



**UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPÍRITU SANTO**

**FACULTAD DE POSTGRADO**

**TÍTULO:**

**NOTIFICACIÓN DEL TÍTULO DE CRÉDITO RESPECTO DEL PAGO DEL  
IMPUESTO PREDIAL PREVIO AL INICIO DE UN PROCESO COACTIVO EN LOS  
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**

**TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO PREVIO A  
OPTAR EL GRADO DE MAGÍSTER EN DERECHO DE EMPRESAS**

**AUTOR:**

**ABG. GABRIELA OYOLA CABRERA**

**NOMBRE DEL TUTOR:**

**DR. JOSÉ SUING NAGUA**

**SAMBORONDÓN, MAYO, 2019**

### **Resumen**

El procedimiento de cobro que se realiza de manera forzosa, esto es, por la vía coactiva, es una potestad municipal otorgada para mantener la autonomía económica de la administración pública sin la intervención de la función judicial. La contrariedad de la normativa del Código Tributario y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, donde la primera contempla la respectiva notificación, mientras que la segunda indica el inicio del proceso sin necesidad de notificación y la contraposición constitucional, del debido proceso y derecho a la defensa, es un tema que debe ser reformulado. El objetivo del presente trabajo consiste en revisar ambas normativas, de tal forma que se demuestre una posible incongruencia y así proponer una normativa interna con el fin de no vulnerar derechos de los contribuyentes municipales y no afectar la administración pública. En este contexto, como conclusión se propone una posible reforma al artículo 512 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el que se indique que es necesaria la notificación del título de crédito por parte de los funcionarios, considerando lo estipulado en el Código Tributario..

**Palabras clave:** Coactiva, debido proceso, potestad coactiva, notificación.

### **Abstract**

The compulsory collection procedure, that is, by coercive means, is a municipal power granted to maintain the economic autonomy of the public administration without the intervention of the judicial function. The contrariety of the regulations of the Tax Code and of the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization, where the first contemplates the respective notification, while the second indicates the beginning of the process without the need for notification and the constitutional opposition, due process and Right to defense, is a subject that must be reformulated. The objective of the present revision work will be to revise both regulations, in such a way that a possible inconsistency is demonstrated and thus propose an internal regulation with the purpose of not violating the rights of the municipal taxpayers and not affecting the public administration. As a conclusion, a possible reform to article 512 of the Organic Code of Territorial Organization, Autonomy and Decentralization is proposed, in which it is indicated that the notification of the credit title by the officials is necessary, considering the stipulated in the Tax Code

**Keywords:** Coercive, due process, coercive power, notification.

## **Introducción**

El estado ha concedido a las entidades municipales, en virtud de una elevada demanda de servicios públicos, la función de recaudación de tributos como una medida para satisfacer las necesidades y cubrir el gasto e inversión pública. En este sentido, los municipios de acuerdo a la capacidad de cada contribuyente, deben cobrar a los ciudadanos los aportes anuales de sus impuestos y en caso de incumplimiento, el ordenamiento jurídico establece un procedimiento más ágil y eficaz, esto es, el procedimiento de ejecución coactiva.

La normativa en el Ecuador que regula a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y, por lo tanto a cada una de las gestiones que se realizan dentro de estos, como lo es, el cobro de los impuestos prediales a través del área de coactiva, es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Código Tributario Ecuatoriano.

El artículo 512 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, menciona que el impuesto deberá pagarse en el curso del respectivo año, sin necesidad de que la tesorería notifique esta obligación. Sin embargo, existe una contrariedad con relación a lo estipulado en el artículo 151 del Código Tributario, el cual establece que el título de crédito se notificará al usuario antes del inicio de un procedimiento de ejecución coactiva.

En este contexto, ambas leyes se encuentran vigentes hace más de ocho años, sin embargo, en el presente estudio se va a demostrar que desde entonces se ha ocasionado un perjuicio que ha venido afectando a los contribuyentes que deben cumplir con la obligación del pago anual de impuestos prediales, puesto que, no se les permite tener un conocimiento previo de la obligación a través de la notificación del título de crédito antes del inicio de un procedimiento coactivo.

De tal manera, al existir incongruencias en las leyes antes mencionadas, se genera una afectación directa al contribuyente en razón de la falta notificación del título de

crédito, pues impide el acceso al derecho constitucional de legítima defensa, ya que, el acto administrativo que antecede no se encuentra debidamente notificado, por lo que, no podrá presentar sus reclamos de manera oportuna, ya sea, por no estar de acuerdo con el impuesto planteado, por ausencia de las formalidades que exige la ley o por la cuantía imputada.

Es por esto, que a través del presente *paper* se podrá determinar la existencia de una posible incongruencia entre las normas que regulan los procesos administrativos municipales, respecto al inicio de la acción coactiva, con base en la revisión de doctrina y jurisprudencia, de modo que, se concluya con la propuesta de una posible reforma de la normativa en cuestión.

## **La notificación del título de crédito respecto del pago de impuesto predial previo al inicio de un proceso coactivo en los GAD MUNICIPAL**

### **3. Marco Teórico**

#### **3.1 Potestad Coactiva**

El procedimiento de cobro que se realiza de manera forzosa, esto es, vía coactiva, es sin duda alguna, una de las potestades más sustanciales que nuestra normativa jurídica le ha conferido a la administración pública, para que, sea ésta quien ejecute los cobros y que, de manera autónoma tome sus propias decisiones, es decir, sin necesidad de acudir a una autoridad judicial, y se haga efectiva.

