

**Propuesta de Gestión para la Ejecución  
Coactiva, aplicable a la Administración  
Tributaria Central**



# **Propuesta de Gestión para la Ejecución Coactiva, aplicable a la Administración Tributaria Central**

Tesis previa a la obtención del Título de  
Diploma en Gestión Tributaria  
Empresarial

## **DR. MARCELO SAAVEDRA BARROS**

Doctor en Jurisprudencia  
Egresado: Diplomado en Gestión Tributaria Empresarial  
Unidad de Posgrados  
Universidad Politécnica Salesiana

*Dirigido por:*

**DR. TIBERIO TORRES RODAS**  
Doctor en Jurisprudencia  
Docente de la Universidad Politécnica Salesiana  
Unidad de Posgrados





**SAAVEDRA BARROS MARCELO**

**Propuesta de Gestión para la Ejecución Coactiva, aplicable a la Administración Tributaria Central**

Universidad Politécnica Salesiana, Cuenca - Ecuador, 2010

UNIDAD DE POSGRADOS

Formato 170 mm x 240 mm

Pág. 87

***Breve reseña de los autores e información de contacto:***



Doctor en Jurisprudencia  
Egresado: Diplomado en Gestión Tributaria Empresarial  
Unidad de Posgrados  
Universidad Politécnica Salesiana  
[mesaavedra7@hotmail.com](mailto:mesaavedra7@hotmail.com)

***Dirigido por:***



DR. TIBERIO TORRES RODAS  
Doctor en Jurisprudencia  
Docente de la Universidad Politécnica Salesiana  
Unidad de Posgrados  
[torres@ups.edu.ec](mailto:torres@ups.edu.ec)

Todos los derechos reservados.

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la Ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra para fines comerciales, sin contar con autorización del titular de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual. Se permite la libre difusión de este texto con fines académicos o investigativos por cualquier medio, con la debida notificación al autor.

DERECHOS RESERVADOS

©2010 Universidad Politécnica Salesiana.

CUENCA - ECUADOR - SUDAMÉRICA

SAAVEDRA BARROS MARCELO EUDORO

*Propuesta de Gestión para la Ejecución Coactiva, aplicable a la Administración Tributaria Central*

Edición y Producción:

Dr. Marcelo Saavedra Barros

Diseño de la portada:

Dr. Marcelo Saavedra Barros

IMPRESO EN ECUADOR - PRINTED IN ECUADOR



# ÍNDICE

<b>Dedicatoria</b> .....	<b>Pág. 11</b>
<b>Prólogo</b> .....	<b>Pág. 13</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>Pág. 15</b>

## CAPÍTULO I

<b>1.1 Antecedentes Históricos del Procedimiento Coactivo</b> .....	<b>Pág. 19</b>
<b>1.2 Noción del procedimiento administrativo de ejecución coactiva</b> .....	<b>Pág. 22</b>
<b>1.2.1 Privilegio de Autotutela de la Administración Pública</b> .....	<b>Pág. 23</b>
<b>1.2.2 El principio de Unidad de Jurisdicción</b> .....	<b>Pág. 23</b>
<b>1.2.3 La Coactiva, proceso jurisdiccional o procedimiento administrativo</b>	<b>Pág. 25</b>
<b>1.3 La Acción Coactiva en materia tributaria</b> .....	<b>Pág. 27</b>
<b>1.3.1 Solemnidades Sustanciales</b> .....	<b>Pág. 28</b>
<b>1.3.2 Auto de Pago</b> .....	<b>Pág. 31</b>
<b>1.3.3 Citación del Auto de Pago</b> .....	<b>Pág. 32</b>

1.3.4 Medidas cautelares .....	Pág. 33
1.3.5 Embargo .....	Pág. 35
1.3.6 Remate .....	Pág. 38
1.3.7 Venta fuera de subasta y transferencia gratuita .....	Pág. 39
1.3.8 Conclusión y Archivo .....	Pág. 42

## **CAPÍTULO II**

2.1 Ubicación y estructura del Área de Coactivas en la Administración Tributaria Central .....	Pág. 43
2.2 Actuaciones previas al inicio del procedimiento de ejecución .....	Pág. 47
2.3 Control y seguimiento de los procedimientos coactivos .....	Pág. 48
2.4 Diagnóstico del manejo de los procedimientos coactivos en el SRI Austro .....	Pág. 49
2.4.1 Fortalezas del SRI en la acción coactiva .....	Pág. 50
2.4.2 Debilidades del SRI en la acción coactiva .....	Pág. 53

## **CAPÍTULO III**

3.1 Propuesta de gestión para el manejo de procedimientos de ejecución coactiva, dentro de la administración tributaria central, aplicable a la Dirección Regional del Servicio de Rentas Internas del Austro .....	Pág. 59
---	---------

<b>3.1.1 Dinamización del talento humano</b> .....	<b>Pág. 59</b>
<b>3.1.2 Estrategias operativas en la gestión del cobro forzoso</b> .....	<b>Pág. 61</b>
<b>3.1.3 Asignación de tareas específicas a funcionarios del área de coactivas</b> .....	<b>Pág. 68</b>
<b>3.1.4 Convenios institucionales y particulares</b> .....	<b>Pág. 70</b>
<b>3.1.5 Aprovechamiento de herramientas tecnológicas</b> .....	<b>Pág. 73</b>

## **CAPÍTULO IV**

<b>4.1 Conclusiones y Recomendaciones</b> .....	<b>Pág. 75</b>
<b>4.1.1 Conclusiones</b> .....	<b>Pág. 75</b>
<b>4.1.2 Recomendaciones</b> .....	<b>Pág. 80</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>Pág. 84</b>



## **Dedicatoria**

A mi esposa, por su apoyo moral y comprensión, que me motivo a escalar un peldaño más en mi carrera profesional.



## Prólogo

A través del presente producto investigativo, se analiza la situación actual de las Áreas de Coactivas del Servicio de Rentas Internas y en especial, la de la Dirección Regional del Austro, estableciéndose en una primera instancia cuales son las debilidades y los factores que originan pérdida de tiempo y recursos en el desarrollo de los procedimientos coactivos, lo que se ve reflejado en una carencia de la capacidad operativa en el cobro oportuno de obligaciones tributarias, generando en el contribuyente deudor una sensación de perdón o prórroga indefinida para el pago de sus deudas.

Siendo el principal problema que tienen que enfrentan las Áreas de Coactivas dentro del Servicio de Rentas Internas, el enorme volumen de créditos rezagados y el aumento geométrico progresivo de nuevas obligaciones tributarias a ser coaccionadas.

La propuesta de gestión en el manejo de procedimientos de ejecución coactiva que se formula en el desarrollo del tercer capítulo de este producto, tiene por finalidad revertir gradualmente esta situación paradigmática que emplea el Servicio de Rentas Internas en la recuperación de las obligaciones tributarias impagas.

Para este fin se presenta un conjunto de opciones que permiten mejorar esta área, a fin de hacerla eficiente y dinamizar su funcionamiento, bajo la concepción de que un cuerpo bien conformado de agentes coactivos con el puesto y el perfiles adecuados, son la fuerza básica del éxito de cualquier área de cobro.

Sin dejar de atender otras necesidades como la optimización de los recursos existentes a través de modelos de riesgo, como es por ejemplo la segmentación de la cartera; lo cual va hacer más ágil y aliviar en buena medida la sobrecarga laboral mencionada.

Para el éxito de la coactiva es necesario complementar estas propuestas con estrategias bien planteadas acordes a la realidad de cada Regional, que permitirán movilidad y eficiencia en los procesos de cobro.



## Introducción

La trascendencia que cobran los procedimientos coactivos en los tiempos actuales exige efectuar cambios en la forma de ejecutar el cobro de adeudos fiscales dentro de la Administración Tributaria Central, buscando mejorar la efectividad de cobro con un ahorro de tiempos y recursos y el aprovechamiento del talento humano existente; ya que de la manera como se encuentran ejecutando actualmente, conlleva a una baja percepción del riesgo, a más de una sobre carga operativa y un descontrol en el manejo de recursos existentes.

Lo manifestado no significa que lo que se ha alcanzado hasta el momento sea malo, por el contrario en los últimos años el SRI ha tenido muchos aciertos en esta materia, pero aún se puede hacerse más, y en esa dirección va encamina la presente propuesta investigativa.

El principal problema en el manejo de obligaciones tributarias que enfrentan las Áreas de Coactivas dentro del Servicio de Rentas Internas, es el volumen de créditos a controlar.

Dicha problemática genera incapacidad de cobro oportuno – *como ya se explicó* – por carecer de recursos suficientes, generando en el contribuyente deudor una sensación de perdón o prórroga indefinida en el pago de sus obligaciones.

Prueba de ello es que para apalear de alguna manera la gran aglomeración de obligaciones existentes, el Director General del SRI, Ec. Carlos Marx Carrasco, mediante la emisión de dos resoluciones (Supl. R.O. # 333, 07/05/2008) y (Edición Especial R.O. #46, 15/06/2010), la primera en el año 2008 y la segunda en el año 2010, se vio en la necesidad de dar de baja cartera antigua, así como aquella cartera de valores menores a un salario básico unificado que se encontraban firmes con anterioridad a dichas resoluciones; buscando en algo alivianar la difícil situación de los departamentos de cobro.

En contraste, se puede observar que la verdadera problemática no ha sido afrontada de raíz, continuando latente la enunciada situación interna de las áreas de coactivas, con los riesgos que ello conlleva en todas sus acepciones.

Así, el producto a desarrollarse en este trabajo didáctico se encuentra dividido en cuatro capítulos:

El primero destinado a efectuar una revisión general del panorama jurídico y doctrinario dentro del cual se encuentra inmerso el Procedimiento Coactivo, lo que permitirá al lector aprehender con mayor claridad la naturaleza e importancia de este coaccionar estatal en los diferentes tópicos a analizarse.

Dentro de este primer capítulo se tocan ciertas situaciones jurídicas que afectan directamente la conceptualización de la coactiva, como es por ejemplo conocer la vía legal que enmarca la ejecución coactiva; es decir si ésta consiste en una acción o procedimiento meramente administrativo o un juicio coactivo investido de jurisdiccionalidad, con todas las solemnidades que ello involucra.

A continuación en este mismo capítulo se analiza el desarrollo de la acción coactiva en materia tributaria, tocando temas como solemnidades sustanciales, obligaciones tributarias por las cuales se puede iniciar la coactiva, las etapas procedimentales de la acción coactiva, iniciando por el auto de pago, continuando con las medidas cautelares, embargos, remates, ventas directas, levantamiento de medidas cautelares y finalmente el archivo de la causa.

El segundo capítulo se lo ha destinado a ubicar al Área de Coactivas en la administración tributaria central, adoptando como referencia el Reglamento Orgánico Funcional del Servicio de Rentas Internas (Resolución No. DSRI-012-2008) en el cual se encuentran detallados todos los departamentos y áreas que conforman cada una de las Regionales del Servicio de Rentas Internas y dentro de éstas, el Área de Coactivas.

También se hace un recuento de las actividades desarrolladas por el Departamento de Cobranzas previo al inicio de la coactiva, así como el control y seguimiento que este departamento efectúa de las obligaciones tributarias que van a terminar en este cobro forzoso.

Finalmente en este capítulo se realiza un diagnóstico de la situación actual en el manejo de los procedimientos coactivos ejecutados por el Servicio de Rentas Internas del Austro; con señalamiento de las fortalezas y debilidades que se manifiestan en el diario actuar de los funcionarios responsables de lograr el éxito de la coactiva.

En un tercer capítulo se plantea una propuesta de gestión en el manejo de procedimientos de ejecución coactiva, dentro de la Administración Tributaria Central, aplicable a la Dirección Regional del Servicio de Rentas Internas del Austro.

Esta propuesta de gestión persigue un manejo más dinámico de los procedimientos de ejecución coactiva, aplicable a la Dirección Regional del Servicio de Rentas Internas y en especial a la Regional del Austro, con el fin de optimizar tiempos y recursos, con la utilización de herramientas legales, tecnológicas y de planificación al alcance de la administración tributaria.

Dentro de este capítulo se plantea la necesidad de optimizar los esfuerzos de las áreas de cobro coactivo, haciendo distinción de las clases de adeudos entre los que son fáciles de cobrar de los que no lo son, de los que son incobrables contra los que se espera un alto recupero, permitiendo enfocar los esfuerzos más agresivos y los mejores recursos con los que cuenta el SRI hacia los adeudos que generen

recuperación y riesgo.

Se plantea alternativas para optimizar los recursos existentes a través de modelos de riesgo que se proponen en este capítulo, dicho en otras palabras, a través de la segmentación de la cartera.

Con esta propuesta se busca asignar probabilidad de cobro, de acuerdo a los resultados históricos a la cartera activa.

A la par de esta gran propuesta se plantean otras varias, que con igual importancia ambicionan mejorar las áreas de coactivas de las distintas Regionales del SRI y como ya se dijo, en especial la de la Regional del Austro.

Así por ejemplo se plantea una propuesta de nuevo manejo de personal, perfiles, capacidades, asignación específica de tareas, capacitación e incentivos, todo lo cual confluye en una dinamización del talento humano.

Todo lo planteado bajo la concepción de que un cuerpo bien conformado de agentes coactivos con el puesto y el perfil adecuado, es la fuerza básica del éxito de cualquier área de cobro.

No se puede dejar de mencionar las estrategias operativas en la gestión del cobro forzoso. Éstas son vitales para brindar movilidad y eficiencia a los procesos de cobro coactivo, fortaleciendo los mecanismos de recuperación de la cartera morosa, con anterioridad al inicio de los procedimientos como durante los mismos; posibilitando que estos procedimientos coactivos sean más ágiles y aliviando en buena medida la sobrecarga laboral existente; pero sobre todo en miras de obtener éxito en el cobro coactivo.

Otra propuesta planteada es la negociación de envío de información importante al SRI de contribuyentes deudores fiscales, a través de convenios que se suscriban con entidades gubernamentales y particulares, dependiendo de la capacidad tecnológica con las que éstas cuenten.

La adquisición y cruce de información dentro de la misma Administración Tributaria, como con otros organismos de gobierno y privados brindará una mayor posibilidad de éxito en la recuperación de adeudos fiscales.

Finalmente se cierra este último capítulo proponiendo el aprovechamiento de herramientas tecnológicas, como es la implementación de un sistema ágil y dinámico, que funcione a la par del Sistema Nacional de Cobranzas, ya existente, con la capacidad de ir modificando sus predicciones en el transcurso del tiempo respecto del comportamiento de los coactivados, con la información que de éste se vaya registrando.

Esta implementación por parte del Servicio de Rentas Internas en el área de Coactivas permitirá de forma anticipada realizar una valuación de riesgos, garantizando adicionalmente la imparcialidad de los analistas de coactivas y resultados positivos de cobro.

Dentro de esta temática entra la dotación de equipos tecnológicos necesarios para el desempeño de las labores, como son, copiadoras, softwares de última generación, internet, encriptación de información, correo externo, etc., los cuales ayudarán al equipo humano que conforma el área coactiva a optimizar tiempos, traducándose en un ahorro de recursos para la Administración Tributaria.

Finalmente en el cuarto capítulo se efectúan las conclusiones y recomendaciones del autor dando un valor agregado a todo lo tratado en este producto investigativo.

# CAPÍTULO I

## 1.1 Antecedentes Históricos del Procedimiento Coactivo

Para abordar la temática escogida es indispensable, por lo menos en esquema, efectuar una revisión general del panorama jurídico y doctrinario dentro del cual se ha desarrollado el Procedimiento Coactivo, brindando al lector una exponencia clara y comprensiva de la naturaleza de este coaccionar estatal en los diferentes tópicos a tratar en el presente producto.

Etimológicamente “**coactiva**” deviene del latín “**coactus**”, que significa impulso, ejercer acción en procura de conseguir un fin determinado.

El Diccionario Jurídico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas la define como “con fuerza para apremiar u obligar. Eficaz para forzar o intimidar. (v . Acceso coactivo, Ley coactiva). Ley coactiva.- La expresión es un tanto redundante, por cuanto la ley, fórmula autonomástica del Derecho, lleva como acompañamiento necesario, por la tácita incluso, la coacción; porque las normas jurídicas se establecen para cumplirlas con espontaneidad cuando existe conciencia política o ciudadana, y por las malas cuando se omiten, se resisten o se infringen, y las invoca al particular a quien benefician o la autoridad que debe velar por que se cumplan. Sin embargo, por ley coactiva se entiende comúnmente cualquiera ley de orden público”.

En la legislación ecuatoriana aparece la coactiva en normas dispersas del Código Civil como un mecanismo coercitivo acorde con los principios propios de las Finanzas Públicas y del Derecho Tributario moderno, por los cuales se considera el deber tributario como un axioma, resultante de la existencia del Estado y exigencia indiscutible del bien general.

Bajo esta óptica, el procedimiento coactivo aparece como una realidad ético-jurídica, generadora de una específica vinculación: la relación jurídico-tributaria; adherida a los principios doctrinarios y técnicos del régimen tributario, como ser: los de justicia, celeridad, economía, etc.; implantado en el campo de la administración y gestión tributaria y efectivizado por un órgano no dependiente ni adscrito a las otras funciones del Estado.

Por primera vez en 1971 se implanta en el Ecuador en materia tributaria, el tema de la coactiva contemplada en la Ley de Impuesto a la Renta (R.O. 305, 8-IX-71), en su Art. 128, por el cual se establecía que “los Jefes Provinciales de Recaudaciones que, ocurridos tres meses a contarse de la fecha de posesión de su cargo, no iniciaren el

procedimiento de la coactiva por los créditos pendientes, serán privados de sus sueldo hasta que pongan al día las tramitaciones”; debiéndose dichos funcionarios remitirse para tal efecto a las normas comunes de la coactiva establecidas en el Código de Procedimiento Civil.