Mediante esta acción que permite a la administración perseguir el cobro forzoso de todas aquellas obligaciones pecuniarias que se mantengan con las instituciones públicas, indistintamente de la voluntad del deudor, tiene las facultades necesarias para detraer en el patrimonio del obligado (Escobar Vélez, 2003). Esto es, sobre sus bienes e inclusive sus derechos hasta que este cumpla con la satisfacción de dicha obligación.

Sabiendo que la coactiva se ejerce dentro de sede administrativa, siendo aquí donde se aplican las medidas precautelatorias para asegurar el cumplimiento efectivo, es necesario que se sigan determinadas formalidades para así poder dar inicio a un procedimiento de ejecución coactiva. Debido a esto, es importante recalcar que el contribuyente debe tener conocimiento de cuáles son sus obligaciones; de faltar a las mismas, se ejercerá la sanción respectiva (Escobar Vélez, 2003).

También es importante mencionar lo que el autor Huaman (2012) menciona respecto del procedimiento de ejecución coactiva que, *"es la herramienta de la que se vale la Administración Pública para realizar la cobranza de adeudos de los administrados, tanto tributarios, como no tributarios..."* (p. 233)

Mientras que, Ordoñez (1995), manifiesta que el procedimiento coactivo:

*“Se trata a no dudarlo de un procedimiento de carácter exclusivamente administrativo. Al respecto ANTONIO LÓPEZ DIAZ señala que el análisis de la naturaleza del procedimiento de cobranza coactiva puede llevarse a cabo atendiendo al respecto subjetivo, es decir a los órganos que lo impulsan; y al aspecto objetivo, en función de la naturaleza de las actuaciones que comprende” (233-235)*

Por otro lado Castañeda (1996) señala que:

*“el procedimiento de cobranza coactiva es, en definitiva, administrativo o no jurisdiccional, no solo por la razón subjetiva de que su ejecutor carece de las notas de independencia o autonomía sino adicionalmente por efecto de la no definitividad del resultado, es decir, debido a que la posibilidad de que la decisión final sea revisable en sede judicial y, por ende, no forme cosa juzgada...” (p.233)*

De esta manera decimos que, el procedimiento de ejecución coactiva, es de carácter netamente administrativo, ejerciendo su facultad de seguir a una persona que mantiene cualquier obligación pecuniaria con la Administración Pública, a través de los funcionarios recaudadores. Es decir, que no sería necesario acudir a sede judicial, a menos que se vulnere alguna disposición constitucional o legal.

Respecto de otras legislaciones, encontramos que la Corte Constitucional de Colombia (2000) definió a la potestad coactiva como:

*“... una actividad administrativa que se puede establecer en pro de garantizar el cumplimiento de los fines del estado, pero que sin duda alguna no puede otorgarse esta función exorbitante a aquellas entidades que pueden con esta facultad atentar contra el equilibrio económico de los particulares...”*

Al igual que en nuestro país en Colombia la potestad coactiva se ejerce a través de los funcionarios recaudadores, sean éstos dependiendo el caso, tesoreros municipales, tribunales administrativos, de cada entidad pública encargada de la gestión de cobros de las deudas a su favor, de la misma forma en que los jueces o los que se encuentren dentro del poder jurisdiccional lo ejerza y que por manejarse en

sede administrativa no requiere acudir delante de un juez para que provea una decisión.

### **3.2 Función del Estado para la Ejecución de la Potestad Coactiva**

La función más importante que tiene el Estado, es cumplir y hacer cumplir los mandatos establecidos en la Constitución y las leyes del ordenamiento jurídico, para tales efectos y poder dar cumplimiento debe conllevar todos sus esfuerzos en la búsqueda del bien común y de esta manera culminar con dicha función. Y dentro de dichos preceptos, es el estado el encargado de recaudar con sus propios recursos o la de los administrados, mediante la imposición de tributos (Moran, 2011)

Efectivamente, es la Administración Pública, la que, para lograr con el cumplimiento de todos sus fines y de aquellos cometidos que, por ser de su competencia, debe llevar a cabo mediante un medio natural e indispensable: *el poder público*. Este poder público, tal como lo menciona Morán (2011), embarca medidas para garantizar todos los intereses públicos en la amplitud de su sentido y los derechos colectivos de los ciudadanos. Desde dicho punto de vista señala Monroy, (2005) que:

*“La Administración no tiene la función de ejercer el poder para limitar el derecho de los ciudadanos, ejerciendo coacción sobre ellos, y estableciendo sanciones en su caso, sino que es la institución que los garantiza y debe hacerles efectivos mediante diferentes técnicas y actuaciones.” (p.217)*

Se mantiene así, que los tesoreros municipales y jueces y tribunales administrativos, son las autoridades competentes, para notificar al contribuyente para que sea éste el que cumpla con la obligación ligada al título de crédito donde se registra del impuesto predial (Monroy, Memorias de la VI Jornadas de Derecho Tributario, 2005). No obstante, es importante mencionar que cada sujeto que adquiere un predio dentro de un cantón, por el modo de adquisición que este fuere y que lo convirtiere en el dueño, conoce de dicha obligación y se entiende que está notificado, por lo que cabe el inicio de una acción coactiva de comprobarse el no cumplimiento

de la obligación de pago (Monroy, Memorias de la VI Jornadas de Derecho Tributario, 2005).

Cabe mencionar, que dentro de nuestra legislación se dispone a través del artículo 261 del Código Orgánico Administrativo que el titular de la potestad de ejecución coactiva son las entidades del sector público y que la determinación de la responsabilidad sobre las actuaciones de los mismos está a cargo de la Contraloría General del Estado. Así, el artículo 262 ibídem determina que el procedimiento de ejecución coactivo será dirigido por los funcionarios designados como recaudadores.

Del Procedimiento Administrativo de Ejecución el artículo 151 del Código Tributario indica cómo debería proceder la notificación, previo al inicio de un procedimiento de ejecución coactivo:

*“Notificación.- Salvo lo que dispongan leyes orgánicas y especiales, emitido un título de crédito, se notificará al deudor concediéndole ocho días para el pago. Dentro de este plazo el deudor podrá presentar reclamación formulando observaciones, exclusivamente respecto del título o del derecho para su emisión; el reclamo suspenderá, hasta su resolución, la iniciación de la coactiva...”*

#### **4.3 El Debido Proceso**

El debido proceso es un derecho protegido por nuestra norma suprema tal como lo menciona el artículo 76 #7 literal a), en el que se dispone que ninguna persona puede ser privado de su legítimo derecho a la defensa en cualquier etapa en que se encontrara el procedimiento, y que bajo ningún concepto puede ser vulnerado. Sin embargo, como se mencionó en los párrafos precedentes, se debe cumplir con todas las disposiciones establecidas, la mismas que deben ser aplicadas por los funcionarios responsables de su ejecución.

En Ecuador, el Código Tributario dispone que se notifique la obligación tributaria, una vez que nazca la misma de la concreción del hecho generador. Sin embargo, la existencia de la norma municipal, esto es, el Código Orgánico de Organización

Territorial, Autonomía y Descentralización, en su artículo 512 expresa que es innecesaria la notificación del título de crédito para el pago del impuesto predial previo al inicio de un proceso coactivo.

Dicho contenido afecta a la Administración Tributaria Seccional, debido a la existencia de una incongruencia con lo establecido en el Código Tributario, donde se dispone que debería realizarse la gestión por parte del Tesorero Municipal previo al inicio de una coactiva, según lo dispuesto por cada entidad seccional, y no se lo realiza, pues se crea así un retraso del cobro de los rubros que se encuentran vencidos.

En Colombia, dentro del ordenamiento jurídico la normativa que rige a la acción coactiva es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en éste, no se establece un procedimiento a seguir previo al inicio de un juicio coactivo. Sin embargo, el Decreto 2268 del 30 de diciembre de 2014, dictado en materia municipal dispone en el artículo 11 la etapa persuasiva del recaudo de cartera, manifestándose de la siguiente manera:

*“La vía persuasiva no constituye un paso obligatorio. No obstante, en aras del principio de economía consagrado en el numeral 12 del artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo, es recomendable realizar las acciones tendientes a obtener el pago voluntario, antes de iniciar el cobro coactivo, a menos que por la importancia de la cuantía o por encontrarse próxima la prescripción, sea necesario iniciar de inmediato el cobro administrativo coactivo. (...)Para llevar adelante el cobro persuasivo, el funcionario competente deberá desarrollar las siguientes acciones: Conocimiento de la deuda y del deudor: Entendiendo por tal las referencias en las cuales sea posible contactar al deudor para efectos de comunicaciones y notificaciones. Comprende además la determinación del monto y el estado de la obligación, el domicilio del deudor, su lugar de trabajo, direcciones y teléfonos, principales y secundarios...”*

Por su parte, la legislación tributaria chilena hace mención respecto de la notificación de los actos lo siguiente:

*Artículo 171.- La notificación del hecho de encontrarse en mora y el requerimiento de pago al deudor, se efectuará personalmente por el recaudador fiscal, quien actuará como ministro de fe, o bien, en las áreas urbanas, por carta certificada conforme a las normas de los incisos segundo, tercero, cuarto y quinto del artículo 11 y artículo 13, cuando así lo determine el juez sustanciador atendidas las circunstancias del caso(...)La notificación hecha por carta certificada o por cédula, según el caso, se entenderá válida para todos los efectos legales y deberá contener copia íntegra del requerimiento. La carta certificada servirá también como medio para notificar válidamente cualquier otra resolución recaída en este procedimiento que no tenga asignada expresamente otra forma de notificación. (308) Tratándose del impuesto territorial, la Tesorería podrá determinar además la empresa de correos más apropiada para el despacho de la citada carta. Será también hábil para su envío el domicilio indicado en el inciso cuarto de este artículo. Para efectos de notificar válidamente cualquier otra resolución recaída en este procedimiento que no tenga asignada expresamente otra forma de notificación...”*

Es importante revisar los comportamientos de países cercanos respecto del cumplimiento de la solemnidades, como es la notificación como requisito de validez dentro de un procedimiento, pues, de esta manera se protege a los ciudadanos de cualquier inicio de acciones abusivas o injustas. Inclusive se le permite que en el caso de no estar de acuerdo, presente reclamos antes las autoridades competentes. Es el procedimiento a seguir que debería concederse en todas las legislaciones.