Con la expedición del Código Tributario en 1975 (R.O. 958-S, 23-XII-75), se estructura la ejecución coactiva, contándose desde aquel entonces con un cuerpo normativo propio en materia tributaria.

Así en el Libro Segundo,<sup>1</sup> Título II (De las reclamaciones, consultas y recursos administrativos), Capítulo V (Del procedimiento administrativo de ejecución), Secciones 2a. 3a. 4a. y 5a. de este cuerpo normativo, bajo el enunciado “*DE LA EJECUCIÓN COACTIVA*”, se estableció todo lo referente a esta institución jurídica, regulaciones que hasta la actualidad se mantienen casi intactas.

En el año 1989 se expide la Ley de Régimen Tributario Interno (R.O. 341, 22-XII-89), con la cual a través del Art. 104 se da más fuerza a este accionar cuando refiriéndose al valor de la declaración se establece que: “Para el cobro de los impuestos establecidos en esta Ley y demás créditos tributarios relacionados, determinados en declaraciones o liquidaciones por los propios sujetos pasivos, tal declaración o liquidación será documento suficiente para el inicio de la respectiva acción coactiva, de conformidad con lo previsto en los artículos 158 y siguientes del Código Tributario”.

En la actualidad en materia tributaria rige la codificación No. 2005-09 del Código Tributario, cuyas secciones destinadas a regular la acción coactiva, se mantienen casi intactas con relación a las primeras disposiciones establecidas en la codificación del 1975, salvo pequeñas modificaciones, como la del Art. 163, en el cual originariamente se consideraba que la citación por la prensa surtía efecto ciento veinte días hábiles después de la última publicación y a través de la codificación del 2005 se la rebajó a diez días.

Es menester destacar que en virtud de lo prescrito por la disposición final segunda de la Ley s/n (R.O. 242-3S, 29-XII-2007), se le dotó a este código de jerarquía y efectos de Ley Orgánica.

Finalmente, las fuentes de la codificación del Código Tributario actual son:

1.- Constitución Política de la República del Ecuador.

2.- Decreto Supremo 1016-A, Suplemento del R. O. No. 958, 23 de diciembre de 1975.

---

<sup>1</sup> De los procedimientos tributarios

- 3.- Decreto Ley 29, Registro Oficial No. 532, 29 de septiembre de 1986.
- 4.- Ley 006, Registro Oficial No. 97, 29 de diciembre de 1988.
- 5.- Ley 56, Art. 110, Registro Oficial No. 341, 22 de diciembre de 1989.
- 6.- Ley 72, Art. 56, Registro Oficial No. 441, 21 de mayo de 1990.
- 7.- Ley 27, Registro Oficial No. 192, 18 de mayo de 1993.
- 8.- Ley 51, Registro Oficial No. 349, 31 de diciembre de 1993.
- 9.- Ley 93, Suplemento del Registro Oficial No. 764, 22 de agosto de 1995.
- 10.- Decreto Ley 04, Art. 102 literal a), Registro Oficial No. 396, 10 de marzo de 1994.
- 11.- Decreto Ley 05, Registro Oficial No. 396, 10 de marzo de 1994.
- 12.- Ley 41, Registro Oficial No. 206, 2 de diciembre de 1997.
- 13.- Ley 79, Registro Oficial No. 297, 15 de abril de 1998.
- 14.- Ley 99, Registro Oficial No. 359, 13 de julio de 1998.
- 15.- Ley 98-12, Suplemento del Registro Oficial No. 20, 7 de septiembre de 1998.
- 16.- Ley 99-24, Suplemento del Registro Oficial No. 181 30 de abril de 1999.
- 17.- Ley 99-41, Suplemento del Registro Oficial No. 321, 18 de noviembre de 1999.
- 18.- Ley 2001-41, Suplemento del Registro Oficial No. 325, 14 de mayo del 2001.
- 19.- Código de Procedimiento Penal publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 360 del 13 de enero del 2000.

## 1.2 Noción del procedimiento administrativo de ejecución coactiva

La ejecución coactiva consiste en una acción o procedimiento que la administración pública ejercita, por imperio de la Ley, para el cobro de sus créditos insatisfechos.

Al decir del tratadista Jorge O. Baquerizo M., la ejecución coactiva consiste en una vía en la que el Estado o las instituciones del Estado, “basados en el ejercicio de su facultad recaudadora, aplican la fuerza coercitiva del aparato estatal mediante un procedimiento meramente administrativo, no jurisdiccional.

El apremio que caracteriza a la coactiva tiene por finalidad el pago de lo que se les deba (v. gr., obligaciones tributarias en el caso de las Administraciones Tributarias) y que se consigue aun mediante embargo y remate de bienes de propiedad de los sujetos pasivos, esto es, de los administrados” (Baquerizo Minuche, Caicedo Castillo, 2009, Pág. 62).

El sujeto activo capaz de aplicar esta fuerza coercitiva mediante la aplicación de procedimientos coactivos será entonces siempre el Estado (*órganos*) u organismos estatales (*personas jurídicas de derecho público*).

Lo que significa que no puede ser una persona jurídica de derecho privado, aun cuando esté bajo control y administración de una institución del Estado; ello por cuanto el titular de la acción, es únicamente el administrador a quien la ley le confiere esta facultad.

El sujeto pasivo o coactivado por su parte lo constituye el deudor del crédito fiscal o destinatario de la acción de cobro, el cual se ve obligado por su calidad de contribuyente o como responsable solidario - *circunstancia analizada más adelante* - al cumplimiento irrestricto de las obligaciones perseguidas en estas causas.

De lo manifestado se puede definir a la ejecución coactiva como: “El mecanismo legal con el que el Estado u organismos estatales buscan satisfacer las acreencias que se le adeudan, cuando éstas no se obtienen a través de la prestación voluntaria del deudor y es necesario alcanzarla independientemente de la voluntad del obligado, una vez que éstas se encuentran firmes o ejecutoriadas” (Definición del autor de la tesis).

Recapitulando lo manifestado se puede concluir que el procedimiento de ejecución consiste en el mecanismo previsto por la ley, que puede llegar inclusive a la utilización de medios de fuerza, para hacer efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto, se debe al Estado y a las demás instituciones del sector público.

Su fundamentación se encuentra en la necesidad de agilizar el procedimiento de cobro de las obligaciones, eliminando en consecuencia las demoras y contratiempos.

Entendida así la coactiva, surge la primera interrogante: ¿Este accionar estatal constituye un juicio o procedimiento administrativo?

Para despejar esta interrogante es necesario hacer referencia a dos instituciones jurídicas: el privilegio de Autotutela de la Administración Pública y el principio de Unidad de Jurisdicción.

### **1.2.1 Privilegio de Autotutela de la Administración Pública**

La autotutela de la administración pública se desprende de un medio que le es natural e indispensable: el poder público; a través del cual el Estado ejerce su potestad de exigir al contribuyente el cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales y, en su caso, para hacer efectivos los créditos fiscales exigibles sin necesidad de que intervenga el Poder Judicial u otra autoridad jurisdiccional para hacer valer este derecho.

Esta prerrogativa 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.

Las decisiones de la administración pública frente a sus administrados son ejecutoriadas por sí mismas, por propia autoridad, se presumen legítimas, obligan sin necesidad de auxilio judicial, y se pueden hacer cumplir de oficio.

El razonamiento jurídico para que la Administración proceda en forma directa, es decir, sin la intervención de los organismos jurisdiccionales, para la ejecución de sus propias resoluciones, está fundamentado en la necesidad de que las atribuciones del Estado que la legislación positiva ordena se realicen en forma administrativa, no estén sujetas a las trabas y dilaciones que significarían la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial.

En consecuencia, esta condición que la doctrina ha denominado como Privilegio de Autotutela o Autodefensa Administrativa, consisten en síntesis, en la capacidad de 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.

### **1.2.2 El principio de Unidad de Jurisdicción**

Para desentrañar el concepto de unidad jurisdiccional hay que partir de lo que se entiende por Jurisdicción. A manera general la jurisdicción consiste en un poder jurídico atribuido con exclusividad a determinados órganos del Estado, denominados jurisdiccionales, los cuales por el imperio de la ley gozan de la facultad de juzgar y hagan ejecutar lo juzgado.

Este poder jurídico en doctrina se denomina: potestad jurisdiccional, la misma que se traduce en "la sujeción o sometimiento de otros sujetos al ejercicio de aquella, creándoles o imponiéndoles situaciones jurídicas en forma obligatoria, sin requerir de su consentimiento. Claro está, determinando y aplicando el Derecho en su medio de actuación - *el proceso* - en forma imparcial e independiente" (Baquerizo Minuche, Caicedo castillo, 2009, Pág. 53)

El artículo 1 del Código de Procedimiento Civil al respecto define a la Jurisdicción como: "la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en una materia determinada, potestad que corresponde a los tribunales y las juezas y jueces establecidos por las leyes."

Entendida así la jurisdicción o potestad jurisdiccional, corresponde determinar que órganos estatales son los llamados a cumplir con esta encomienda:

Al respecto, la Constitución de la República en el numeral 3, del Art. 168, ha establecido como postulado que rige nuestro Sistema Procesal el principio de Unidad Jurisdiccional, por el cual ninguna autoridad, excepto de la función judicial, puede desempeñar funciones de administración de justicia.

Principio que caracteriza a nuestro sistema jurisdiccional como eminentemente judicialista, a diferencia de otros países como Francia, en donde existe un Consejo de Estado, independiente de la función judicial, el cual juzga los actos emanados de la Administración.

En consecuencia, el concepto de unidad jurisdiccional implica la potestad otorgada a jueces, juezas y tribunales de justicia de determinar el derecho, aplicando las normas jurídicas del ordenamiento positivo pertinentes, para plasmarlas a un caso concreto materia de una actuación procesal instaurada y desarrollada conforme a la Constitución y a la Ley.

Sin embargo de lo manifestado, esta potestad ha sido entendida por prestigiados doctrinarios administrativos, como el tratadista español Luis María Picazo Giménez, como una de las facultades inherentes de la Administración Pública, calificándola de "*jurisdicción administrativa especial*", por la que un órgano administrativo, sin pertenecer a la función judicial, resuelve controversias entre simples particulares.

Un claro ejemplo tenemos: la resolución de reclamos y recursos administrativos; las

cuales se desprenden de la Autotutela, analizada en líneas anteriores, dentro de la que se circunscribiría también la denominada "jurisdicción coactiva", materia de este análisis.

Otros autores, como Jorge Zavala Egas, consideran a contrario sensu, que existen graves inconvenientes para identificar en sentido estricto a la potestad administrativa como una verdadera jurisdicción; como son los antecedentes históricos de separación de poderes del estado y los principios constitucionales de independencia judicial y de unidad jurisdiccional, a más de la radical diferencia estructural entre los procesos en que se ejercitan ambas actividades del Estado, lo que impide una conclusión jurídicamente admisible respecto a la identidad de la facultad resolutoria y ejecutoria de la administración pública con el concepto de potestad jurisdiccional.

Esta segunda corriente doctrinaria es la que actualmente se mantiene y así se lo ha reconocido en varios fallos judiciales, sosteniéndose que el objeto del poder judicial es la consecución de la justicia, misma que se logra solamente mediante la prestación de una tutela judicial efectiva dentro de un proceso debido, cuya condición necesaria es que aquellos órganos sean imparciales y equitativos; y sólo lo son los pertenecientes al Poder Judicial.

### **1.2.3 La Coactiva, proceso jurisdiccional o procedimiento administrativo**

El Art. 941 del Código de Procedimiento Civil bajo el intitulado: Jurisdicción Coactiva, determina que el "procedimiento coactivo" tiene por objeto hacer efectivo el pago de lo que se deba al Estado y a las demás instituciones del sector público que en dicha norma se señalan.

Este procedimiento, en términos del Art. 942 *ibídem*, (...) se ejerce privativamente por los respectivos empleados recaudadores del Banco Central del Ecuador y por los de los bancos del Sistema de Crédito de Fomento, así como por los del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y de las demás instituciones contempladas por la ley; es decir, por funcionarios administrativos.

Con este articulado se le está considerando a la coactiva como un procedimiento administrativo y no un juicio coactivo, en virtud de que quienes lo llevan a efecto son funcionarios de la Administración, apartándose de la concepción de unidad jurisdiccional, analizada líneas atrás.

El Art. 3 de la extinta Ley Orgánica de la Función Judicial, vigente hasta marzo de 2009<sup>2</sup> caracterizaba como jueces especiales a los que "ejercían jurisdicción coactiva",

2 Derogada por el Código Orgánico de la Función Judicial

de manera que podía denotarse una contradicción con el Código de Procedimiento Civil, haciendo suponer que si existía una especie de jurisdicción especial confiada a la administración pública para el manejo de estos "juicios".

Con la promulgación del Código Orgánico de la Función Judicial (Supl. Registro Oficial 544, 9-III-2009) atendiendo en parte a las reflexiones que anteceden, así como a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, en especial a las que determinan la naturaleza de la coactiva y de quienes la ejercen, se eliminó la característica de jueces especiales a quienes ejecutan las coactivas, por el hecho de que la labor de los funcionarios recaudadores (recaudadores especiales) no implica de ninguna manera el ejercicio auténtico de la Jurisdicción, sino una competencia otorgada para la recaudación de haberes públicos.

Otro tema a analizar es el hecho de que dentro de un juicio propiamente dicho, va a estar presente el elemento de "terceridad" por el cual el juzgador debe ser imparcial o neutral, es decir, no se puede ser juez y parte, a diferencia de un funcionario recaudador, quien ostenta la dignidad de juzgador y representa al mismo tiempo a la Institución a la que se debe.

Algunos tratadistas como Juan Larrea Holguín sostienen que los procedimientos jurisdiccionales se materializan con la sentencia, declarando derechos en discusión, los cuales una vez ejecutoriados pasan por efecto de cosa juzgada, ya como acción, cuando se exige el cumplimiento de la sentencia; o como excepción, cuando se demanda que ya obtuvo éxito en un proceso anterior sobre un mismo asunto.

A contrario sensu, los funcionarios recaudadores no dictan sentencias, por lo tanto no declaran derechos en discusión; su función radica en el cobro de obligaciones adeudadas ya existentes y que se encuentran líquidas.

De igual manera, el efecto de cosa juzgada no está presente en el procedimiento coactivo, ya que el coactivado tiene la posibilidad de excepcionarse ante los jueces o tribunales competentes.

Quedando establecido así, que la acción coactiva constituye un procedimiento administrativo que por disposición organizacional, conforme a la ley, asume o debe asumir una institución pública y por asignación específica un servidor público administrativo suyo, para que sin recurrir a los estrados judiciales ordinarios, hagan efectivas, por la vía administrativa, las obligaciones que se encuentran firmes o ejecutoriadas a favor de la entidad pública competente.

Finalmente, al tratarse de procedimientos administrativos, los funcionarios recaudadores son sujetos de acción disciplinaria por omisión o retardo en el cumplimiento de sus funciones, como cualquier funcionario público.

### 1.3 La Acción Coactiva en materia tributaria

Al amparo de lo establecido en el artículo 157 del Código Tributario, gozan de la acción coactiva las administraciones tributarias central y seccional, según los artículos 64 y 65 del Código Tributario, y, cuando la ley lo establezca expresamente, la administración tributaria de excepción, según el artículo 66 ibídem; acción que tiene por objeto el cobro de los créditos adeudados al Fisco por los sujetos pasivos incurso en hechos impositivos gravados de acuerdo a la legislación tributaria vigente.

La acción coactiva se sustenta en títulos de crédito emitidos legalmente, conforme a los artículos 149 y 150 del Código Tributario, o en su caso, en liquidaciones o determinaciones firmes o ejecutoriadas, que lleven implícita la orden de cobro.

Esta acción es ejercida en forma privativa y de oficio por los respectivos funcionarios recaudadores (recaudadores especiales) de las administraciones tributarias y, a su falta, por el que le sigue en jerarquía dentro de la respectiva oficina, quien califica la excusa o impedimento del titular (Código Tributario, 2005, Art. 158, inc. 1).

En el caso del Servicio de Rentas Internas, para que esta asignación sea legítima, es necesario que sea conferida por su Director/ra General mediante resolución, en la cual debe constar la competencia<sup>3</sup> funcional como territorial en la cual se va a desempeñar el funcionario recaudador (recaudador especial):

- **FUNCIONAL:** Ámbito institucional dentro del cual se le delega estas funciones.
- **TERRITORIAL:** Ámbito geográfico dentro del cual tiene competencia para ejercer sus funciones.

Un aspecto destacado de este procedimiento de cobro forzoso es el hecho de que, tratándose de personas naturales, toda deuda a las instituciones públicas, en este caso a la administración tributaria, es solidaria entre los herederos de la persona deudora.

Esta institución jurídica permite al funcionario recaudador intentar la acción coactiva por todo el crédito contra uno o más de dichos herederos, quedando éste o éstos en la posibilidad de exigirles a los demás lo que pagaron por ellos, en la misma vía coactiva y con igual solidaridad. (Código de Procedimiento Civil, 2009, Art. 957)

Así mismo, toda obligación tributaria es solidaria entre el contribuyente y el responsable, quedando a salvo el derecho de éste de repetir lo pagado en contra del contribuyente, ante la justicia ordinaria y en juicio verbal sumario. (Código Tributario,

---

3 COMPETENCIA: Facultad que la ley otorga a un funcionario para producir un acto administrativo.

### 1.3.1 Solemnidades Sustanciales

El Art. 165 del Código Tributario contempla cinco solemnidades sustanciales del procedimiento de ejecución:

1. **Legal intervención del funcionario ejecutor:** En el caso del Servicio de Rentas Internas, para que esta asignación sea legítima, es necesario que sea conferida por su Director/ra General mediante resolución, en la cual debe constar la competencia funcional como territorial en la cual se va a desempeñar el funcionario ejecutor (recaudador especial).