### **3.4 Notificación previa al procedimiento de ejecución coactiva**

La notificación de un acto administrativo es un requisito *sine qua non* dentro del procedimiento, puesto que, es la manera en la que toda parte procesal, toma conocimiento de las decisiones que se han tomado en el mismo. Así, tal como se menciona en el artículo 85 del Código Tributario: “*Art. 85.- Notificación de los actos administrativos.- Todo acto administrativo relacionado con la determinación de la obligación tributaria, así como las resoluciones que dicten las autoridades respectivas, se notificará a los peticionarios o reclamantes y a quienes puedan*

*resultar directamente afectados por esas decisiones, con arreglo a los preceptos de este Código”.*

El título de crédito debe ser notificado a la persona que se encuentra directamente vinculado a éste, a efectos que sea inviolable el derecho a la defensa. Es decir, puede indicar las observaciones pertinentes respecto del título de crédito como tal, ya sea, por su contenido o por el derecho que mantiene para la emisión.

Sin embargo, existe una incompatibilidad respecto de la notificación del título de crédito antes del inicio de un procedimiento de ejecución coactiva, ya que, en materia municipal, el artículo 512 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, menciona a su literalidad lo siguiente respecto del pago de los impuestos prediales:

*(...)“El impuesto deberá pagarse en el curso del respectivo año, sin necesidad de que la tesorería notifique esta obligación”(...) (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2008) (p.150)*

*(...)” Los pagos podrán efectuarse desde el primero de enero de cada año, aún cuando no Vencido el año fiscal, el impuesto, recargos e intereses de mora serán cobrados por la vía coactiva (...)” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2008) (p.150)*

Por otro lado, el artículo 151 del Código Tributario, que se expresa de la siguiente manera:

*“Art. 151.- Notificación.- Salvo lo que dispongan leyes orgánicas y especiales, emitido un título de crédito, se notificará al deudor concediéndole ocho días para el pago. Dentro de este plazo el deudor podrá presentar reclamación formulando observaciones, exclusivamente respecto del título o del derecho para su emisión; el reclamo suspenderá, hasta su resolución, la iniciación de la coactiva”.*

Toda persona tiene derecho a la defensa y esto conlleva a una serie de condiciones que se establecen, así como que toda persona tiene que ser reconocida dentro del

proceso como parte del mismo, y que, de esta manera el contribuyente tenga conocimiento del acto administrativo por el cual se le iniciará una acción en su contra. Además que en el proceso debe operar el principio de igualdad procesal, pues la misma Constitución de la República del Ecuador prevé que así sea en todos los procedimientos que se desprenden en materia tanto judicial como administrativa.

La administración que lleva a cabo dicho trámite debe cumplir con lo dispuesto en la normativa, esto es, con la emisión de los actos administrativos, de tal manera que no se afecte el efectivo ejercicio del contribuyente de accionar el derecho a la defensa. Y con esto, la obligación de informar al responsable principal de la deuda, el título ejecutivo y las acciones administrativas con las que se persigue el cobro, siendo ésta la única vía de conocimiento para que de no estar de acuerdo se pueda presentar la correspondiente impugnación al acto y que no se dé inicio a un Procedimiento de Ejecución Coactiva.

Es necesario recalcar que este nombrado procedimiento de ejecución coactiva, deberá usar medidas de fuerza legal para poder efectivizar el pago, que, por cualquier concepto llegare a tener un usuario con una administración que forme parte del Estado o de cualquier institución pública estatal (Barros, 2010).

La Administración Tributaria, quien dentro de sus competencias, es el encargado de iniciar un procedimiento de ejecución coactiva a una persona jurídica, puede escoger a su arbitrio, si es al contribuyente como compañía o si directamente al representante legal, por ser quien actúa por los derechos de la misma, o en conjunto con ambos por la solidaridad que recae en ellos, se le exige el pago (Fernandez, 2009).

Además, se puede constatar, que dentro de nuestro marco jurídico existen una constante persistencia de vacíos y falta de claridad en la elaboración y construcción de normas, como aquellas que son las causantes de la revisión del presente trabajo, que necesariamente deberán ser aclarados y algunos reglamentados (Hoyos & Lopez, 2017).

La norma tributaria asimismo, determina ciertos días como hábiles, en los que se deberá notificar a los contribuyente, a quienes se les haya generado un título de crédito en razón de mantener una deuda con la administración tributaria que provenga, el mismo que deberá ser por escrito y motivado debidamente, a efectos que se puedan vincular a las partes y que se proteja el principio de igualdad de condiciones.

En este punto, es importante mencionar a Giuliani Founroge (1993), quien manifiesta que *“la determinación efectuada por la autoridad fiscal, debe ser puesta en conocimiento del contribuyente afectado...”*.

## **5. Discusión**

El procedimiento de cobro que se realiza vía coactiva, es sin duda alguna, una de las potestades más sustanciales que nuestra normativa jurídica le ha conferido a la administración pública, permitiendo así mantener el cobro de las obligaciones pecuniarias que un deudor tributario mantengan con el sector público. Sin embargo, debemos tomar en cuenta que, por tal motivo, existe una falta de claridad en las leyes que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico, ya que, en unas se determina que efectivamente hay que cumplir con la gestión de notificación previo al procedimiento de ejecución coactiva. A pesar de ello la ley especial, es decir, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), es la ley quien regula a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, menciona que no es necesario realizar dicha gestión, sino que se puede iniciar un procedimiento de ejecución coactiva.

De esta manera y de la revisión de la presente normativa, entendemos la existencia de una imprecisión existente, y, se trata de una formalidad que el contribuyente u obligado tributario considera que se debe cumplir de acuerdo en lo estipulado en el Código Tributario, en el cual se señala que, antes del inicio de un Procedimiento de Ejecución Coactivo, el tesorero Municipal o la autoridad competente deberá por cualquier vía de notificación, informar que adeuda y que si no da cumplimiento se procederá con el cobro forzoso, esto es, el inicio de un proceso coactivo como tal.

Ahora bien, revisando que no debería ser así, mucho menos recaer en un incumplimiento del debido proceso, puesto que la ley especial, COOTAD, nos ampara en este artículo para no hacerlo sin que se deje sin efectos el procedimiento de ejecución coactiva en mención (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2008) (p.150).

Es decir si un contribuyente que, basándose en su desconocimiento respecto de la obligación antes mencionada, espera a que se lo notifique persuasivamente, y que se le conceda términos “establecidos en la ley” para que cumplan con la obligación, y después se le inicie un proceso coactivo justamente. De no considerarlo así, interpondrán recursos por haberse vulnerado una solemnidad procesal. Por lo que es menester hacer una referencia al cumplimiento del debido proceso, pues, es fundamental indicar que dentro del presente trabajo de revisión claramente se vulnera este derecho constitucional, por lo que, se debe mencionar lo que acarrea el mismo. Así, pues, el autor Carlos Adolfo Prieto Monroy, señala mediante *Sentencia T-001 del 12 de enero de 1993*, el magistrado Jaime Sanín Greiffenstein, y determinó que:

*El debido proceso es el conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le aseguran a lo largo del mismo, una recta y cumplida administración de justicia, la seguridad jurídica y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho (...). El debido proceso es el que en todo se ajusta al principio de juridicidad propio del Estado de derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter legem. Como las demás funciones del Estado, la de administrar justicia está sujeta al imperio de lo jurídico: sólo puede ser ejercida dentro de los términos establecidos con antelación por normas generales y abstractas que vinculan positiva y negativamente a los servidores públicos. Éstos tienen prohibida cualquier acción que no esté legalmente prevista, y únicamente pueden actuar apoyándose en una previa atribución de competencia. El derecho al debido proceso es el que tiene toda persona a la recta administración de justicia.*

Además, la sola omisión de alguna de las normas del ordenamiento jurídico, sobre todo, en la normativa constitucional, podría impedirse que se lleve el proceso hasta el

final sin una nulidad de por medio, garantizando el derecho al debido proceso, y que se permita el derecho a la defensa; de no ser así, la posición parcializada del Estado errónea, buscando beneficiarse a sí mismo y lesionando los derechos de cada uno de los ciudadanos.

Las disposiciones constitucionales, respecto al derecho al debido proceso, facultan a que cualquier persona que considere que existen resoluciones, autos, sentencias o cualquier acto administrativo iniciados en su contra, reclame ante la autoridad que las emitió o impugnarlas ante la autoridad superior competente. De esta manera, el contribuyente tenga conocimiento mediante la notificación con el título de crédito firme y ejecutoriado.

Así es justo indicar que, siendo el Código Tributario y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, las normativas competentes que rigen a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, no podrían ser contradictorias entre sí, sino complementarias. Sin embargo, existe aún una evidente falta de claridad cuando corresponda notificar previo al inicio del Procedimiento de Ejecución Coactiva el título de crédito por aquellos funcionarios que tuvieran la designación de hacerlo, que como lo establece la ley, debe ser la Tesorería Municipal.

Por otro lado, la existencia de una norma que se contrapone a lo dispuesto por otra dentro del ordenamiento jurídico y sobre todo, que esa contraposición sea de tipo constitucional, requiere de una inmediata atención, pues, la violación al debido proceso, por la falta u omisión de la respectiva notificación, acarrearía una nulidad del procedimiento. Es así como reza el artículo 76 #7 literal a) de la Constitución de la República del Ecuador:

*Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:*

*7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.*

Para efectos de realizar un análisis respecto de nulidad por falta de notificación del título de crédito previo al inicio de un procedimiento de ejecución coactivo, es pertinente citar a manera de ejemplificación, el siguiente Recurso de Casación referida en materia municipal del 29 de marzo de 2011 (Natures Sunshine Products del Ecuador vs. Municipio de Quito, 2011):

*“RECURSO DE CASACIÓN.*

*En el juicio de impugnación que sigue la Compañía Natures Sunshine Products del Ecuador S.A., contra el Municipio de Quito.*

*No. 172-2010*

*Juez Ponente: Dr. José Suíng Nagua.*

*CORTE NACIONAL DE JUSTICIA*

*SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO TRIBUTARIO*

*Quito, a 29 de marzo del 2011; las 15h30.*

*VISTOS: ORESTE MOSCARELA GALVIS, a nombre y en representación de NATURES SUNSHINE PRODUCTS DEL ECUADOR S. A., interpone recurso de casación en contra de la sentencia de 08 de abril de 2010, dictada por la Cuarta Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal No. 1 con sede en la ciudad de Quito, dentro del juicio de excepciones No. 17504-2009-0033-RA que sigue en contra del Tesorero Metropolitano de Quito. Calificado el recurso la Empresa actora lo contesta el 1 de junio de 2010. Pedidos los autos para resolver, se considera: PRIMERO: La Sala es competente para conocer y resolver el presente recurso de conformidad con el primer numeral del artículo 184 de la Constitución, artículo 21 del Régimen de Transición; y, artículo 1 de la Codificación de la Ley de Casación. SEGUNDO: El representante de la Empresa actora fundamenta el recurso en las causales primera, segunda, tercera y cuarta del artículo 3 de la Ley de Casación. Argumenta que se han infringido las siguientes disposiciones: art. 76, numeral 7, letras a, c, d y l de la Constitución; arts. 115, 151, 212 numerales 8 y 10 y 273 del Código Tributario; y, arts. 9 y 130 numeral 4 del Código Orgánico de la Función Judicial; en lo fundamental sostiene que la sentencia omitió resolver la excepción relacionada con la existencia de un proceso contencioso tributario pendiente de resolución; que había alegado que todo el proceso de ejecución estaba viciado de nulidad absoluta porque al haberse impugnado la*