Esta competencia comprende: la competencia funcional referida al ámbito institucional dentro del cual se delega estas funciones; y, la competencia territorial referida al ámbito geográfico dentro del cual tiene competencia para ejercer dichas funciones.

2. **Legitimidad de personería del coactivado:** Cualidad de una persona natural en virtud de la cual se le considera centro de imputación de normas jurídicas o sujeto de derechos y obligaciones.

Tratándose de personas morales (sociedades) constituye el conjunto de elementos que permiten constatar las facultades de alguien para representar a otro. En este caso se verificará ante el organismo correspondiente la legitimidad del representante legal respaldándose con el documento respectivo.

El Código Tributario en los Arts. 24 y siguientes, refiriéndose a los sujetos pasivos obligados al cumplimiento de las prestaciones tributarias, establece que estos pueden ser: contribuyentes o responsables:

Contribuyente es la persona natural o jurídica a quien la ley impone la prestación tributaria por la verificación del hecho generador.

Responsable es la persona que sin tener el carácter de contribuyente debe, por disposición expresa de la ley, cumplir las obligaciones atribuidas a éste (Código Tributario, 2005, Art. 25).

Toda obligación tributaria es solidaria entre el contribuyente y el responsable, quedando a salvo el derecho de éste de repetir lo pagado en contra del contribuyente, ante la justicia ordinaria y en juicio verbal sumario (Código Tributario, 2005, Art. 26).

Para el caso particular de los consorcios, el Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno establece que los miembros del consorcio serán solidariamente responsables, por los tributos que genere la actividad para la cual se constituyó el consorcio.

Facultando a la administración tributaria a perseguir la coactiva en contra del consorcio como tal, o a su representante legal, o a cualquiera de sus socios, o a todos en conjunto, a discreción del recaudador/a especial.

3. **Existencia de obligación de plazo vencido, cuando se hayan concedido facilidades para el pago:** Hace referencia al incumplimiento o simple retardo, por parte del contribuyente o responsable en el pago de una o más de las cuotas pactadas en el convenio.

El Código Tributario (Art. 156) del condiciona la concesión de facilidades de pago al cumplimiento estricto de los pagos parciales determinados en la concesión de las mismas.

Consecuentemente, si requerido el deudor para el pago de cualquiera de los dividendos en mora, no lo hiciera en el plazo de ocho días, se tendrá por terminada la concesión de facilidades y podrá continuarse o iniciarse el procedimiento coactivo y hacerse efectivas las garantías rendidas.

4. **Aparejar la coactiva con títulos de crédito válidos o liquidaciones o determinaciones firmes o ejecutoriadas:** El Art. 160 del Código Tributario en concordancia con el Art. 946 del C.P.C. preceptúa que el 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.

Los Títulos de Crédito se emitirán cuando la obligación tributaria fuere determinada y líquida, sea a base de:

- a) Catastros, registros o hechos preestablecidos legalmente;
- b) Declaraciones del deudor tributario o a avisos de funcionarios públicos autorizados por la ley para el efecto;
- c) Actos o resoluciones administrativas firmes o ejecutoriadas; o de sentencias del Tribunal Distrital de lo Fiscal o de la Corte Suprema de Justicia, cuando modifiquen la base de liquidación o dispongan que se practique nueva liquidación (Código Tributario, 2005, Art. 149); cumpliendo los requisitos establecidos por el Art. 150 Código

## Tributario

La liquidación y determinación de obligación tributarias por mandato legal corresponda a la administración tributaria (sujeto activo), reflejada a través del "Acta de Determinación" (Reglamento LRTI, 2010, Arts. 244 y 245) o mediante la emisión de la "Liquidación de Pago por Diferencias en la Declaración" o "Resolución de Aplicación de Diferencias" (LRTI, 2007, Art. 107 B); documentos que llevan implícitos la orden de cobro.

Esta liquidación o determinación también la puede efectuar el contribuyente o responsable de la obligación (sujeto pasivo) mediante la correspondiente declaración que se presentará en el tiempo, en la forma y con los requisitos que la ley o los reglamentos exijan, una vez que se configure el hecho generador del tributo respectivo; misma que de acuerdo a lo establecido por el Art. 107 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, será documento suficiente para el inicio de la respectiva acción coactiva

5. **Citación legal del auto de pago al coactivado:** La naturaleza de la citación surge como una derivación del derecho a la defensa y como un elemento básico del debido proceso, instituidos como garantías fundamentales del individuo con rango constitucional (Constitución de la República, 2008, Art. 76), a través de las cuales toda persona tiene derecho a ser notificada de las obligaciones por las cuales se le persigue para poder hacer efectivos los derechos que le asisten legalmente.

La citación del auto de pago es una solemnidad sustancial y su falta u omisión es motivo de nulidad; pues la falta de la misma o su práctica defectuosa impide la comparecencia del coactivado para ejercer el derecho a la defensa, señalado en el parágrafo anterior.

Si bien la citación del auto de pago constituye solemnidad sustancial y su falta u omisión constituye nulidad procesal .... ¿Que ocurre en el evento en que ésta haya sido practicada con errores "in procedendo"? ... como cuando se cita por la prensa alegando que la residencia del coactivado es difícil de establecer, cuando su ubicación es conocida; o cuando únicamente se han dejado dos citaciones por boletas en lugar de tres; o cuando se cita por boleta en un lugar que no es el domicilio del contribuyente; etc, etc.

Tómese en cuenta que las nulidades procesales o procedimentales van a estar condicionada siempre a los principios de trascendencia y de convalidación.

No hay, pues, nulidad procesal si la desviación no tiene trascendencia sobre la garantía de defensa en el juicio.

Al respecto, el tratadista Couture manifiesta: “Sería incurrir en una excesiva solemnidad y en un formulismo vacío sancionar con nulidad todos los apartamientos del texto legal, aun aquellos que no provocan perjuicio alguno. El proceso sería, como se dijo en sus primeros tiempos, una misa jurídica ajena a sus actuales necesidades”.

Este principio de trascendencia está consagrado en los Arts. 349 y 1014 del Código de Procedimiento Civil, cuando disponen de manera categórica que la nulidad procesal por omisión de solemnidades sustanciales o la violación del trámite correspondiente a la naturaleza del asunto o al de la causa que se está juzgando, anula el proceso, y los juzgados y tribunales lo declaran de oficio o a petición de parte, siempre que dicha omisión o violación hubiese influido o pudiere influir en la decisión de la causa.

Lo que significa que las nulidades procesales vienen a ser sólo remedio de excepción cuando no se puede reparar o corregir el error.

En el caso de los procedimientos coactivos, cuando ocurran estos errores en la citación, si el coactivado por cualquier forma llega a tener conocimiento de la existencia de una causa en su contra y da muestras claras de este hecho, se tendrá por subsanado este error y se le tendrá por legalmente citado a partir de esta fecha; desde la cual correrán los plazos para hacer valer sus derechos y ejercer el derecho a la defensa.

Al respecto existe vasta jurisprudencia que así lo demuestra,<sup>4</sup> al igual que doctrinarios como Sabino Gendín quines defienden esta tesis al manifestar que: "La notificación mal hecha de un acto que modifique o deniegue una situación jurídica subjetiva no origina el plazo para recurrir".

La omisión de cualesquiera de estas solemnidades, por ser sustanciales, acarrearán la nulidad del procedimiento de ejecución; pudiendo el sujeto pasivo acudir ante una jueza o el juez de lo contencioso tributario (TDF) para hacer prevalecer sus derechos violentados.

### **1.3.2 Auto de Pago**

Es el acto inicial del procedimiento de ejecución materializado a través de una providencia expedida por el funcionario ejecutor, que contiene un mandato específico: ordenar al deudor o a sus garantes o a ambos, que paguen la deuda o dimitan bienes

---

4 JURISPRUDENCIA: 31-VIII-1998 (Expediente No. 550-98, Primera Sala, R.O. 58, 30-X-98); 4-III-2005 (Resolución No. 221-04, R.O. 76, 5-VIII-2005); 18-VI-2007 (Resolución No. 327-2006, Sala Especializada de lo Fiscal, R.O. 349-S, 30-V-2008); 31-V-2007 (Resolución No. 223, Sala de lo Contencioso Administrativo, R.O. 345, 26-V-2008); 26-VII-2007 (Resolución No. 324-07, Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, R.O. 634, 15-VII-2009); entre las más representativas

por un valor equivalente, concediéndoseles para el efecto un plazo de tres días hábiles contados desde el siguiente al de la citación con dicho auto. (Código Tributario, 2005, Art. 161, inc. 1)

Para que este auto, con el cual se da inicio el procedimiento coactivo, goce de plena validez, debe contener obligaciones líquidas, determinadas y de plazo vencido y además es necesario que dichas obligaciones lleven implícitas la orden de cobro, documentos analizados en el punto *1.3.1: 4* del presente trabajo.

El inciso segundo del Art. 161 del C. O.T. establece además que actuará en estos procedimientos de ejecución como secretario el titular de la “oficina recaudadora” correspondiente; y, por excusa o falta de éste, uno ad-hoc que designará el ejecutor; cuyo texto legal amerita el siguiente análisis:

En los registros normativos históricos concernientes a la administración tributaria no consta que haya existido en algún momento una “oficina recaudadora” y por ende un titular que funja de secretario en los coactivos, imposibilitando dar cumplimiento estricto a lo dispuesto por el Código Tributario.

Al parecer el término “oficina recaudadora” es un imperfecto que se viene arrastrando desde la expedición del Código Tributario en 1975, que seguramente, como ya a ocurrido con otros cuerpos legales, esta norma surgió como copia de otras legislaciones sin un análisis crítico jurídico; como podría ser por ejemplo: de la Argentina en cuya Ley de Procedimientos Fiscales, Art. 90, establece que las acciones podrán deducirse ante el juez de la circunscripción donde se halle la oficina recaudadora respectiva.

Esta situación ha obligado a que se designe un secretario ad hoc para cada procedimiento coactivo. Finalmente, si el ejecutor o secretario no fueren abogados, deberá designarse uno que dirija la ejecución, quien percibirá los honorarios que la ley determine.

### **1.3.3 Citación del Auto de Pago**

Para que el mandato dispuesto en el auto de pago surta el efecto deseado, es indispensable que éste sea citado al coactivado en calidad de deudor directo y cuando corresponda a su representante legal o socios, en calidad de responsables solidarios, ya sea en persona o mediante tres boletas dejadas en días distintos en su domicilio tributario fijado en el Registro Único de Contribuyentes RUC.

Cuando la citación está dirigida a herederos o a personas cuya individualidad o residencia sea difícil de establecer, se lo hará a través de la prensa, por tres veces en días distintos, en uno de los periódicos de mayor circulación del lugar, si lo hubiere, o

en el del cantón o provincia más cercanos, la misma que surtirá efecto diez días después de la última publicación.

Las providencias y actuaciones posteriores a la citación con el auto de pago, se notificarán al coactivado o su representante, siempre que hubieren señalado un domicilio especial para tal efecto (Código Tributario, 2005, Art. 163).

La citación del auto de pago debe efectuarla únicamente el secretario ad-hoc designado por el funcionario recaudador (recaudador especial) para cada procedimiento coactivo, cumpliendo los requisitos establecidos en los Arts. 108, 109 y 163 del Código Tributario

Un aspecto a destacar es el hecho de que con la citación del auto de pago se interrumpe la prescripción, de conformidad a lo preceptuado en el inciso primero del Art. 56 del mismo código.

El plazo de cinco años que la Administración Tributaria tiene para iniciar el proceso coactivo e interrumpir la prescripción con la pertinente citación del auto de pago, es un término más que prudencial fijado por la ley, que pretende la recaudación sin sobresaltos.

El no hacerlo en este plazo es un castigo a su negligencia e inoperancia, la cual no puede ser salvada a través de recurso alguno, con las consecuencias legales que ello significa.

### **1.3.4 Medidas cautelares**

Etimológicamente, la palabra medida, en la acepción que nos atañe, significa “prevención, disposición; prevención a su vez, equivale a conjunto de precauciones y medidas tomadas para evitar un riesgo...

...En el campo jurídico, se entiende como tales a aquellas medidas que el legislador ha dictado con el objeto de que la parte vencedora no quede burlada en su derecho” (Enciclopedia Jurídica Omeba, 1982, Pág. 228).

Esta institución aparece por primera vez en el derecho romano dentro de la “legis acciones” bajo el nombre de “Pignoris Capio”, que era un procedimiento que consistía en la toma por el acreedor, como garantía, de determinados bienes del deudor, con el objeto de constreñirlo al pago de su deuda, sin que sea necesaria la intervención del magistrado.

Más adelante las “legis acciones” fueron reemplazadas por el “procedimiento

formulario”<sup>5</sup> constituyendo un medio de coacción de que gozaba el magistrado en virtud de su “imperium” para embargar bienes a la persona que desobedeciera sus mandatos.

Finalmente, una vez trabada la litis con la contestación, la cosa litigiosa no podía ser enajenada, ni destruida, ni deteriorada, de manera que debería ser entregada al ganancioso en el proceso en que se hallaba al iniciarse la contención.

Destacados doctrinarios consideran el objeto de las medidas cautelares como:

“El proceso cautelar que 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” (Carnelutti, 1964, Pág. 166).

“Una anticipación provisoria de los efectos de la garantía jurisdiccional, vista su instrumentalidad o preordenación” (Calamandrei, 1964, Pág. 79)

“Las medidas se adoptarán para asegurar la efectividad de la tutela judicial que puede otorgarse en la sentencia que se dicte. Pueden consistir en órdenes y prohibiciones de contenido similar a lo que se pretenda en el proceso, de carácter temporal, (...) provisional, condicionado y susceptible de modificación y alzamiento, sin prejuzgar la sentencia que en definitiva se dicte o en cualquier actuación, directa o indirecta” (Instituto de Estudios Fiscales, 2009, Pág. 57).

Nuestro Código Tributario en el Art. 164 posibilita al ejecutor ordenar en el mismo auto de pago o con posterioridad, el arraigo o la prohibición de ausentarse, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes, sin que para el efecto sea necesario que opere trámite previo.

De estas medidas precautelatorias es menester destacar la prohibición de ausentarse de los ecuatorianos del país:

El Art. 66 numeral 14 de la Constitución Política del Ecuador, contempla el derecho de los ecuatorianos a transitar libremente por el territorio nacional, así como gozar de libertad para entrar y salir del país.

Por otro lado se señala que la prohibición de salir del país sólo podrá ser ordenada por el juez competente, de acuerdo con la Ley.

Como ya se indicó en el punto 1.2.3, los jueces competentes son únicamente aquellos titulares de los órganos del Poder Judicial a quienes la Ley les ha atribuido la

---

5 Documento pequeño que redactaba el magistrado, en presencia y con la colaboración de las partes, en el cual se concretaban las pretensiones del actor y del demandado en el litigio y se indicaba al juez la cuestión a resolver otorgándole el poder de juzgar.

competencia, en razón de la materia, pudiendo adoptar esta medida sólo después de haber sopesado la conveniencia o inconveniencia de su aplicación en relación con la restricción del derecho constitucional a la libertad de salida del país.

Los funcionarios recaudadores al deberse a la administración tributaria central, la cual es parte del poder ejecutivo, no gozan de jurisdiccionalidad, en consecuencia atendiendo la jerarquía de las normas, no pueden disponer esta medida cautelar.

De hacerlo, el coactivado estaría en la posibilidad de demandar responsabilidad administrativa y civil del funcionario ejecutor por los daños que su conducta le haya ocasionado, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

Finalmente, el coactivado puede solicitar la cancelación y levantamiento de las medidas cautelares, a cambio de una caución en dinero efectivo, de constituir una fianza bancaria, una fianza personal de terceros, una póliza de fidelidad o cualquier otra autorizada, cuya cuantía y plazo para otorgarla serán fijados por la jueza o el juez de lo contencioso tributario (TDF), de acuerdo a lo previsto en el artículo 248 y siguientes del Código Tributario.

### **1.3.5 Embargo**

“Es el acto procesal mediante el cual se busca inmovilizar comercial y jurídicamente el bien que es propiedad del deudor con el fin de que quede fuera del comercio e impedir toda negociación o acto jurídico sobre dicho bien....

... En estas condiciones, el Estado solo podrá disponer del bien por medio del recaudador especial, quien autoriza la venta o adjudicación a terceros o su restitución jurídica a su legítimo propietario. Para el embargo la administración contará con el auxilio de la fuerza pública y de las autoridades civiles” (Instituto de Estudios Fiscales, 2009, Pág. 57).

El embargo al decir de varios doctrinarios es la declaración de voluntad de la Administración Tributaria mediante la cual determinados bienes de propiedad del coactivado se afectan o adscriben a la actividad de apremio que ha de realizarse en el proceso de ejecución; lo que significa que los bienes embargados no pueden enajenarse y todo contrato celebrado sobre ellos tendiente a su enajenación es absolutamente nulo.

Este acto de voluntad se materializa mediante la diligencia de ejecución de apremio de los bienes del deudor en la cuantía suficiente para cubrir el importe de la deuda tributaria, los intereses que se hayan causado o se causen hasta la fecha del ingreso al fisco y las costas de ejecución, con respeto siempre al principio de proporcionalidad y en la medida de lo posible, el orden establecido en el Art. 166 del Código Tributario.

En nuestra legislación, el procedimiento de embargo se encuentre normado a partir del parágrafo 2do., Sección 2a., Capítulo V, Título II, Libro Segundo, del Código Tributario.