*pretensión del Municipio de cobrar el impuesto de patente de 2007, no había acto administrativo en firme, que al no aplicarse el art. 212 numeral 8 del Código Tributario, el fallo llega a la equivocada conclusión de que el juicio coactivo era válido; Que la Cuarta Sala no expidió la providencia que anuncie a las partes que los autos habían pasado para sentencia y que la Empresa actora no pudo alegar verbalmente ni por escrito en el momento oportuno, ni pudo ser escuchado y ejercer su derecho constitucional de defensa; que la sentencia inaplicó los mandatos sobre la obligación de motivar la sentencia, previstos tanto en la Constitución como en la Ley, que no hizo una sola mención de las razones jurídicas por las que desestimó la causal 8 del art 212 del Código Tributario, que se hizo una afirmación contraria a la verdad al afirmar que el título de crédito fue notificado al contribuyente, lo cual no ocurrió; Que aplicó indebidamente el art. 115 del Código de Procedimiento Civil relacionado con la valoración de la prueba que condujo a una equivocada aplicación de normas de derecho en la sentencia, que la afirmación de la Sala de haberse notificado el título no corresponde a la verdad y obedece a una confusión puesto que lo que se ha citado es el auto de pago no la notificación con la emisión del título de crédito, de lo que no hay constancia en el proceso. TERCERO: Por su parte el Director Financiero Tributario del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, expresa que en el fallo recurrido se hace un prolijo y extenso análisis respecto a la facultad determinadora que le ha sido otorgada por Ley a la Administración Tributaria Seccional en el art. 65 del Código Orgánico Tributario, así como del procedimiento de ejecución; que el actor trata de desconocer la deuda que tiene su representada para con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por concepto del impuesto de patente municipal del año 2007; que al expresarse en sentencia que el procedimiento de ejecución ha cumplido con suficiencia las solemnidades requeridas, no existe norma que hubiere sido violada, que pudiera dar lugar al recurso presentado. CUARTO: Un tema a resolver en forma prioritaria es el relacionado con la presunta falta de motivación del fallo, dada la consecuencia de nulidad prevista en la Constitución, art. 76, numeral 7, letra l, de existir el vicio alegado. Para resolver, la Sala formula las siguientes consideraciones: a) Analizado el proceso, se encuentra que las excepciones*

*del art. 212 del Código Tributario, formuladas por la parte actora son: la número 5 por extinción total de la obligación por pago; la número 8 por haberse presentado ante el Tribunal Distrital de lo Fiscal demanda contencioso tributaria por impugnación de la determinación tributaria que origina el proceso coactivo; y, la número 10 por nulidad del procedimiento de ejecución por quebrantamiento de las normas que rigen la emisión del título de crédito y la falta de requisitos que afectan la validez del procedimiento de ejecución; b) La Sala de instancia, en el considerando Cuarto de la sentencia hace referencia a que en el proceso coactivo "...si se hizo constar el título de crédito y se notificó con el mismo al sujeto pasivo como manda el art. 151 del Código Tributario a fin de que el contribuyente pueda realizar sus observaciones, puesto que consta en el proceso la notificación al deudor concediéndole el plazo establecido; (SIC) para el cobro de créditos tributarios comprendiendo en estos los intereses, multas y otros recargos como costas de ejecución..."; en el mismo considerando se establece que "Del proceso consta la Fe (SIC) de Citación con el Auto de Pago e iniciación del procedimiento de ejecución" (el subrayado pertenece a la Sala); c) De los textos de la sentencia referidos, transcritos en su parte pertinente, se colige que la Sala juzgadora confunde dos momentos del actuar de la Administración Tributaria, UNO, el previsto en el art. 151 del Código Tributario, que manda a notificar con el título de crédito, una vez que se haya emitido, para que el contribuyente formule reclamaciones respecto del título o del derecho para su emisión, y DOS, el de la citación con el auto de pago contemplado en el art. 163 del propio Código Tributario, auto de pago que únicamente procede dictarlo, una vez vencido el plazo señalado en el art. 151. En el expediente, lo único que existe es la copia certificada del auto de pago (foja 2) y la copia certificada de la denominada "fe de citación" con el mismo auto de pago (foja 4), por lo que la afirmación de la Sala de que el título de crédito ha sido notificado carece de sustento; d) No consta de la sentencia que la Sala haya realizado un análisis prolijo y cuidadoso de cada una de las excepciones formuladas, confrontando los hechos con el derecho, como era su deber, produciéndose la falta de motivación alegada por el recurrente. Por lo expuesto, sin que sea necesario realizar otras consideraciones, la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional, ADMINISTRANDO JUSTICIA,*

*EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, casa la sentencia recurrida, declara su nulidad por falta de motivación y dispone que el proceso vuelva a la Sala de instancia a efectos de que, a la brevedad posible, produzca una sentencia de mérito.- Notifíquese, publíquese y devuélvase. f.) Dr. José Suing Nagua, Conjuez Permanente. f.) Dr. Gustavo Durango Vela, Conjuez Permanente. f.) Dr. Javier Cordero Ordóñez, Conjuez Permanente. Certifico. f.) Abg. Carmen Simone Lasso, Secretaria Relatora. RAZON: Las tres copias que anteceden son iguales a sus originales constantes en el juicio de EXCEPCIONES No. 172-2010, seguido por LA COMPAÑIA NATURES SUNSHINE PRODUCTS DEL ECUADOR S.A., contra EL DIRECTOR FINANCIERO DEL MUNICIPIO DE QUITO.- Quito, a 11 de abril del 2011.- Certifico. f.) Abg. Carmen Amalia Simone Lasso, Secretaria Relatora...”*

Así pues, el autor Patricio Morán (2011), en su revisión sobre los procesos coactivos dentro de la Administración Pública Seccional, manifiesta que la normativa aplicada para esta institución es contrariada debido a que, se dispone en una la pertinencia de cumplir con una notificación que permita al contribuyente presentar los descargos necesarios para su defensa, mientras que la otra disposición no exige que se notifique considerando que el usuario que tiene un predio debe conocer su obligación de pago de impuesto anual. Vulnerando de esta manera el derecho a la defensa cuando se le ha empezado un procedimiento de ejecución coactivo en donde se le imponen medidas precautelatorias sin un previo expreso.

La determinación de una obligación tributaria, por ser un acto administrativo, debe notificarse en todos los casos, de tal manera que el contribuyente tenga la posibilidad de presentar cuantas impugnaciones o acciones legales creyere pertinente; así ejercer su derecho a la defensa, dándole el paso a cada uno de los actos que conllevan finalmente al cumplimiento del debido proceso. Es menester indicar, que tal como lo establece la Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 173 , todos los actos administrativos que sean dictados por cualquier entidad u órgano estatal podrá impugnarse tanto por sede administrativa como en la judicial.

En este punto, es importante mencionar a Giuliani Fonrouge (1993), quien manifiesta que *“la determinación efectuada por la autoridad fiscal, debe ser puesta en conocimiento del contribuyente afectado...”*, pues confirma que necesariamente el título de crédito que se desprende del cobro de un impuesto predial, debe ser notificado por ser la consecuencia de un acto de determinación que realiza la administración municipal, basándose en lo determinado por el COOTAD, evaluando los predios, de acuerdo a lo señalado en los catastros por el suelo, las edificaciones o alguna construcción de obra, dependiendo de los parámetros que se encuentren a consideración de cada municipalidad y por lo que, es un acto sujeto a impugnación en el caso de sentirse afectado al presente.

## **5. Conclusión**

El inicio de proceso de ejecución coactiva en el Ecuador, es una facultad conferida a cada GAD Municipal, a través del Código Tributario, con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de cobranza en sedes administrativas, sin que intervenga la función judicial; para mantener el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, en atención al principio de suficiencia recaudatoria previsto en la Constitución.

Sin embargo, dentro la normativa que regula el proceso de cobro de un título de crédito referente a impuestos generados por los GAD Municipales, se ha podido colegir que existe falta de claridad entre ellas, lo cual conlleva a una vulneración derechos constitucionales.

Así pues, de lo investigado, de acuerdo a lo previsto en el Código Tributario, éste señala que el tesorero Municipal o la autoridad competente de un GAD, deberá realizar la respectiva notificación del título de crédito, con lo cual, le concede al sujeto pasivo el derecho a conocer sobre el valor que adeuda a la Administración y, si no da cumplimiento, se procederá con el cobro forzoso, vía coactiva. Esta misma notificación permite que el sujeto pasivo presente los reclamos que considera necesarios, en el evento que no se encuentre conforme con la deuda. En cambio, el

COOTAD menciona que no es necesario realizar dicha gestión de notificación del título de crédito.

Ahora bien, de acuerdo al Código Tributario, no se puede iniciar el procedimiento de ejecución coactiva sin que previamente se haya notificado el título de crédito al sujeto pasivo, de tal forma que se cumpla con el requisito que dicho título se encuentre firme o ejecutoriado; sin embargo, en el COOTAD establece en el artículo 512 que no es necesaria la notificación del título de crédito para iniciar un procedimiento de ejecución coactivo.

Claramente, se puede verificar que existe una contraposición entre lo dispuesto en el Código Tributario y en el COOTAD respecto a la notificación de un título de crédito, pues el procedimiento de éste último vulneraría el derecho constitucional previsto en el artículo 76 numeral 7, que establece que todo ciudadano tiene derecho al debido proceso y se debe garantizar el derecho a la legítima defensa sin que ésta se vea privada en ninguna parte del proceso.

De los casos analizados, varios jueces de lo Contencioso Tributario y de la Corte Nacional de Justicia, han considerado que la falta de notificación del título de crédito efectivamente vulnera el derecho al debido proceso, pues todo acto administrativo debe ser puesto en conocimiento del administrado.

La existencia de una norma contraria a lo dispuesto por otra de igual jerarquía, dentro del ordenamiento jurídico y sobre todo, la contraposición constitucional, requiere de una inmediata atención y formulación de una disposición aclaratoria donde se prevea que se notifique el título de crédito al usuario, y sea considerado un requisito *sine qua non*, para poder iniciar un procedimiento de ejecución coactiva, por cuanto así no se vulneraría el derecho al debido proceso y por ende, no se perjudicaría al usuario municipal.

Así, también se ha realizado el análisis pertinente dentro de las legislaciones de países como Colombia y Chile, en donde se destaca la importancia de la notificación del título de crédito, considerando como una garantía de protección al ciudadano que se somete a procedimientos administrativos. Sin embargo, debo recalcar que si bien es

cierto, dentro de las legislaciones de varios países, como en los que se menciona en el presente artículo, se encuentra regulado el procedimiento de notificación a seguir, pero existe carencia en cuanto al contenido doctrinario que permita ampliar y aclarar el tema en discusión.