A través de estos articulados se regula el momento en el que procede un embargo, los bienes que no son susceptibles de embargo, el embargo de empresas y créditos, el auxilio de la fuerza pública, el descerrajamiento, preferencia del embargo administrativo, subsistencia y cancelación de embargos y embargos preferentes.

Por regla general todos los bienes e ingresos del coactivado, llámese contribuyente o responsable solidario, son embargables, sin embargo en algunos casos específicos, la ley ha prohibido el embargo en razón de la naturaleza de los bienes, o de las personas naturales o jurídicas poseedoras de los mismos, o por su finalidad y uso.

Su razón de ser se encuentra en el hecho de que se tratan de bienes de uso indispensable para la supervivencia del coactivado y su familia, o de bienes para el ejercicio de la profesión, etc.; mismos que expresamente se encuentran contemplados en el Art. 1634 del Código Civil, con las modificaciones establecidas por el Art. 167 del Código Tributario

Estos bienes que no pueden ser objeto de embargo son los siguientes:

#### **Art. 167 Código Tributario**

- a) Los muebles de uso indispensable del deudor y de su familia, excepto los que se reputen suntuarios, a juicio del ejecutor;
- b) Los libros, máquinas, equipos, instrumentos, útiles y más bienes muebles indispensables para el ejercicio de la profesión, arte u oficio del deudor, sin limitación; y,
- c) Las máquinas, enseres y semovientes, propios de las actividades industriales, comerciales o agrícolas, cuando el embargo parcial traiga como consecuencia la paralización de la actividad o negocio; pero en tal caso, podrán embargarse junto con la empresa misma, en la forma prevista en el artículo siguiente.

#### **Art. 1634 C.C.**

- a) Los sueldos de los funcionarios y empleados públicos, comprendiéndose también aquellos que prestan servicios en la Fuerza Pública. Tampoco lo serán las remuneraciones de los trabajadores.

La misma regla se aplica a los montepíos, a las pensiones remuneratorias que deba el Estado, y a las pensiones alimenticias forzosas.

Sin embargo, tanto los sueldos como las remuneraciones a que se refiere este ordinal, son embargables para el pago de alimentos debidos por ley;

- b) El lecho del deudor, el de su cónyuge, los de los hijos que viven con él y a sus expensas, y la ropa necesaria para el abrigo de todas estas personas;
- c) Los libros relativos a la profesión del deudor, hasta el valor de ochocientos dólares de los Estados Unidos de América, y a elección del mismo deudor;
- d) Las máquinas e instrumentos de que se sirve el deudor para la enseñanza de alguna ciencia o arte, hasta dicho valor y sujetos a la misma elección;
- e) Los uniformes y equipos de los militares, según su arma y grado;
- f) Los utensilios del deudor artesano o trabajador del campo, necesarios para su trabajo individual;
- g) Los artículos de alimento y combustible que existan en poder del deudor, en la cantidad necesaria para el consumo de la familia durante un mes;
- h) La propiedad de los objetos que el deudor posee fiduciariamente;
- i) Los derechos cuyo ejercicio es enteramente personal, como los de uso y habitación;
- j) Los bienes raíces donados o legados con la expresión de no embargables, siempre que se haya hecho constar su valor al tiempo de la entrega por tasación aprobada judicialmente. Pero podrán embargarse por el valor adicional que después adquirieren.
- k) El patrimonio familiar; y,
- l) Los demás bienes que leyes especiales declaren inembargables.

### **1.3.6 Remate**

Efectuado el embargo de bienes del deudor, a excepción de valores monetarios como sueldos, frutos, rentas, créditos, entre otros, los cuales pasan directo a las arcas fiscales, corresponde enajenar estos bienes aprehendidos para con los valores resultantes cubrir las deudas impagas del coactivado.

Este cometido se consigue a través del remate o subasta de los bienes embargados, conforme se explica a continuación.

Lo primero a realizarse en esta instancia es el avalúo pericial de los bienes aprehendidos.

Para ello el funcionario ejecutor designa un perito, mismo que deberá ser profesional o técnico de reconocida probidad, o persona que tenga suficientes conocimientos sobre los bienes objeto del avalúo y que, preferentemente, resida en el lugar en que se tramita la coactiva.

De no estar conforme el coactivado con esta designación, tiene la posibilidad de nombrar en un plazo de dos días de notificado con el informe pericial, uno por su cuenta.

Si entre estos dos peritajes no hubiere conformidad en cuanto al avalúo, el funcionario ejecutor deberá nombrar otro con el carácter de dirimente.

Sin embargo de lo cual, no está obligado el Recaudador Especial a atenerse contra su convicción al criterio de ninguno de los peritos, pudiendo aceptar el avalúo de cualesquiera de los tres, e inclusive señalar un valor promedio de entre todos ellos (Código Tributario, 2005, Art. 180, inc. 1)

En el caso de bienes inmuebles, el avalúo no puede ser menor al que consta en los catastros municipales de la localidad; excepto de aquellos bienes que no se encuentran catastrados, en cuyo caso deberá aceptar el señalado por el o los peritos, sin importar el valor.

Con el remate se busca enajenar los bienes embargados al mayor precio posible, prefiriéndose la oferta que satisfaga de contado el crédito del coactivante.

Por su parte si el deudor quiere librar sus bienes, lo puede hacer, pagando la deuda, intereses, multas y costas, hasta antes de cerrada la subasta o remate en el día señalado para el efecto.

Si con el producto del remate no se alcanza a cubrir la totalidad de la obligación, se

embargarán otros bienes del deudor, para proceder en forma igual al correspondiente avalúo y remate.

A contrario sensu, si queda un sobrante, éste será distribuido, conforme a la ley, entre los terceristas coadyuvantes, o devuelto al coactivado.

Este señalamiento se debe publicar en la prensa, por tres oportunidades, en días distintos, en la forma prevista en el artículo 111 del Código Tributario.

En los avisos no se hará constar el nombre del deudor sino la descripción de bienes, como dimensiones, años de vida, ubicación, estado, su avalúo y más datos que el ejecutor estime necesarios,.

Independientemente del tipo de bien la base para las posturas será las dos terceras partes del avalúo de los bienes a rematarse en el primer señalamiento; y la mitad, en el segundo. Esta última base también se la tomará en caso de que proceda venta directa.

Existen algunas diferencias importantes en este procedimiento, dependiendo de si se trata de bienes inmuebles o muebles, que ameritan mencionarse:

En el caso de los inmuebles, primero se presentan las posturas de los oferentes en sobre cerrado y en fecha posterior se llama a subasta pública a las personas cuyas ofertas fueron calificadas; a diferencia de los bienes muebles en los que es procedente realizarlos directamente en subasta pública y al martillo.

En el primer caso se debe acompañar a las posturas por lo menos el 10% del valor de la oferta; mientras que para el segundo caso será preciso consignar previamente o en el acto, el 20% cuando menos, del valor fijado como base inicial para el remate.

Para el caso de los inmuebles se puede ofertar con un plan de pagos de hasta cinco años, mientras que para los muebles el pago debe ser de contado y en el acto.

El incumplimiento de cualquiera de los requisitos formales establecidos en el Código Tributario para este efecto, da lugar a la quiebra del remate, debiendo procederse en tal circunstancia conforme se indica en este mismo texto legal.

### **1.3.7 Venta fuera de subasta y transferencia gratuita**

Esta fase del procedimiento coactivo, a pesar de encontrarse contemplado de apenas cuatro artículos, presenta varias impresiones jurídicas que dificultan su normal desarrollo. Analicemos cada una de ellas:

El Art. 200 del Código Tributario establece que procede la venta directa de los

bienes embargados en los siguientes casos:

- Cuando se trate de semovientes y el costo de su mantenimiento resultare oneroso, a juicio del depositario;
- Cuando se trate de *bienes fungibles* o de artículos de fácil descomposición o con fecha de expiración; y,
- Cuando se hubieren efectuado dos subastas sin que se presenten posturas admisibles.

En esta norma se hace referencia solamente a bienes embargados. ¿Que ocurren con los bienes dimitidos voluntariamente por el coactivado que cumplen con una de estas características?

Postulados:

- a) Al tratarse de una norma de orden público no puede aceptarse estos bienes dimitidos por no estar expresamente señalados en la norma.

Este análisis no tiene asidero si tomamos en consideración que el Art. 166 del Código Tributario posibilita que el coactivado dimita bienes, a no ser si la dimisión fuere maliciosa; si los bienes estuvieren situados fuera de la República o no alcanzaren para cubrir el crédito, en cuyo caso el ejecutor ordenará el embargo de los bienes que señale.

¿Pero que ocurre si la dimisión es la correcta? ... No existe un fundamento en derecho que posibilite rechazar tal dimisión.

- b) Proceder con la venta directa de estos bienes dimitidos por analogía con la norma expresa existente para el caso de los bienes embargados.

Este criterio resulta peligroso ya que es discutible si existe o no un vacío legal al respecto que amerite su aplicación.

- c) Se tiene primero que emitirse una providencia de embargo de estos bienes dimitidos para que estos bienes puedan salir a venta directa.

Al parecer esta sería la solución correcta, aunque ello implique una pérdida de tiempo y recursos innecesarios, contraviniendo los principios tributarios de simplicidad y celeridad.

Otro cuestionamiento que surge de esta norma es el hecho de que se incluyen a los bienes fungibles ¿Pero por qué?; si de acuerdo a lo establecido en el Art. 593 del

Código Civil, simplemente se tratan de bienes que no puede hacerse el uso conveniente a su naturaleza sin que se destruyan, como por ejemplo: combustibles, cemento, pinturas, etc. incluso especies monetarias.

Esto da lugar a que estos bienes tengan que salir a venta directa por la mitad de su avalúo, causando un perjuicio innecesario al patrimonio del coactivado.

El Art. 201 del Código Tributario es quizá el que mayor problema presenta. Comienza señalando que la venta se efectuará por la base del remate. ¿Qué base, la del primer señalamiento o la del segundo?

Haciendo uso de la lógica jurídica, se entendería que se trata de la segunda base, en razón de que la tercera condición en el Art. 200 *ibídem*, es como ya se dijo: que se hubieren efectuado dos subastas; lo que significa que, si ya se fijó anteriormente para las ofertas la mitad del avalúo de los bienes y no hubo oferentes, no es lógico para la venta directa aumentar nuevamente esta base ya que ocasionaría que estos bienes muy difícilmente puedan ser enajenados, lo que no es conveniente ni para la administración tributaria ni para el coactivado.

Otro problema que presenta este articulado es de que se contempla un listado muy genérica de sociedades a las cuales se debe invitar preferentemente antes de hacer el llamado a particulares en general.

El problema se agrava cuando no se contempla la posibilidad de realizar este llamado por la prensa, como expresamente si lo contempla el Código Tributario para los casos de remate y venta a particulares, dando lugar a que el actuario de la causa deba comunicar a dichas entidades generalmente mediante oficios.

Esta situación da lugar primero a que se invierta gran cantidad de tiempo y recursos en su elaboración y notificación.

Segundo, a que no es posible establecer todas las entidades a ser invitadas.

Y tercero, al no delimitar este artículo un perímetro territorial, debería hacerse a nivel nacional con el consiguiente problema de que no se puede llamar a venta a particulares mientras no se haya notificado a todas estas entidades; bajo el riesgo de caer en una nulidad procedimental.

Los dos últimos artículos presentan menos inconvenientes, o que en todo caso son superables fácilmente; por lo que me limitaré únicamente a indicar que el Art. 203 es demasiado simple cuando le otorga al recaudador especial la posibilidad de transferir gratuitamente los bienes que no pudieron ser rematados o enajenados en venta directa, sin establecer un procedimiento que transparente este hecho, evitando así a futuro malos entendidos, incluso posibles irregularidades en dichas transferencias.

### **1.3.8 Conclusión y Archivo**

No existe una norma que establezca de forma expresa cuando se puede archivar un procedimiento coactivo, entendiéndose en principio que los procedimientos coactivos perseguidos por la administración tributaria deben concluir cuando las obligaciones tributarias que motivaron dicho accionar se han extinto.

Al respecto el Art. 37 del Código Tributario enumera cinco modos de extinción de las obligaciones tributarias: solución o pago; compensación; confusión; remisión; y, prescripción de la acción de cobro.

De estos modos el más común siempre va a ser el primero, sin embargo de que también se presenten los otros modos; en cuyos casos previo al archivo de las causas se debe levantar todos los embargos y medidas cautelares existentes con el fin de sanear cualquier incidente suscitado en el transcurso de la causa.

La solución o pago de las obligaciones adeudadas puede efectuarse a través de desembolsos efectuados por el coactivado o con el fruto de embargos de valores monetarios o con el dinero producto de remates o ventas directas a terceros.

Un caso especial es cuando los bienes embargados no han podido ser rematados o vendidos directamente, en cuyo caso el Art. 203 del Código Tributario establece que el recaudador especial imputará el valor de la última base de remate a la deuda tributaria. Si dicho valor cubre el total de la deuda, también se deberá archivar la causa.

Una última forma de finalizar una acción coactiva es a través una disposición emanada por autoridad judicial competente, en la que se ordene el levantamiento de medidas cautelares y archivo de la causa, ya sea como resultado de un juicio de excepciones, o de una acción directa de nulidad o una acción de protección, interpuestas por el coactivado o una tercera persona interesada.

# CAPÍTULO II

## 2.1 Ubicación y estructura del Área de Coactivas en la Administración Tributaria Central.

El Servicio de Rentas Internas (SRI) como entidad técnica y autónoma, la cual forma parte de la Administración Tributaria Central, al tener la responsabilidad de recaudar tributos internos establecidos por Ley, con sustento en su facultad recaudadora, cuenta a su cargo con la adopción y ejecución de políticas tributarias que permitan asegurar el cumplimiento de las obligaciones adeudadas.

Estas políticas, atribuciones y obligaciones están determinadas en su ley constitutiva; y, en las demás normas legales y reglamentarias, que rigen la gestión de la Administración Tributaria Central, así como aquellas directrices que legalmente les señalen el Directorio o el Director General del Servicio de Rentas Internas.

En el Reglamento Orgánico Funcional del Servicio de Rentas Internas (Resolución No. DSRI-012-2008) se estructura a esta entidad en: Administración Nacional y Administración Regional. Revisemos brevemente como se encuentra estructurada cada una de ellas.

A la cabeza de la Administración Nacional están:

- a) **Directorio**, cuyas funciones se encuentren determinadas en su ley constitutiva.
- b) **Auditoría Interna**, sus funciones son dictadas por el Contralor General del Estado.
- c) **Dirección General**, las funciones están determinadas en el Código Tributario, la Ley de Régimen Tributario, la Ley de Creación del SRI y las demás normas legales y reglamentarias que rigen el ejercicio de su cargo.
- d) **Secretaría General**, sus funciones están establecidas en la Resolución No. DSRI-012-2008.

La administración nacional se divide en direcciones, departamentos y áreas, siendo pertinente señalar solamente las primeras:

- a) Dirección Nacional de Gestión Tributaria
- b) Dirección Nacional Jurídica
- c) Dirección Nacional de Coordinación y Planificación
- d) Dirección Nacional Administrativa
- e) Dirección Nacional de Recursos Humanos
- f) Dirección Nacional Financiera
- g) Dirección Nacional de Desarrollo Tecnológico.
- h) Centro de Estudios Fiscales

La Organización Regional del Servicio de Rentas Internas está integrada por ocho direcciones:

- 1) Dirección Regional del Norte, con sede en la ciudad de Quito.
- 2) Dirección Regional Centro I, con sede en la ciudad de Ambato.
- 3) Dirección Regional Centro II, con sede en la ciudad de Riobamba.
- 4) Dirección Regional del Austro con sede en la ciudad de Cuenca.
- 5) Dirección Regional del Sur, con sede en la ciudad de Loja.
- 6) Dirección Regional de Manabí, con sede en la ciudad de Portoviejo.
- 7) Dirección Regional del Litoral Sur, con sede en la ciudad de Guayaquil.
- 8) Dirección Regional de El Oro, con sede en la ciudad de Machala.

Cada una de las regionales cuenta con los siguientes departamentos:

- Servicios Tributarios;
- Gestión Tributaria;

- Auditoría Tributaria;
- Jurídico;
- Reclamos;
- Administrativo Financiero; y,
- Cobranzas.

Dentro del departamento de Cobranzas, está el Área de Coactivas. Esta área cuenta con las siguientes funciones:

- 1) Ejecutar las acciones coactivas para el cobro de las obligaciones tributarias.
- 2) Llevar los procesos judiciales iniciados en contra de las coactivas.
- 3) Coordinar con el Departamento Jurídico cuando a los procesos coactivos se hayan interpuesto excepciones.

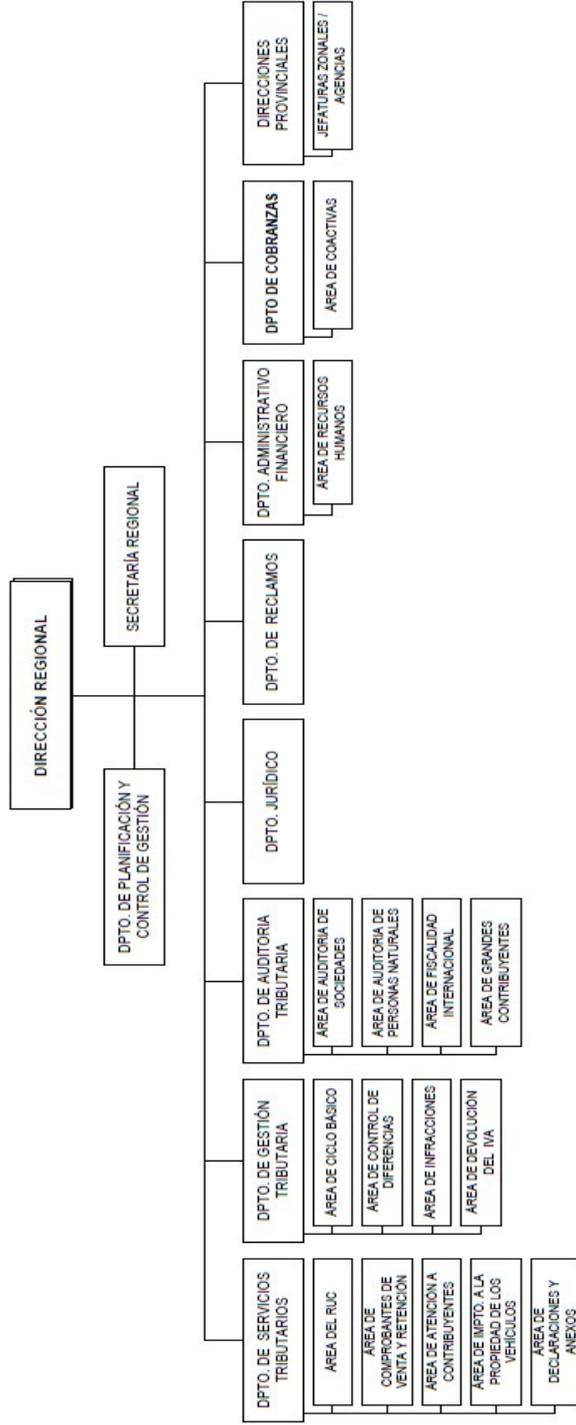
El ejercicio de estas funciones corresponde al funcionario ejecutor (Recaudador Especial), funcionario de la administración pública letrado y con experiencia en materia tributaria, encargado de realizar los actos de coerción encaminados al cobro de las obligaciones que no han sido pagadas voluntariamente por los contribuyentes o responsables.

Este representante de la Administración Tributaria actúa con la ayuda de Auxiliares Coactivos, quienes pueden ser funcionarios de la propia administración tributaria; a excepción de casos de necesidad o imposibilidad en que se puede contratarse servicios de particulares a ser pagados contra factura y cargados como costas de ejecución.

Entre los auxiliares externos tenemos a peritos, depositarios de bienes que no pueden ser custodiados por el SRI, secuestradores de vehículos, etc.

En el siguiente gráfico se puede apreciar la organización estructural establecida en la Resolución No. DSRI-012-2008 para las regionales: Norte, Litoral Sur y Austro.

SERVICIO DE RENTAS INTERNAS  
 ORGANIZACIÓN ESTRUCTURAL - ADMINISTRACIÓN REGIONAL  
 REGIONALES NORTE, LITORAL SUR Y AUSTRO



## **2.2 Actuaciones previas al inicio del procedimiento de ejecución.**

En un artículo publicado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) se considera a la cobranza persuasiva como aquella que “engloba todo tipo de acciones que se realizan para la consecución del pago de una deuda fiscal antes de llegar a la fase ejecutiva...”

... En general es el método mas económico y sencillo para cualquier Administración Tributaria, y va ligado íntimamente a la eficiencia del cobro coactivo, esto es, mientras mas contundente y efectivo sea el cobro a través de la ejecución, el contribuyente preferirá llegar a un arreglo previo antes de la ejecución de sus activos” (Castillo Contreras, CIAT, 2009, Pág. 11)

En la Guía Referencial de Cobranzas, elaborada por la Dirección Nacional de Desarrollo Institucional y aprobada por el Director General del SRI el 08 de enero de 2007, se establece que previo el inicio de la acción coactiva se debe ejercer algunas acciones persuasivas encaminadas al cobro de las obligaciones adeudadas sin tener que llegar a instancias mayores, como es precisamente la acción de cobro coactivo.

En esta guía se han establecidos tres acciones persuasivas:

- Llamadas telefónicas efectuadas por funcionarios o por un sistema informático automatizado (IVR), buscando un compromiso de pago por parte del contribuyente o responsable
- Correos electrónicos recordatorios de deudas pendientes
- Comparecencia al contribuyente debidamente firmada por el Director Regional

De no existir el pago del contribuyente luego de efectuadas estas persuasivas, corresponde iniciar la acción coactiva.

Para que ésta tenga el éxito esperado y se la maneje de manera ordenada, es necesario contar previamente con un expediente que contenga la siguiente información:

- Documentos emitidos por la Administración Tributaria que lleven implícita la Orden de Cobro: Títulos de Crédito, Liquidaciones de Pago por Diferencias en la Declaración y Actas de Determinación, con sus respectivas razones de notificación (Código Tributario, 2005, Art. 160) y (Código de Procedimiento

Civil, 2009, Art. 946)

- Determinaciones efectuadas por los propios sujetos pasivos: Declaraciones y liquidaciones (Ley de Régimen Tributario Interno, 2007, Art. 107).
- Requerimientos de Pago. (Para el caso de facilidades de pago incumplidas)
- Sentencias y resoluciones judiciales relacionadas con las obligaciones perseguidas.
- Certificados de Avalúos y Catastros (Municipio) y de Bienes y Gravámenes. (Registro de la Propiedad)
- Otros certificados que ameriten ser incorporados a los coactivos.
- Reportes de sistemas informáticos con los que cuenta la administración tributaria: RUC; Estado de Cuenta del Contribuyente (SNC); Reportes de Consulta Consolidada, etc.

Esta información será de gran utilidad para establecer si las obligaciones a perseguir coactivamente se encuentran firmes o determinaciones; así como determinar los bienes del contribuyente o responsable que pueden ser embargados.

Una vez que se tienen completos estos expedientes y se ha verificado que las obligaciones continúan pendientes de pago, se los entrega al Área de Coactivas para el inicio de la coactiva.

Lamentablemente, conforme se analiza más adelante, este procedimiento establecido en la la Guía Referencial de Cobranzas, por lo menos en la Regional del Austro, no puede ser cumplido a cabalidad, debiéndose básicamente a la falta de personal en el departamento de Cobranzas para armar los expedientes como para el inicio oportuno de la coactiva.

## **2.3 Control y seguimiento de los procedimientos coactivos.**

La gran cantidad de obligaciones tributarias existentes en cada una de las regionales del Servicio de Rentas Internas que ameritan el inicio de la coactiva, precisa el establecimiento de sistemas de control y custodia de documentos, pues no basta con el desarrollo de un buen sistema tributario en la generación de estas obligaciones, sino que es necesario garantizar que las mismas sean cumplidas por todos en condiciones

de igualdad y sin ninguna excepción.

Bajo esta premisa surge la necesidad de acoger un sistema informático que apoye la gestión del proceso de cobranza, en el cual se registren todos los movimientos de cargos y descargos de los contribuyentes, así como también el almacenamiento en forma organizada y sistemática de la información referente a los procesos de cobro que se desarrollen en los departamentos generadores, con el fin de medir, controlar y facilitar la labor de la cobranza.

Es preciso señalar que el éxito de la cobranza coactiva no va a depender únicamente de un control sistematizado, sino que es necesario periódicamente confeccionar planes con el fin de direccionar correctamente la coactiva, así como adoptar criterios para determinar las características de las deudas o deudores a los que se les aplicará la cobranza administrativa, indicando los períodos de vencimiento, los tributos adeudados y los montos de las deudas a considerar.

Con este fin en el año 2001 se implementó el Sistema Nacional de Cobranzas (SNC), que es un sistema de información y planeación de la cartera morosa, que permite al funcionario responsable contar con una herramienta virtual de todos los actos que conlleva el proceso de cobro previo el inicio de la coactiva.

Este sistema tiene la funcionalidad de registro y gestión de cobro de toda la deuda tributaria generada en la Institución; permitiendo a los departamentos generadores de deuda el ingreso de las obligaciones generadas en un solo sistema de control, registro y cobro de documentos.

Adicionalmente para el control de las actividades coactivas, es necesario contar con indicadores, los cuales deben estar apegados al proceso, enfocados al contribuyente y abarcar resultados tangibles y de percepción. Indicadores que sirvan para medir avances y corregir deficiencias y no para evidenciar o justificar actuaciones de los funcionarios a cargo.

Un indicador para que sea efectivo debe estar en función de los objetivos superiores, pero consensuados con quien realiza la acción. Debe ser fácil de obtener y marcar retos alcanzables.

## **2.4 Diagnóstico del manejo de los procedimientos coactivos en el**

### **SRI Austro**

El manejo de procedimientos coactivos en la regional Austro, como en el resto de regionales del Servicio de Rentas Internas en los últimos años ha ido en aumento en número y complejidad, lo que ha dado lugar a que la administración tributaria

igualmente todos los años busque alternativas válidas que le ayude a sortear los obstáculos que se le van presentando en el camino.

Sin embargo, es necesario señalar que pese a los esfuerzos desplegados con este fin, como se indica a continuación, aún existen varios problemas por ser resueltos. Revisemos cada uno de ellos:

### **2.4.1 Fortalezas del SRI en la acción coactiva.**

Como fortalezas del Servicio de Rentas Internas tenemos las siguientes:

#### **Tecnología.**

En octubre de 1999 se vio la necesidad de insertar una Tecnología de Información en el modelo de gestión del Servicio de Rentas Internas, que permita entre otros aspectos:

- Definir una plataforma de tecnología única;
- Consolidar los datos para garantizar su integridad y evitar redundancia;
- Validar la funcionalidad de los sistemas legales en base a los requerimientos del usuario;
- Proveer accesibilidad a las aplicaciones y datos a todos los usuarios del SRI a nivel nacional;
- Proveer herramientas de manejo de información, para la toma de decisiones a nivel ejecutivo; y,
- Garantizar la seguridad de la información.

Con este fin se creó una nueva arquitectura de Tecnología de Información que soporte el desarrollo del Servicio de Rentas Internas hasta el año 2010, permitiendo brindar servicios óptimos a los usuarios internos y externos de la Administración Tributaria y evaluar la eficiencia de su gestión.

Esta tecnología informática se fundamenta en cuatro pilares tecnológicos:

- Escalabilidad

- Compatibilidad
- Portabilidad
- Conectividad



Estos sistemas de Tecnología Informática (TI) implementados por el Servicio de Rentas Internas hoy en día se destacan frente a los de otras instituciones públicas.

En la actualidad permiten controlar grandes bases de datos de forma eficiente, rápida, eficaz y sin discrecionalidad o conductas no deseadas de los funcionarios; facilitando la administración de grandes volúmenes de información sin errores; adaptándose a las necesidades de la propia institución, aplicables también a la persecución de los procedimientos coactivos.

Los sistemas informáticos utilizados en el desarrollo de la coactiva son:

- Sistema Nacional de Cobranzas;
- Sistema Nacional de RUC;
- Sistema Nacional de Vehículos;
- Consulta Declaraciones 2000;
- Consulta CGD;

- Consulta Consolidada;
- Workflow

### **Infraestructura.**

Entre los objetivos del Servicio de Rentas Internas está el de fortalecer los niveles de prestación de servicios a la ciudadanía.

En este sentido, se ha invertido grandes recursos económicos buscando mejorar los niveles de cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes del Ecuador, dentro del cual consta un amplio programa de inversión en tecnología e infraestructura física para la prestación de mejores servicios a los contribuyentes.

En esta perspectiva se ha realizado una obra importante de construcción y adecuación en todo el Ecuador, buscando configurar un esquema de excelencia para la atención al contribuyente.

Varias de las edificaciones del SRI se han adquirido por la vía de gestiones específicas ante la AGD u otras instituciones del sector público, como una estrategia de optimización de los recursos del Estado.

Los trabajos de adecuación de las dependencias, tanto en la matriz como en las direcciones regionales y provinciales, se sustentan en criterios de estandarización y homogenización, con el objeto de proyectar una sola imagen corporativa en el ámbito nacional.

En todas las oficinas del SRI, existen espacios especialmente diseñados para la atención al contribuyente, en temas relacionados con la cobranza coactiva, dentro de los cuales se ha adecuado espacios destinados al archivo de los expedientes y documentos coactivos.

Reconocimiento ante la sociedad.

La imagen institucional del Servicio de Rentas Internas en estos últimos años se ha ido configurando y fortaleciendo, como producto del cumplimiento responsable de sus obligaciones.

Mucho ha tenido que ver sus actitudes de respeto a la ciudadanía, de rigurosidad en la aplicación de la Ley, de atención digna al contribuyente, de honestidad en la gestión, factores que lo han posicionado en la sociedad.

Como resultado de la aplicación de este modelo, el Servicio de Rentas Internas ha

logrado crear una cultura organizacional propia, con características de excelencia en cuanto a responsabilidad, al aplicar la visión empresarial privada en una entidad pública, manteniendo el objetivo de servicio a la sociedad.

Los departamentos de Cobranzas del SRI y en particular el de la regional Austro, ha realizado un ingente esfuerzo de mejoramiento, habiendo alcanzado resultados socialmente reconocidos, producto de una fluida relación con los contribuyentes y la calidad del servicio que presta pero, sobre todo, gracias al aumento paulatino de la confianza ciudadana en la transparencia en el manejo de los procedimientos coactivos y de su legitimidad social, factores que podrían constituirse en el futuro, en elementos estratégicos que disminuyan el reconcomio evasor de las obligaciones tributarias.

### Sistema de Valores

El sistema de valores institucionales inculcados a los funcionarios que efectúan labores de cobranza coactiva, representa un conjunto de atributos mínimos indispensables para llevar a cabo con integridad e imparcialidad los procedimientos coactivos

Garantizar el cumplimiento de estos valores demanda, entre otros requisitos, establecer un código de conducta que defina y promueva patrones de comportamiento de los funcionarios y control de rendimiento; incompatibilidad para el ejercicio de actividades privadas de asesoramiento tributario; y, respeto al contribuyente para proteger la privacidad y confidencialidad de su información.

Esto se expresa en:

**Honestidad**, que refleja un comportamiento ético en el cumplimiento de las funciones y en el manejo de los recursos.

**Transparencia**, que se inicia con la identificación del salario, la aplicación de procedimientos estandarizados, el control de los procedimientos y concluye con la evaluación de desempeño y la rendición de cuentas a la sociedad.

**Vocación de Servicio**, como una actitud del funcionario tributario orientada a facilitar el cumplimiento de las obligaciones formales de los contribuyentes.

## 2.4.2 Debilidades del SRI en la acción coactiva.

Como contrapartida de las fortalezas alcanzadas por el Servicio de Rentas Internas, tenemos las siguientes debilidades:

### **Falta de asignación de recursos económicos.**

La falta de asignación de recursos económicos para impulsar los procedimientos coactivos pone en riesgo la efectividad del cobro de las obligaciones adeudadas, pues al no contar con los recursos suficientes los funcionarios responsables de la persecución coactiva, deben verse limitados en la realización de determinadas actuaciones.

Ejemplos de esta situación son:

- Citaciones por prensa que no se las puede hacer de forma individual y oportuna por su alto costo que representan.
- Secuestros de vehículos que no se los pueden realizar por falta de lugares rentables para su custodia por ser costosos.
- Dotación de seguridades para el resguardo de los expedientes coactivos como puertas seguras, sistemas de monitoreo y alarmas, etc.
- Utilización de licencias gratuitas de software (Open Office) en los equipos informáticos de los funcionarios por falta de presupuesto para adquirir los existentes en el mercado de última generación.

Esta situación ha llevado a la necesidad de “hacer más con menos”, que si bien esta austeridad años anteriores ha dado resultados más o menos satisfactorios, en la actualidad se ve cada día más forzada por la cantidad operativa de trabajo y los limitados recursos con los que se cuenta para su realización, lo que desemboca en una recuperación de obligaciones tributarias a medias y lo que es más grave, que muchos contribuyentes se aprovechen de esta situación para evadir responsabilidades.

### **Falta de personal.**

Una falencia actual del área de Coactivas en el SRI es la sub valuación del recurso humano, el cual a nivel nacional ha permanecido estático, cuando áreas generadoras de obligaciones como Gestión Tributaria, por ejemplo, han crecido alrededor de un trescientos por ciento.

Lo que significa que el número de obligaciones ha crecido geométricamente, aumentando en igual medida la carga operativa en coactivas, desgastando de sobremanera el escaso recurso humano con el que cuenta la administración tributaria para este fin.

En el caso de la Regional Austro, a pesar de que en la Organización Estructural de la Dirección Regional del Servicio de Rentas Internas del Austro (Reglamento

Orgánico Funcional, 2008, Art. 4,h.1) aprobada en diciembre de 2008 se considera como un área a Coactivas, hasta la fecha actual se mantiene un solo funcionario a cargo de esta labor, sin que se haya nombrado un jefe que dirija la gran cantidad de procedimientos activos, con los riesgos que ello implica.

De esta debilidad se desprenden otras dos debilidades:

### **Carencia de colaboradores con el perfil adecuado y experiencia en cobranza coactiva.**

El SRI, al igual que muchas otras administraciones tributarias de la región, no cuenta con un verdadero plan de contratación de personal adecuado para el cumplimiento de estas labores. El cual previo a la selección de personal mida la experiencia, capacidad, honestidad e integridad comprobada del funcionario a desempeñar dichos cargos, entre otros parámetros; evitando el riesgo de que por la inexperiencia o falta de conocimientos en la materia del funcionario ejecutor y colaboradores, lleve a aventurarse en actuaciones ilegales o inconstitucionales, con las responsabilidades que ello conlleva; o caigan en la tentación de realizar acciones desfavorables para la institución.