Por consiguiente, y en atención a los antecedentes revisados, el presente estudio propone que se reforme el artículo 512 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, de tal forma que se establezca que todos los títulos de crédito deben ser notificados, concediéndole así el derecho que tiene toda persona a un debido proceso,, conforme se encuentra previsto en el Código Tributario. De esta forma, el procedimiento coactivo no se encontraría viciado y se cumplirían con las garantías y derechos consagrados en la Constitución a favor de los administrados.

## Bibliografía

Barros, M. S. (2010). Propuesta de Gestión para la Ejecución Coactiva, Aplicable a la Administración Tributaria Central. Cuenca: Universidad Salesiana.

Bermúdez, J. (2010). *Estado actual del control de legalidad de los actos administrativos, ¿qué queda de la nulidad de derecho público?* (tesis de posgrado). Universidad de Chile, Valdivia, Chile.

Brewer-Carias, A. (2009). *El derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Caracas, Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.

Castañeda, S. (1996). Algunas reflexiones sobre sobre el procedimiento de cobranza de tributos. *Revista Themis*, 233.

Castillo, F. (2009). *La cobranza coactiva en el Administración Tributaria*. México: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

Código Orgánico de Organización Territorial, A. y. (2008). (E. Legales, Ed.)

Código Orgánico Tributario. (2008).

Compañía Natures Sunshine Products del Ecuador S.A. (2011). FielWeb.

Constitución de la República del Ecuador. (2008).

Danós, J & Zegarra, D. (1999). *El procedimiento de ejecución coactiva* (tesis de posgrado). Gaceta Jurídica, Lima, Perú.

Devis, H. (1994). *Ejecución por la Jurisdicción Coactiva*. Medellín: Editorial Dike.

Escobar Vélez, G. (2003). El proceso de jurisdicción coactiva. Medellín: Senal Editora.

Fernández, D. (2009). La Ejecución Coactiva Tributaria. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Fonrouge, G. (1993). Derecho Financiero. (E. d. Palma, Ed.)

García, E. (1998). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid.

Gómez, D. (2007). *Jurisdicción Coactiva. Potestad Administrativa o Judicial*. Medellín: Universidad de Medellín.

Hoyos, J., & Lopez, J. (2017). El régimen de zonas francas en Colombia: Una aproximación a los principales cambios del Decreto 2147 de 2016 y el impacto de la reforma tributaria estructural. Colombia: Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario 76.

Huamán, J. (2012). El procedimiento de ejecución coactiva. *Círculo de Derecho Administrativos*, 233-235.

Martínez, V. (2011). *La Responsabilidad Penal de las Personas Jurídica*. Valencia: Revista Internauta de Práctica Jurídica.

Monroy, A. (1993, enero 12). Sentencia T-001.

Monroy, A. (2005). Memorias de la VI Jornadas de Derecho Tributario.

Morán, P. (2011). El proceso coactiva en la Administración Tributaria Seccional. Universidad de Cuenca.

Minuche, B. *La jurisdicción coactiva vs El principio constitucional de Unidad Jurisdiccional*. Revista Jurídica #16 Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

Natures Sunshine Products del Ecuador vs. Municipio de Quito, 172-2010 (Corte Nacional de Justicia: Sala Especializada de lo Contencioso Tributario 29-marzo-2011).

Ordoñez, J. (1995). El procedimiento de cobranza coactiva como manifestación de la potestad de la administración pública de ejecución forzosa de sus actos. *Revista Themis*, 45.

Perez, F. (1998). *Derecho Financiero y Tributario*. Civitas.

Pilco, D. O. (2016). Análisis del Juicio Coactivo y sus incidencias en la aplicación de medidas cautelares. Loja: Universidad Nacional de Loja.

Ramirez, J., & Ramirez, K. (2015). El Acto Administrativo y la Administración. México: Revista Derecho de Empresas.

Recurso de Casación, 172-2010 (Corte Nacional de Justicia enero 26, 2016).

Saavedra, M. (2010). *Propuesta de gestión para la ejecución coactiva, aplicable a la administración tributaria central* (tesis de posgrado). Universidad Politécnica Salesiana, Cuenca, Ecuador.

Sanchez, M. (2008). *Jurisdicción Coactiva*. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador.

Sentencia, C-666 (junio 8, 2000).

Tejerizo, J. (2007). *Procedimiento de Gestión Tributaria. Estudios en homenaje al Profesor Perez de Ayala*. Madrid: Editorial Dykinson.

Toscano, L. (2006). *Procedimientos Administrativos y Contenciosos en Materia Tributaria*. Quito : Pudeleco Editores .

Queralt, J. (2000). *Cursos de Derecho Financiero y Tributario*. Madrid: Tecnos.

Patino, R. (2003). *Sistema Tributario Ecuatoriano*. Cuenca : Colegio de Abogados Azuay.

Vallejo, S. (2004). *El procedimiento administrativo de ejecución de la legislación ecuatoriana*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario.

Velásquez, G. (1999). *La jurisdicción coactiva y los servicios públicos. Domicilios*. Revista de Derecho Doctrinal.

Zambrano, M. (2009). *Los Principios Constitucionales del Debido Proceso y las Garantías Jurisdiccionales*. Quito: Ediciones Industria Gráfica.