### **Exceso de carga laboral versus capacidad instalada.**

Para que un procedimiento coactivo tenga el éxito esperado es indispensable de que los funcionarios a cargo le dediquen la concentración y el tiempo necesario, caso contrario se estará actuando mecánicamente, con el único despropósito de que quede constancia que se ha motivado la causa, cuando la naturaleza de estas acciones es buscar el cobro de la deuda, más no la dilación de los procedimientos.

Este es un problema latente en todas las regionales del SRI, mismo que se desprende básicamente de tres factores:

1. Excesiva carga laboral;
2. Presión innecesaria ejercida por directrices mal diseñadas que no miden calidad sino únicamente cantidad operativa; y,
3. Normativa rígida que no permite dar de baja obligaciones incobrables, la cual no ha sido reformada desde la creación del SRI; cuya reforma evitar que prescriban las obligaciones incobrables.

### **Alta litigiosidad.**

Se ha vuelto una práctica casi habitual en nuestro país que los contribuyentes a

sabiendas de que tienen que cumplir con las obligaciones tributarias, busquen artimañas legales para alargar la fecha de pago, siendo una de estas el recurso de Excepciones a los procedimientos coactivos.

Esta alta litigiosidad produce que el Fisco deba invertir grandes cantidades de recursos económicos y humanos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones impugnadas por los contribuyentes. Recursos que deberían estar encaminados para labores propias del accionar coactivo.

### **Leyes no adecuadas a la realidad tributaria.**

La eficiencia y eficacia de un área de cobro coactivo, en gran medida va a depender de la legislación que regule el procedimiento.

Para recuperar los adeudos a través del cobro coactivo, es necesario no solamente que la Administración Tributaria sea el Órgano directo encargado de dicha función, sino que es indispensable que la ley brinde al Estado supremacía sobre el interés particular en caso de controversia; que se doten de garantías constitucionales tanto a los contribuyentes como al Órganos que aplica la ley.

Actualmente en el Ecuador, de la manera como se encuentra contemplada la norma, parecería que la legislación es más flexible con el contribuyente, que con la autoridad.

Otros inconvenientes son los vacíos legales que regulan el cobro coactivo, como por ejemplo: El procedimiento para la transferencia gratuita de bienes embargados.

### **Ausencia en la aplicación de la Legislación que criminaliza la falta de pago.**

A pesar que en el libro cuarto del Código Tributario se regulan los casos de delitos tributarios, en la práctica poco o nada se ha hecho para sancionar a los contribuyentes que incurren en dichos delitos; dando como resultado que los sujetos pasivos de las obligaciones pierdan el miedo a estas sanciones de índole penal.

### **Falta de segmentación adecuada de cartera firme o ejecutoriada.**

La segmentación de la cartera coactiva permite crear grupos de obligaciones que se prevé que solamente con cobranza amigable liquiden sus deudas; que otro grupo si no se recupera de forma persuasiva, se vaya a coactiva y un tercer grupo, de los que cumpliendo las formalidades de ley, deben irse al cobro coactivo de inmediato.

A si vez estos grupos deben segmentarse en sub grupos dependiendo del tipo de obligaciones y la calidad del contribuyente o responsable.

En el SRI no existe esta segmentación, sino que mas bien las directrices

establecidos por la Dirección Nacional de Cobranzas van dirigidas únicamente al cobro de la cartera de alto valor; descuidándose las demás obligaciones; es decir, depositando dicha responsabilidad a los departamentos de Cobranzas de cada regional, que con sus escasos recursos humanos debe perseguir el cobro antes de que estas prescriban.



# **CAPÍTULO III**

## **3.1 Propuesta de gestión para el manejo de procedimientos de ejecución coactiva, dentro de la administración tributaria central, aplicable a la Dirección Regional del Servicio de Rentas Internas del Austro.**

### **3.1.1 Dinamización del talento humano.**

El recurso humano siempre va a ser el pilar más fuerte con que cuenta la Administración Tributaria. El capacitarlo, que cumpla el perfil, apoyarlo, motivarlo y darle confianza, será básico para que la cobranza coactiva funcione.

No es suficiente contar con la mejor infraestructura y tecnología, si no se tiene el personal adecuado, ya que no tendrá la efectividad deseada.

Al contrario, podrá tenerse la peor infraestructura, falta de tecnología, pero con el personal comprometido, se puede realizar dentro de lo posible un adecuado manejo de los procedimientos coactivos.

El contar con una área sólida de coactivas, dedicada al cobro de las obligaciones tributarias, con el personal suficiente y adecuado, garantizará sinergia dentro de esta área, así como también se verá reflejada en las demás áreas y departamentos del SRI, enfocadas a un solo objetivo: incrementar la recaudación.

El hecho de tener el personal suficiente y adecuadamente capacitado en el área de Coactivas, provocará adicionalmente un efecto de “temor reverencial hacia la administración tributaria” respecto de los contribuyentes y responsables, quienes se verán obligados a cumplir sus obligaciones tributarias dentro de los plazos legales establecidos, bajo la amenaza de acciones coactivas fuertes, eminentes y oportunas.

En un estudio efectuado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias en el año 2009 respecto de la cobranza coactiva de sus países miembros, se estableció que: “Alinear procesos a las funciones que debe tener una AT garantizará eficiencia de recursos y evitará dobles y triples acciones o filtros sobre las mismas acciones. Hemos visto con números los resultados de AT que tienen estas funciones

integradas, y las que no, por lo cual resultan más que aconsejables el unificar esta función al resto de la AT, con el mismo peso, importancia y nivel, que cualquier otra área (...) Para tal efecto, la organización ideal debe contar con grupos especializados en su función. Nuevamente haciendo referencia a los países de la OCDE, el personal de cobranza debe tener un perfil alto, manejo de legislación fiscal, análisis financiero, negociación, manejo de conflictos, técnicas de interrogación y obtención de información. Adicionalmente, conocimientos de tecnología de la Información, liderazgo en su caso y honestidad” (Castillo Contreras, CIAT., 2009, Pág. 120).

Así mismo, se recomienda que al momento de reclutar personal para esta área delicada de la administración tributaria como es Coactivas, se lo haga prefiriendo a funcionarios de la propia institución, ya que éstos por sus labores que desempeñan en el SRI cuentan con un conocimiento general de la proveniencia de los actos, de situaciones relacionadas con inspección, litigio, orientación y cobro.

No por ello se va a desmerecer la capacidad de personal externo, pero su reclutamiento será siempre a sabiendas de su desventaja por el desconocimiento de sistemas, procedimientos y controles, los cuales son en el área de cobro coactivo básicos para el desempeño del cargo, pues significa el fin del ciclo de cobro de las obligaciones generadas por las otras áreas.

Lo señalado en el párrafo anterior no significa un discrimen al momento de escoger al personal idóneo para el área de Coactivas, el cual se encuentra prohibido por la Constitución de la República; sino simplemente que al momento de evaluar al candidato, en la entrevista técnica se debe puntuar con una mayor valoración la experiencia interna, el entrenamiento y conocimientos adquiridos por las personas a desempeñar estas labores.

La capacitación permanente del personal que integra el área de coactivas es indispensable, misma que debe versar sobre aspectos técnicos, de negociación y trato al público.

Así por ejemplo: Realizar un embargo con actitud prepotente o débil, áspera o mal presentado, provocará reacciones adicionales a las que de por sí causa un embargo. La prudencia y habilidad de convencimiento resultan necesidades básicas.

Para finalizar, en este mismo estudio realizado por el CIAT, señalado en líneas anteriores, se establece que: “el aspecto de motivación y remuneración es tan importante como sus metas.

La función de cobro coactivo refleja la imagen de la organización exactora, la conducta, los resultados, son los que se ven hacia afuera, ya que no son funciones internas, por lo cual, una remuneración digna que no provoque conductas de otro tipo, motivación por la productividad y en lo posible incentivos económicos sobre lo

recuperado de difícil localización, serán factores importantes para lograr resultados satisfactorios” (Castillo Contreras, CIAT, 2009, Pág. 121).

### **3.1.2 Estrategias operativas en la gestión del cobro forzoso.**

Para brindar movilidad y eficiencia a los procesos de cobro coactivo es indispensable fortalecer los mecanismos de recuperación de la cartera morosa, tanto previo al inicio de estos procedimientos como durante los mismos, a través de estrategias que permitan el cobro, de ser posible hasta la primera etapa de la coactiva y que posibiliten hacer estos procedimientos más ágiles, aliviando en buena medida la sobrecarga laboral existente; pero sobre todo en miras de obtener el éxito de los procedimientos de cobro a iniciarse.

Parte de este éxito dependerá del aprovechamiento de las políticas de Estado existentes, entre las que se encuentra por ejemplo la de lograr un acercamiento con el contribuyente, sin hacer uso del procedimiento coactivo, llegando a esta instancia sólo cuando existe renuencia absoluta del contribuyente moroso para satisfacer la deuda. Lo que significa la necesidad de fortalecer la persuasiva previo el inicio de la coactiva.

De igual manera, iniciado el procedimiento coactivo es necesario optimizar tiempos y recursos para no desgastar innecesariamente la labor de los funcionarios involucrado o causar un perjuicio igual innecesario al contribuyente; pero claro, sin descuidar la legalidad en el desarrollo de éstas acciones.

Las estrategias propuestas en el presente trabajo en la etapa persuasiva, previo el inicio de la coactiva, son las siguientes:

#### **Gestión telefónica.**

Esta estrategia persuasiva que busca el cobro voluntario de las obligaciones adeudadas antes de llegar al procedimiento coactivo se encuentra implementada en nuestro país, sin embargo aún no se le ha aprovechado al máximo, como se observa a continuación.

Existen tres formas de gestión telefónica:

La primera que la efectúa el agente persuasivo. Esta persuasión es la más sensible y por lo mismo el funcionario que realice la llamada debe estar constantemente capacitándose en temas como: negociación, servicio al usuario, relaciones humanas, entre otros temas, para que el tiempo invertido en realizar la llamada surta el efecto deseado; lo cual en la práctica no se da, restándole efectividad a este método persuasivo.

La segunda se efectúa a través de la gestión telefónica realizada por operadores (funcionarios del SRI) quienes utilizan un sistema automático de llamadas efectuadas a los deudores tributarios que se encuentran omisos al pago de obligaciones.

Las ventajas de contar con este tipo de tecnología, mismas que no han sido aprovechadas en su totalidad, son las siguientes:

- Se puede medir la capacidad de los operadores en la realización y gestión de llamadas telefónicas hacia los contribuyentes.
- Visualiza “on line” el número de llamadas y su duración.
- Permite realizar desde el computador personal o terminal todas las funcionalidades propias de un terminal telefónico de operadora.
- Suministra información relativa al estado de las llamadas, incrementando su capacidad de gestión.
- Permite cubrir un rango de contribuyentes mucho mayor que un agente persuasivo, el cual por tener más labores que realizar, no se puede dedicar un cien por ciento a esta tarea.

Esta forma de persuasión en la actualidad presenta el mismo inconveniente que la primera; es decir, a los operadores no se les capacita lo suficiente para efectuar su labor, limitándose este personal únicamente a ejecutar un diálogo monótono por el cual se da a conocer al contribuyente la existencia de obligaciones pendientes de pago y nada más; desaprovechándose una valiosa herramienta de cobro.

Finalmente la tercera gestión telefónica se la forja a través del Sistema de priorización y distribución automática de llamadas o respuesta vocal interactiva (IVR).

Es una herramienta informática destinada a la automatización del proceso de atención o realización de llamadas telefónicas que recibe o realiza la administración.

Consiste en un sistema de respuesta interactiva, orientado a entregar y/o capturar información automatizada a través del teléfono, permitiendo el acceso a los servicios de información y operaciones autorizadas las 24 horas del día.

En la actualidad se encuentra sub utilizada, configurada para dejar simplemente un mensaje telefónico al contribuyente, con el cual se le indica que tiene una deuda pendiente y que debe acercarse al departamento de Cobranzas a solucionar su problema.

La propuesta es configurar este sistema para que realice y atienda las llamadas e

interactúe con el contribuyente por medio del teclado del teléfono u opcionalmente, mediante funcionalidades de reconocimiento de voz, ofrezca la información solicitada a través de la reproducción concatenada de mensajes grabados, o la conversión de texto a voz y/o el envío de fax, e-mail y SMS, permitiendo consultar y escribir en las bases de datos de la organización a petición de la administración.

Las ventajas de aprovechar al máximo el IVR en la gestión de cobro de obligaciones tributarias listas para el proceso coactivo serían las siguientes:

- Ahorraría los costos al recuperar la deuda tributaria antes del inicio de los procedimientos de ejecución coactiva.
- Ahorraría los costos al automatizar parte de las tareas del orientador telefónico.
- Ahorro en recursos humanos.
- Mejoraría el servicio de atención al contribuyente deudor con la finalidad de brindarle inmediatamente información puntual acerca del estado de adeudos y las facilidades de pago si corresponden.
- Reduciría el tiempo al contribuyente. al evitar tener que acercarse a alguna oficina de la Administración.
- Permitiría al contribuyente tener una atención personalizada para verificar el estado de adeudos y de esta manera, se aprovecharía de un nuevo canal de interacción con el contribuyente, que permitiría atenderlo las 24 horas de día.
- Le añadiría un nivel de seguridad adicional, como la inclusión de reconocimiento de voz, con la posibilidad de dar información individual sobre ciertas obligaciones tributarias.
- Posibilitaría automatizar una gran cantidad de consultas de declaraciones, pagos, datos del registro de contribuyentes, entre otros.
- Permitiría la automatización de ciertas operaciones como el pago de impuestos, solo con señalar el número de tarjeta de crédito (Unión Europea, AECID y IEF, 2009, Pág. 235) .

### **Notificación a través de mensajes escritos.**

El SRI en la actualidad envía mensajes de correo electrónico al contribuyente recordando vencimientos o deudas tributarias pendientes de pago, si es que se tienen registrados dichos correos en las bases propias de la administración.

Asimismo el contribuyente, a través de la página web de la administración y con su clave de acceso, puede conocer sus obligaciones pendientes y realizar su pago a través de la generación automática de los formularios de pago y el cálculo de intereses a la fecha de la consulta.

La propuesta es ampliar los recordatorios de vencimiento de la declaración o de deudas tributarias que actualmente se envían a través de mensajes de correo electrónico externos, a teléfonos móviles o a través de la creación de correos electrónicos obligatorios que los contribuyentes deben tener en la página web de la Administración Tributaria.

Con esto se logrará una mejor persuasión en busca del cobro voluntario, disminuyendo el número de obligaciones que ameritan el inicio de la coactiva.

### **Contacto directos con los contribuyentes.**

No existe un acercamiento persuasivo directo por parte del SRI con los contribuyentes y responsables, sino en los casos que voluntariamente éstos se acercan a sus dependencias solicitando información de las obligaciones pendientes de pago.

La propuesta es buscar un contacto directo con los contribuyentes a través de una citación de comparecencia de los mismos a las oficinas de la administración, para informárseles de las obligaciones impagas así como de las acciones de las que puede ser objeto, pero de una manera amigable buscando el pago o en su defecto un convenio de facilidades, en los casos legalmente establecidos, lo cual le comprometerá más a pagar las obligaciones por las cuales fue citado; incluso al pago oportuno de nuevas obligaciones antes de ser nuevamente citado.

Para legitimar esta comparecencia solamente se requiere que mediante resolución extendida por el Director General del SRI se faculte a los/ las jefes de los departamentos de Cobranzas solicitar dichas comparecencias como una medida de persuasión.

Otro contacto directo que se debe implementar es la presencia de los funcionarios en los domicilios y/o establecimientos de determinados contribuyentes, como segunda instancia persuasiva de importancia, debido a que es posible evaluar de esta manera la situación actual del contribuyente previo el inicio de la coactiva y ofrecerle la posibilidad de acogerse a los beneficios tributarios existentes, como las mencionadas facilidades de pago por ejemplo.

### **Logística integral de cobranzas.**

Implica el seguimiento de todas y cada una de las tareas que deben desarrollarse en

el departamento de Cobranzas, desde que las obligaciones se encuentran en estado firme o ejecutoriadas hasta que estas son entregadas a los analistas para el inicio del procedimiento coactivo.

Lo que implica la emisión oportuna de títulos de crédito; seguimiento a la gestión persuasiva; el direccionamiento de obligaciones impagas al recaudador especial; la supervisión de cumplimiento a las facilidades de pago; el control de obligaciones pagadas y su retro alimentación a los analistas de coactivas para que procedan con el archivo de los coactivos iniciados; etc.

Las estrategias propuestas una vez iniciada la etapa coactiva, son las siguientes:

### **Celeridad en el procedimiento de cobranza coactiva.**

La administración tributaria debe romper el paradigma de que se ejerce presión a los contribuyentes con el inicio de procedimientos coactivos, que valga la pena decir, en muchos casos solo ha servido para que las diferentes regionales se llenen de procedimientos, cuando lo correcto es que los ya iniciados tengan el seguimiento oportuno, concluyendo con los correspondientes archivos de las causas.

La propuesta va en el sentido de dar continuación a los procedimientos coactivos, no solo para evitar su prescripción, sino para transmitir al deudor la sensación de que lo estamos marcando constantemente.

Esto no implica ser agresivos con la parte coactivada, sino dinámicos y ágiles, controladores de la situación, buscando en todo momento el pago de las obligaciones adeudadas.

Desde luego que esta propuesta tiene que ir de la mano con las demás, pues la carga operativa actual impide en muchos casos dar la continuidad que corresponde.

### **Concentración de etapas procedimentales.**

A través del principio de concentración<sup>6</sup> se propone que las providencias que se emiten dentro de los procedimientos coactivos, comprendan todas las actuaciones posibles dependiendo de la etapa procedimental que corresponda, disminuyendo la cantidad de documentos que van a reposar en los expedientes y en consecuencia, disminuyendo también la carga operativa.

Así por ejemplo, en la misma providencia con que se dispone el embargo se debe hacer constar todas las actuaciones necesarias a desarrollarse en esta etapa

---

6 Principio de Concentración: Este principio supone "la reunión de todas las actividades procesales dirigidas a la instrucción de la causa (prueba y discusión de las pruebas) en una sola sesión o en un limitado número de sesiones, en todo caso próximas unas a otras", Tribunal Constitucional: 25-IV-2001, (Caso No. 013-2000-TC, R.O. 351-S, 20-VI-2001)

procedimental, como son:

- a) Designación de depositario;
- b) Designación de perito evaluador;
- c) Disponer el auxilio de la fuerza pública para los casos que lo ameriten;
- d) Disponer se oficie a las autoridades correspondientes para la marginación del embargo en los registros y/o catastros que correspondan, una vez ejecutado el mismo;
- e) Disponer que una vez entregado el informe pericial, éste sea remitido de inmediato a la parte coactivada para los fines pertinentes; y,
- f) Otras actuaciones necesarias dependiendo de cada caso.

### **Economía para el Fisco y para el usuario.**

Siempre que sea posible, se debe considerar para la ejecución de diligencias las alternativas que impliquen economía para el Fisco, como puede ser la ejecución de embargos de inmuebles ubicados en cantones donde existen áreas de coactivas, abaratando costos de traslado de funcionarios y otros gastos que no puedan ser registrados como costos de ejecución.

La adopción de alternativas dentro de la misma ciudad adicionalmente optimizará los tiempos invertidos en dichos traslados.

Si bien las costas que se generen en la ejecución de la coactiva son a cargo del coactivado, no por ello se debe derrochar recursos económicos; pues en principio lo que persigue la coactiva es el pago de obligaciones impagas, más no un detrimento económico innecesario para el obligado a los pagos vía coactiva.

Hay que considerar adicionalmente la posibilidad de que los bienes embargados no puedan enajenarse a través del remate o venta directa, en cuyo caso la norma manda que dichos bienes sean transferidos gratuitamente.

Lo que significa que las costas procesales generadas deban ser asumidas por la administración tributaria en el evento de que el coactivado no tenga más bienes ciertos para cubrir sus obligaciones. Una razón más para cuidar los gastos de ejecución.

### **Planificación a nivel local de las estrategias de cobro.**

Es indispensable contar con una estrategia pro-activa para la administración de la

cobranza forzosa y no una estrategia meramente reactiva que solamente actúe cuando el problema está presente. En el caso del área de Coactivas, es imprescindible contar con toda la información del contribuyente previo el inicio de la coactiva, para clasificarla y de acuerdo a esa clasificación establecer lineamientos adecuados de cobro.

En consecuencia, implica contar con una planificación efectiva en cuanto a las estrategias de cobro y no solo cuidar el cumplimiento de los preceptos legales establecidos en el Código Tributario. Si bien a nivel nacional existe una planeación estratégica por parte de la Dirección Nacional de Cobranzas, también es importante que cada regional conozca a sus deudores y en base a sus comportamientos, establezca estrategias locales. En este sentido va dirigida esta propuesta.

### **Segmentación de la cartera coactiva.**

La segmentación de cartera de la administración tributaria apta para el inicio de la coactiva permite crear un primer grupo de contribuyentes que se prevé que solamente con cobranza amigable liquiden sus deudas; que un segundo grupo si no se recupera de forma persuasiva, se vaya a coactiva y un tercer grupo, de los que cumpliendo las formalidades de ley, deben irse al cobro coactivo de inmediato.

De igual manera, segmentar un cuarto grupo de créditos de baja recuperación para depurarlos de la manera más rápida posible, a través de una acción persuasiva, evitando que engrosen la masa de obligaciones a cobrar vía coactiva.

Toda esta información que se vaya generando de los contribuyentes en un proceso de cobro, debe quedar integrada al historial de un sistema de segmentación, desarrollando una especie de “inteligencia artificial”, esto es, vaya actualizando los resultados en base a la nueva información, que podrá provocar nuevos parámetros.

Se propone segmentar la cartera de cobranza, en base a criterios objetivos que permitan clasificar a los contribuyentes morosos en varias categorías según su tipología, dando un trato diferencial a un contribuyente antiguo que a uno nuevo, haciendo una distinción del importe de la deuda, días de retraso, nivel real de riesgo y número de pagos vencidos acumulados.

Así las principales características que se deben considerarse para segmentar la cartera coactiva son:

- Montos adeudados en conjunto por contribuyente.
- Tipo de omisión.
- Historial de pagos.

- Estados financieros.
- Valores y bienes objeto de embargos.
- Litigiosidad demostrada.
- Datos de verificación.
- Comportamiento del contribuyente.
- Ubicabilidad.
- Sub grupo al que corresponde.

### **3.1.3 Asignación de tareas específicas a funcionarios del área de coactivas.**

En conjunto con una dinamización del talento humano - *analizado en el punto 3.1.1* - es imprescindible la asignación de tareas específicas a los funcionarios que conforman las áreas de coactivas.

Esta necesidad surge como resultado del enorme crecimiento en número de obligaciones tributarias incumplidas y el consecuente incremento de la carga laboral de los funcionarios responsables de su recuperación de manera forzosa.

Bajo ningún punto de vista es recomendable que un mismo funcionario ejecute todas las acciones necesarias para el cobro coactivo, por cuanto la asignación de un sin número de actividades a una sola persona distrae su atención y limita el tiempo de dedicación a actividades relevantes, con el riesgo de caer en omisiones involuntarias con efectos jurídicos irremediables.

Un ejemplo de este tipo de omisiones es el siguiente: Se dispone el embargo de un inmueble sin contar con los certificados de avalúos y catastros o de bienes y gravámenes, lo cual es un requisito sustancial dispuesto por el Art. 166 del Código Tributario.

En el evento de que se continúe con el coactivo y se llegue a rematar dicho bien, el coactivado está en el derecho de pedir la nulidad de todo lo actuado desde la emisión de la providencia; con las consecuencias civiles y administrativas que ello representa para el funcionario recaudador.

Así, en consideración a las características de la cobranza coactiva, a la cantidad de contribuyentes con obligaciones firmes o ejecutoriadas, a las acciones previas a efectuar para hacer efectivos estos procedimientos, al monto de las mismas y a los costos en los que hay que incurrir, entre otros aspectos, es necesario organizar adecuadamente las tareas que deben cumplir cada uno de los integrantes de esta área, con el fin de evitar que se omita alguna actuación por pequeña que parezca.

Igualmente es necesario asignar tareas dependiendo de la importancia del contribuyente deudor. Esto es, asignar los casos de importancia a analistas más especializados, como en el caso de los grandes contribuyentes o casos especiales, mismos que generalmente están mucho más asesorados y preparados que el deudor común. En complemento, contar con otros analistas para el cobro del resto de los adeudos.

Se propone distribuir de forma adecuada las acciones y tareas que deben realizar los funcionarios del área de Coactivas, lo que permitirá establecer un cronograma adecuado de trabajo, con un control de las obligaciones perseguidas y un ahorro significativo de tiempo y recursos.

Esta asignación de tareas debe ser la siguiente:

**Analista validador:**

- Recepción de documentos.
- Organización de expedientes.
- Recopilación de información necesaria para la coactiva, como certificaciones, estados de cuenta, reportes de sistemas, requerimientos de información, etc.
- Actualización de los estados de la deuda en los sistemas informáticos. (SNC y Workflow).
- Custodio del archivo en que reposen los expedientes coactivos.
- Otras tareas previas a la coactiva.
- Atención a contribuyentes

**Analistas Especialistas:**

- Inicio de los procedimientos coactivos en general.
- Continuación y seguimiento de coactivos.

- Embargos, remates y ventas directas.
- Levantamiento de medidas cautelares.
- Archivo de las causas.

**Analista Experto:**

- Las mismas actividades designadas al analista especialista, pero con relación a contribuyentes de mayor importancia.
- Contestación de Excepciones.
- Presentación de tercerías y seguimiento a las mismas.
- Coordinación en diligencias de peritaje, remates y subastas.
- Otras actividades que se consideren relevantes.

**Jefe del Área de Coactivas:**

- Fungir como Recaudador Especial.
- Distribución de obligaciones a los analistas a su cargo para el inicio de la coactiva.
- Registro, control y seguimiento de las obligaciones en coactivas.
- Supervisión de las tareas encomendadas a los analistas a su cargo.
- Absolución de consultas y toma de decisiones en el área de Coactivas.
- Elaboración de observaciones a las excepciones que se lleguen a plantear.
- Elaboración de reportes de gestión efectuada.

**3.1.4 Convenios institucionales y particulares.**

La adquisición y cruce de información dentro de la misma Administración Tributaria, como con otros organismos de Gobierno y privados asegura una mayor posibilidad de éxito en la recuperación de adeudos fiscales.

Bajo esta óptica, el requerimiento mínimo para iniciar el cobro coactivo de algún adeudo, debe ser el tener localizado al contribuyente y sus bienes para poder apersonarse en su domicilio y efectuar oportunamente el embargo de lo que proceda en derecho.

Sin embargo, en la práctica y debido al tiempo en que se genera la deuda y ésta es llevada a cobro, muchos contribuyentes con conductas evasivas, cambian de domicilio y/o transfieren sus bienes por diversos artificios, dificultando la persecución coactiva.

Esta situación amerita que las áreas de coactivas antes de iniciar el cobro forzoso, generen una investigación previa de ciertas situaciones del deudor contribuyente que ayuden a la consecución exitosa de la coactiva, misma que incluye desde sus datos particulares, hasta sus posesiones o relaciones con terceros, inclusive en otros países.

A través de convenios que se suscriban con entidades gubernamentales y particulares y a la capacidad tecnológica con las que éstas cuenten, se propone negociar el envío “on line” de información importante para el SRI que ayude al cobro de obligaciones tributarias.

A continuación se anexa un cuadro de las principales fuentes de datos de las que se puede nutrir el Servicio de Rentas Internas:

CON EL GOBIERNO	CON ENTIDADES PARTICULARES
Licitaciones y Concursos Públicos <sup>(i)</sup>	Relación de Cuentas Bancarias con Instituciones Financieras y Superintendencia de Bancos <sup>(i) (iv)</sup>
Permisos de Operación, Transporte, Salubridad, etc. <sup>(ii)</sup>	Registro de Propiedades y Movimientos en Notarías <sup>(i)</sup>
Pagos por compromisos contractuales <sup>(i)</sup>	Registro de cambio de acciones, Ventas, Fusiones, Escisiones y Liquidaciones elevadas a escritura pública en Notarías <sup>(v)</sup>
Censo de Transporte Vehicular, Marítimo y Aéreo <sup>(ii)</sup>	Registro de Sucesiones Hereditarias en Notarías <sup>(ii) (v)</sup>
Catastros y Registros Públicos de la Propiedad Inmobiliaria, de Comercio y Municipales <sup>(i)</sup>	Listas de Clientes de Compañías Aseguradoras y Afianzadoras <sup>(vi)</sup>
Padrones Electorales <sup>(ii)</sup>	Cartera de Clientes de Firmas Legales y Contables <sup>(v)</sup>
Censo de Seguridad Social <sup>(ii)</sup>	Consultoras Privadas de Inteligencia Tipo Experian <sup>(v)</sup>
Registro Público de la Propiedad Industrial e Intelectual (Marcas y Patentes) <sup>(ii)</sup>	Sociedades de Riesgo Crediticio (Buró de Crédito) <sup>(i) (ii)</sup>
Concesiones Oficiales <sup>(i)</sup>	Telefonías móviles (Porta, Movistar y Alegro) <sup>(ii)</sup>
Registro Civil <sup>(ii)</sup>	Compañías que venden paquetes televisivos en circuito cerrado e internet (Tvcable, Univisa, Directv, ect.) <sup>(ii)</sup>
Registros del Poder Judicial <sup>(ii)</sup>	
Listas Electorales <sup>(ii)</sup>	
Superintendencia de Compañías y Registro Mercantil <sup>(iii)</sup>	

- i. Información requerida para adopción de medidas cautelares y posteriores embargos.
- ii. Información de ayuda para establecer domicilios actuales de contribuyentes y responsables solidarios.
- iii. De ayuda para establecer información actualizada de representantes legales y estados societarios.
- iv. La información de cuentas bancarias del contribuyente, constituye una fuente de información ágil y la más segura para efectuar embargos.
- v. La relación con Notarios es básica para evitar conductas de cambio de bienes, adicionalmente que la fe pública se las ha dado el Estado.
- vi. Las relaciones con Despachos y Firmas es importante en virtud de que son consultores de los contribuyentes y muchas veces es más fácil tratar con ellos que con los contribuyentes, proporcionando datos sobre los deudores.

Esta información una vez integrada y analizada, de preferencia a través de modelos sistematizados, nos dará información fidedigna para localizar y establecer al contribuyente o responsables solidarios, información de fuentes de cobro y más información útil para el éxito de la coactiva.

Al no contarse aún con un modelo sistemático de riesgo, este análisis se lo debe efectuar manualmente, brindando la posibilidad de formar un almacén de datos de consulta del coactivado, permitiendo enfocar las labores de cobro, de manera más expedita y asertiva.

### **3.1.5 Aprovechamiento de herramientas tecnológicas.**

El servicio de Rentas Internas cuenta con un sistema informático de administración de cobro llamado Sistema Nacional de Cobranzas, que ejecuta un registro sistemático de la masa de contribuyentes deudores, haciendo un seguimiento pormenorizado de los estados de la deuda y conservando un histórico de las acciones realizadas.

Si bien esta herramienta es de gran ayuda de control de la cartera coactiva, es igualmente necesario contar con un sistema que arroje datos o información de utilidad para su desarrollo, como antecedentes de cumplimiento, datos de ubicación, bienes embargables, litigiosidad, información societaria, etc.

Observando esta necesidad se propone la implementación de un sistema ágil y

dinámico, que funcione a la par del Sistema Nacional de Cobranzas, con la capacidad de ir modificando sus predicciones en el transcurso del tiempo respecto del comportamiento de los coactivados, con la información que de éste se vaya registrando.

Esta implementación por parte del Servicio de Rentas Internas en el área de Coactivas permitirá de forma anticipada realizar una valuación de riesgos, garantizando adicionalmente la imparcialidad de los analistas y resultados positivos de cobro.

En conclusión, la utilización de estas dos herramientas, la existente (SNC) y la nueva propuesta, dará lugar a una verdadera automatización de las actividades de la unidad, orientada a la recuperación de la cartera de manera oportuna y eficaz, logrando un manejo sencillo y eficiente de la información.

Por último se propone también dotar a los analistas coactivos de todos los equipos tecnológicos necesarios para el desempeño de sus labores, como son, copiadoras, softwares de última generación, internet, encriptación de información, correo externo, etc., los cuales ayudarán al equipo humano que conforma el área coactiva a optimizar tiempos, traducándose en un ahorro de recursos para la Administración tributaria.

# CAPÍTULO IV

## 4.1 Conclusiones y Recomendaciones

Las conclusiones y recomendaciones del presente producto las he elaborado sobre la base del cumplimiento de los objetivos trazados en el desarrollo de esta investigación, así como de la valoración de las propuestas planteadas; las cuales en su conjunto se traducen en una propuesta de mejoramiento en la gestión coactiva ejecutada por la Administración Tributaria Central y en particular por la Dirección Regional del Servicio de Rentas Internas del Austro.

### 4.1.1 Conclusiones

#### **1ra. Conclusión:**

Para llegar a la parte primordial de esta investigación fue necesario en primera instancia establecer como se encuentra conceptualizado el procedimiento coactivo dentro del marco legal ecuatoriano.

Así quedó establecido que el procedimiento coactivo aparece como una realidad ético jurídica, tributaria; adherida a principios doctrinarios y técnicos del régimen tributario, implantado en el campo de la administración y gestión tributaria y efectivizado por un órgano no dependiente ni adscrito a las otras funciones del Estado.

Este procedimiento de ejecución, goza de la utilización de medios de fuerza legales, para hacer efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto, se debe al Estado y a las demás instituciones del sector público.

Su fundamentación se encuentra en la necesidad de agilizar el procedimiento de cobro de las obligaciones, eliminando en consecuencia las demoras y contratiempos.

Por último se estableció que esta acción coactiva constituye un procedimiento administrativo, y no un proceso revestido de jurisdiccionalidad.

Lo que significa que este procedimiento es asumido por una institución pública, y por asignación específica de ésta, por un servidor público administrativo suyo, para hacer efectivas por la vía administrativa, las obligaciones que se encuentran firmes o ejecutoriadas a favor de la entidad pública asignataria.

#### **2da. Conclusión:**

Entendida la naturaleza y la vía procedimental de la coactiva, continuando con el

objetivo de investigación planteado, resultó indispensable desentrañar una segunda gran problemática, como es la de establecer las fortalezas y debilidades del Servicio de Rentas Internas que se encuentran ligadas con el desarrollo de los procedimientos coactivos.

Con referencia a las fortalezas se concluye lo siguiente:

- I. El Servicio de Rentas Internas hoy en día se destaca frente a otras instituciones en el uso de sistemas de Tecnología Informática (TI).
- II. Existe por parte del SRI una importante inversión en obras de infraestructura y adecuación de sus oficinas en todo el Ecuador.
- III. Los funcionarios responsables del manejo de los procedimientos coactivos se encuentran inculcados con altos valores institucionales, los cuales garantizan que estos procedimientos se lleven a cabo con integridad e imparcialidad.

Como contrapartida de las fortalezas señaladas, se concluye que existen las siguientes debilidades:

- I. Falta de asignación de recursos económicos para impulsar los procedimientos coactivos, poniendo en riesgo la efectividad del cobro de las obligaciones adeudadas; como son:
  - Citaciones masivas y a destiempo.
  - Falta de lugares rentables para custodia de vehículos secuestrados por ser demasiado costosos.
  - Falta de dotación de elementos de seguridad para el resguardo de expedientes coactivos.
  - Utilización de licencias gratuitas de software (Open Office) que no tienen la misma eficiencia que las últimas actualizaciones existentes en el mercado.
- II. Existe una falencia actual del área de Coactivas que consiste en la subvaluación de su recurso humano, lo que significa que no se le da la importancia debida a este tema.

Prueba de ello es que el área de coactivas de la regional Austro se encuentra siendo manejada por un solo analista.

- III. A la falta de personal se suman tres circunstancias agravantes:

- Excesiva carga laboral;
  - Presión innecesaria ejercida por directrices mal diseñadas que no miden calidad sino únicamente cantidad operativa; y,
  - Normativa rígida que no permite dar de baja obligaciones incobrables.
- II. La alta litigiosidad de las obligaciones tributarias produce que el Fisco deba invertir grandes cantidades de recursos económicos y humanos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones impugnadas por los contribuyentes.

### **3ra. Conclusión:**

La propuesta de gestión presentada en el tercer capítulo de este producto, concerniente al manejo de procedimientos de ejecución coactiva, dentro de la administración tributaria central, aplicable a la Dirección Regional del Servicio de Rentas Internas del Austro, arrojó las siguientes conclusiones:

- I. El recurso humano siempre va a ser el pilar más fuerte con que cuenta la Administración Tributaria.

Para contar con un departamento y un área sólida, enfocados a un solo objetivo: incrementar la recaudación; se propone reclutar personal que cumpla el perfil adecuado; que a éstos se los esté constantemente capacitando, brindar apoyo logístico en las labores coactivas por parte de jefes superiores, motivación y confianza.

Esta recomendación constituye en su conjunto una dinamización del talento humano.

Esta dinamización provocará adicionalmente en los contribuyentes y responsables un efecto de “temor reverencial hacia la administración tributaria”, quienes se verán obligados a cumplir sus obligaciones tributarias dentro de los plazos legales establecidos, bajo la amenaza de acciones coactivas fuertes, eminentes y oportunas.

- II. Para brindar movilidad y eficiencia a los procesos de cobro coactivo se propone fortalecer los mecanismos de recuperación de la cartera morosa, a través de estrategias que permitan su cobro, con procedimientos más ágiles, aminorando la sobrecarga laboral existente; en miras de obtener el éxito de los procedimientos iniciados.

Las estrategias propuestas son las siguientes:

- i. Capacitar a los operadores que efectúan persuasión telefónica, con el fin de que éstos estén en capacidad de entablar un diálogo amable y dinámico con el contribuyente, para lo cual es necesario que conozcan de estrategias de negociación, posibilidades de pago, etc.

Utilizar el Sistema de Priorización y Distribución Automática de Llamadas o Respuesta Vocal Interactiva (IVR) con que cuenta actualmente la Administración Tributaria, para que éste realice y atienda las llamadas e interactúe con el contribuyente por medio del teclado del teléfono.

Opcionalmente, mediante funcionalidades de reconocimiento de voz, configurar el IVR para que ofrezca la información solicitada a través de la reproducción concatenada de mensajes grabados, o la conversión de texto a voz y/o el envío de fax, e-mail y SMS, permitiendo consultar y escribir en las bases de datos de la organización a petición de la administración.

- ii. Ampliar los recordatorios de vencimientos de declaraciones o de deudas tributarias que actualmente se envían a través de mensajes de correo electrónico externos, a teléfonos móviles o a través de la creación de correos electrónicos obligatorios que los contribuyentes deban tener en la página web de la Administración Tributaria, ampliando su cobertura.

- iii. Buscar un contacto directo con los contribuyentes a través de citaciones de comparecencia a las oficinas de la administración, para informarles de las obligaciones impagas, así como de las acciones de las que puede ser objeto, buscando el pago o en su defecto un convenio de facilidades, en los casos legalmente establecidos.

Presentarse los funcionarios en los domicilios y/o establecimientos de determinados contribuyentes, como segunda instancia persuasiva de importancia, pudiendo evaluar de esta manera la situación actual del contribuyente previo el inicio de la coactiva.

- iv. Seguimiento de todas y cada una de las tareas que deben desarrollarse en el departamento de Cobranzas, desde que las obligaciones se encuentran en estado firme o ejecutoriadas hasta que estas son entregadas a los analistas para el inicio del procedimiento coactivo.

- v. Romper el paradigma de que se ejerce presión a los contribuyentes con el inicio de procedimientos coactivos, cuando lo correcto es que

los ya iniciados tengan el seguimiento oportuno, concluyendo con los correspondientes archivos de las causas; transmitiendo adicionalmente al deudor la sensación de que lo estamos marcando constantemente.

Esta propuesta tiene que ir de la mano con las demás, pues la carga operativa actual impide en muchos casos dar la continuidad que corresponde.

- vi. Las providencias que se emiten dentro de los procedimientos coactivos, deben comprender todas las actuaciones posibles dependiendo de la etapa procedimental que corresponda, disminuyendo la cantidad de documentos que van a reposar en los expedientes y en consecuencia, disminuyendo la carga operativa.
- vii. Considerar en lo posible para la ejecución de diligencias, las alternativas que impliquen economía para el Fisco, como por ejemplo: la ejecución de embargos de inmuebles ubicados en cantones donde existen áreas de coactivas, abaratando costos que no puedan ser registrados como costos de ejecución y tiempos de movilización para los actuarios.

Se debe optimizar las costas que se generen en la ejecución de la coactiva, evitando un detrimento económico innecesario para el coactivado.

- viii. Contar con estrategias pro-activa para la administración de la cobranza forzosa; lo que implica tener toda la información del contribuyente previo el inicio de la coactiva, para clasificarla y de acuerdo a esa clasificación establecer lineamientos adecuados de cobro.

Para lo cual es importante que cada regional conozca a sus deudores y en base a sus comportamientos, establezca estrategias locales propias.

- ix. Segmentar la cartera de la administración tributaria apta para el inicio de la coactiva, permitiendo crear un primer grupo de contribuyentes que se prevé que solamente con cobranza amigable liquiden sus deudas; un segundo grupo que si no se recupera de forma persuasiva, se vaya a coactiva y un tercer grupo, que cumpliendo las formalidades de ley, deben irse al cobro coactivo de inmediato.

Segmentar un cuarto grupo de créditos de bajo valor para depurarlos de manera más rápida, a través de una acción persuasiva, evitando que engrosen la masa de obligaciones en coactivas.

Esta segmentación debe realizarse en base a criterios objetivos que permitan clasificar a los contribuyentes morosos en varias categorías según su tipología, reincidencia, monto de la deuda, días de retraso, nivel real de riesgo y número de pagos vencidos acumulados.

- III. El enorme crecimiento en número de obligaciones tributarias incumplidas y el consecuente incremento de la carga laboral que ello representa, hace imprescindible la asignación de tareas específicas a cada uno de los funcionarios que conforman las áreas de coactivas.

No es recomendable que un mismo funcionario ejecute todas las acciones necesarias para el cobro coactivo, por cuanto la sobrecarga de trabajo puede distraer la atención y limitar el tiempo de dedicación a actividades relevantes, con el riesgo de caer en omisiones involuntarias con efectos jurídicos irremediables.

Se propone distribuir de forma adecuada las acciones y tareas que deben realizar los funcionarios del área de Coactivas, lo que permitirá establecer un cronograma adecuado de trabajo, con un control de las obligaciones perseguidas y un ahorro significativo de tiempo y recursos.

- IV. A través de convenios que se suscriban con entidades gubernamentales y particulares, las áreas de coactivas antes de iniciar el cobro forzoso, podrán generar una investigación previa de ciertas situaciones del contribuyente que ayuden a la consecución exitosa de la coactiva.

Esta información una vez integrada y analizada, arrojará datos fidedignos de localización, de información de fuentes de cobro y más información útil para el éxito de la coactiva.

- V. la implementación de un nuevo sistema informático, paralelo al Sistema Nacional de Cobranzas, capaz de arrojar datos o información de utilidad para el desarrollo de la coactiva, dará lugar a una verdadera automatización de las actividades de la unidad, orientada a la recuperación de la cartera de manera oportuna y eficaz, logrando un manejo sencillo y eficiente de la información.

#### **4.1.2 Recomendaciones**

##### **1ra. Recomendación:**

Se recomienda el incremento de personal suficiente y adecuado, lo cual garantizará sinergia dentro de esta área, cuyo beneficio directo será un aumento progresivo de la recaudación.

Para este fin, en lo posible, al momento de reclutar su personal se debe preferir a funcionarios de la propia institución, ya que por sus labores que desempeñan en el SRI cuentan con un conocimiento general más profundo de la proveniencia de los actos, de situaciones relacionadas con inspección, litigio, orientación y cobro; así como un conocimiento de sistemas, procedimientos y controles, los cuales en el área de cobro coactivo son básicos para el desempeño del cargo.

### **2da. Recomendación:**

Se recomienda configurar el Sistema de priorización y distribución automática de llamadas o respuesta vocal interactiva (IVR) para que realice y atienda las llamadas e interactúe con el contribuyente por medio del teclado del teléfono u opcionalmente, mediante funcionalidades de reconocimiento de voz, ofreciendo la información solicitada a través de la reproducción concatenada de mensajes grabados, o la conversión de texto a voz y/o el envío de fax, e-mail y SMS, permitiendo consultar y escribir en las bases de datos de la organización a petición de la administración.

Esta configuración del IVR evitará que los agentes coactivos y persuasivos inviertan importantes cantidades de tiempos en atender llamadas de contribuyentes, las cuales pueden ser canalizadas por este sistema, optimizando tiempo valioso que puede ser utilizado en otras actividades de igual o mayor importancia.

### **3ra. Recomendación:**

Se recomienda dar mayor importancia a la continuación de los procedimientos coactivos que al inicio de nuevas acciones, cambiando el paradigma existente de que es más eficiente la administración tributaria mientras más procedimientos coactivos se inicien todos los meses; por calidad en el desarrollo de los mismos, la cual se verá reflejada en la conclusión exitosa de las causas.

Este cambio de actuación transmitirá adicionalmente al deudor la sensación de que se lo está controlando constantemente, creando en éste una sensación de “temor reverencial” ante el inicio de un nuevo procedimiento coactivo.

### **4ta. Recomendación:**

Se recomienda contar con una estrategia pro-activa, traducida en una planificación mensual, trimestral, semestral y anual efectiva de las estrategias de cobro coactivo.

Si bien a nivel nacional existe una planeación estratégica por parte de la Dirección Nacional de Cobranzas, también es importante que cada regional conozca a sus deudores y en base a sus comportamientos, establezca estrategias locales.

### **5ta. Recomendación:**

Se recomienda crear bases de datos o plataformas informáticas que permitan segmentar la cartera de la administración tributaria apta para el inicio de la coactiva, la cual se vaya actualizando con la nueva información que a ésta ingrese todos los días; tomando en cuenta los siguientes rangos:

Un primer grupo de contribuyentes que se prevé que solamente con cobranza amigable liquiden sus deudas.

Un segundo grupo si no se recupera de forma persuasiva, se vaya a coactiva.

Un tercer grupo, de los que cumpliendo las formalidades de ley, deben irse al cobro coactivo de inmediato.

Un cuarto grupo de créditos de baja recuperación para depurarlos de la manera más rápida posible, a través de una acción persuasiva, evitando que engrosen la masa de obligaciones a cobrar vía coactiva.

Para esta clasificación se recomienda igualmente tomar en consideración:

- Montos adeudados en conjunto por contribuyente.
- Tipo de omisión.
- Historial de pagos.
- Estados financieros.
- Valores y bienes objeto de embargos.
- Litigiosidad demostrada.
- Datos de verificación.
- Comportamiento del contribuyente.
- Ubicabilidad.

### **6ta. Recomendación:**

Se recomienda organizar adecuadamente las tareas que se deben asignar a cada uno de los integrantes del área de coactivas, asignando los casos de mayor importancia a analistas más especializados, como en el caso de grandes contribuyentes o casos

especiales, mismos que generalmente están mucho más asesorados y preparados que el deudor común; distribuyendo de forma adecuada las acciones y tareas.

Esto permitirá establecer un cronograma adecuado de trabajo, con un control de las obligaciones perseguidas, un ahorro significativo de tiempo y recursos, duplicación de trabajo y eventuales contratiempos .

### **7ma. Recomendación:**

Se recomienda la suscripción de convenios con entidades gubernamentales y particulares y dependiendo de la capacidad tecnológica con las que éstas cuenten, se recomienda negociar el envío “on line” de información importante para el SRI que ayude al cobro de obligaciones tributarias.

Esta información requerida servirá a la Administración Tributaria para localizar y establecer al contribuyente o responsables solidarios, así como detectar fuentes de cobro y más información útil para el éxito de la coactiva.

**F i n**

## Bibliografía

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.

Calamandrei, Piero. (1964). *Providencias Cautelares*, Editorial Bibliográfica. Buenos Aires, Argentina.

Carnellutti, Francesco. (1964). *Como se hace un Proceso*, Editorial Temis. Bogotá, Colombia.

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

Código de Procedimiento Civil:

- 1.- Codificación 2005-011 (Suplemento del Registro Oficial 58, 12-VII-2005)
- 2.- Fe de Erratas (Registro Oficial 82, 16-VIII-2005)
- 3.- Resoluciones 0002 y 0003-2007-DI (Suplemento del Registro Oficial 70, 24-IV-2007)
- 4.- Resolución 0010-2006-DI (Suplemento del Registro Oficial 127, 16-VII-2007)
- 5.- Resolución 0022-2008-TC (Suplemento del Registro Oficial 504, 12-I-2009)
- 6.- Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 544, 9-III-2009)
- 7.- Ley s/n (Segundo Suplemento del Registro Oficial 52, 22-X-2009).

Código Tributario:

- 1.- Codificación 2005-09 (Suplemento del Registro Oficial 38, 14-VI-2005)
- 2.- Fe de erratas (Registro Oficial 70, 28-VII-2005)
- 3.- Fe de erratas (Registro Oficial 126, 17-X-2005)

- 4.- Ley s/n (Tercer Suplemento del Registro Oficial 242, 29-XII-2007)
- 5.- Ley s/n (Segundo Suplemento del Registro Oficial 392, 30-VII-2008)
- 6.- Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 544, 9-III-2009)
- 7.- Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 48, 16-X-2009)
- 8.- Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 94, 23-XII-2009).

#### Constitución de la República del Ecuador:

- 1.- Constitución (Registro Oficial 449, 20-X-2008)
- 2.- Sentencia Interpretativa 0001-09-SIC-CC (Suplemento del Registro Oficial 549, 16-III-2009)
- 3.- Sentencia Interpretativa 0006-09-SIC-CC (Suplemento del Registro Oficial 43, 8-X-2009)
- 4.- Sentencia Interpretativa 0004-09-SIC-CC (Registro Oficial 50, 20-X-2009).

*Enciclopedia Jurídica Omeba.* (1982). Editorial Dirskill. Buenos Aires, Argentina.

Fernández, Juan José. Castillo, Flora María. Játiva, Miguel Ángel. Muniz, Saulo de Tarso. Peñaranda, Alan Augusto. (2009). *La Recuperación de la Deuda Tributaria en América Latina, Capítulo 3.* Unión Europea, AECID y IEF.

Instituto de Estudios Fiscales. (2009). *La Recuperación de la Deuda Tributaria en América Latina.* Madrid, España.

#### Ley de Régimen Tributario Interno:

- 1.- Codificación 2004-026 (Suplemento del Registro Oficial 463, 17-XI-2004)
- 2.- Fe de erratas (Registro Oficial 478, 9-XII-2004)
- 3.- Ley 2005-20 (Registro Oficial 148, 18-XI-2005)
- 4.- Ley 2006-34 (Registro Oficial 238, 28-III-2006)

- 5.- Resolución 0003-06-TC (Suplemento del Registro Oficial 288, 9-IV-2006)
- 6.- Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 63, 13-IV-2007)
- 7.- Ley s/n (Tercer Suplemento del Registro Oficial 242, 29-XII-2007)
- 8.- Ley s/n (Segundo Suplemento del Registro Oficial 392, 30-VII-2008)
- 9.- Mandato Constituyente 16 (Suplemento del Registro Oficial 393, 31-VII-2008)
- 10.- Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 497, 30-XII-2008)
- 11.- Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 48, 16-X-2009)
- 12.- Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 94, 23-XII-2009)
- 13.- Decreto Ley s/n (Suplemento del Registro Oficial 244, 27-VII-2010).

Registro Oficial (Edición Especial ) #46, 15-VI-2010.

Registro Oficial (Decreto Supremo No. 1283) #305, 8-IX-71.

Registro Oficial (Suplemento) # 333, 07-V-2008.

Registro Oficial (Ley No. 56) #341, 22-XII-89.

Registro Oficial (Ley s/n, Suplemento) #544, 9-III-2009.

Registro Oficial (Decreto Supremo No. 1016-A) #958-S, 23-XII-75.

Reglamento Orgánico Funcional del Servicio de Rentas Internas:

- 1.- Resolución DSRI-012-2008 (Registro Oficial 392, 30-VII-2008)
- 2.- Resolución DSRI-028-2008 (Suplemento del Registro Oficial 497, 30-XII-2008)
- 3.- Ley s/n (Segundo Suplemento del Registro Oficial 52, 22-X-2009).

Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno. (Decreto No. 374). Suplemento del Registro Oficial 209, 8-VI-2010.