

Oficio No. 03984

Quito, D M , 28 MAY 2019

Señor Licenciado
Carlos Luis Morales Benítez
**PREFECTO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DEL GUAYAS**
Guayaquil -

Señor Prefecto:

Me refiero al oficio No 0942-PG-MBC-2019 de 18 de febrero de 2019, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 20 de los mismos mes y año, mediante el cual la arquitecta Mónica Becerra Centeno, en su calidad de Prefecta del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas a la fecha, formuló las siguientes consultas:

En razón de la derogatoria del art. 350 del Cootad (sic) y de la vigencia del art. 344 del mismo cuerpo legal, ¿Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales mantienen la potestad coactiva de cobro y se rigen por el procedimiento contemplado en el Título II denominado procedimiento de ejecución coactiva del Código Orgánico Administrativo?

¿En caso de haberse perdido la potestad coactiva de los cobros de los créditos de cualquier naturaleza con excepción de lo señalado en el art. 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, los mismos deberán ser remitidos a la Contraloría General del Estado para su cobro o cuál debería ser el procedimiento a seguir por parte de esta Corporación?

1.- Antecedentes.-

1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, en forma previa a atender las consultas planteadas, mediante oficios Nos 02884 y 02885 de 1 de marzo de 2019, este organismo solicitó los criterios institucionales del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (en adelante CONGOPE), y de la Contraloría General del Estado.

El requerimiento al CONGOPE fue atendido por su Presidente mediante oficio No. PC-2019-0014-Of de 19 de marzo de 2019, ingresado en este organismo el mismo día, al que se adjunta el informe No 014-DAJ-2019 de 18 de los mismos mes y año, suscrito por el abogado César Chamorro Noboa, Director de Asesoría Jurídica del CONGOPE, por su parte, el criterio institucional de la Contraloría General del Estado fue remitido mediante oficio No 10996 de 19 de marzo de 2019, ingresado en la Procuraduría General del Estado al día siguiente, suscrito por el doctor Pablo Celi de la Torre.

1.2. En el informe jurídico de la entidad consultante, que consta en el memorando No 00592-PSP-MCT-GPG-2019 de 14 de febrero de 2019, el

Procurador Síndico Provincial cita, entre otros, los artículos 226, 227 y 252 de la Constitución de la República, 49, 50, 342, 344, 350, 352 y 353 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 64, 65, 66, 149, 150 y 160 del Código Tributario, y, 42 numeral 9, 261 y 262 del Código Orgánico Administrativo, sobre la base de los cuales, manifiesta y concluye

() ha surgido una interrogante por cuanto se ha derogado el artículo 350 del COOTAD que otorgaba la facultad coactiva para el cobro de los créditos de cualquier naturaleza, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con excepción de lo señalado en el art 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, a pesar de ello sigue en plena vigencia el artículo 344 de la misma normativa que determina al Tesorero como el responsable de los procedimientos coactivos ()

1.3. Por su parte, el Director de Asesoría Jurídica del CONGOPE, en el informe No 014-DAJ-2019 de 18 de marzo de 2019, cita los artículos 225 de la Constitución de la República, 5 y 344 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y, 43, 57, 238, 261 y Disposición Derogatoria Séptima del Código Orgánico Administrativo, luego de lo cual manifiesta y concluye lo siguiente:

- 1 Los Gobiernos Autónomos Provinciales, si mantienen la potestad coactiva de cobro, la cual está reconocida a favor de su tesorero en conformidad al artículo 344 COOTAD y artículo 261 del COA que menciona *“Las entidades del sector publico son titulares de la potestad de ejecución coactiva cuando esté previsto en la ley”*
- 2 Los procesos determinados administrativamente sobre una obligacion en ejercicio de la facultad coactiva de los Gobiernos Autónomos Provinciales no están obligados a ser remitidos a la Contraloría General del Estado para el cobro Asimismo menciono que el primer inciso del artículo 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, únicamente es aplicable en procesos que devienen de resoluciones dadas por la Contraloría General del Estado

() Los gobiernos Autonomos Descentralizados deben acoplar los procedimientos coactivos a la metodología dispuesta en el Código Orgánico Administrativo, a fin de no incurrir en inobservancias administrativas

1.4. El Contralor General del Estado, subrogante, en el oficio No 10996 DNJ de 19 de marzo de 2019, que contiene el criterio jurídico institucional, cita el numeral 1 de la Disposición Reformatoria Sexta¹, la Disposición Derogatoria Séptima² y la Disposición General Tercera del Código Orgánico Administrativo; y, el artículo 157 del Código Orgánico Tributario, luego de lo cual manifiesta y concluye:

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales mantienen la potestad coactiva de cobro de sus créditos tributarios, conforme lo establece el artículo 157 del Código Orgánico Tributario, en concordancia con la Tercera Disposición General del Código Orgánico Administrativo así como los créditos no tributarios, excepto aquellos que se deriven de resoluciones de la Contraloría General del

¹ Que sustituyó el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado

² Que derogó los artículos 350 al 353 del COOTAD

Estado que confirmen la existencia de responsabilidades civiles o administrativas culposas, conforme el artículo 57 de su Ley Orgánica

1.5. De lo expuesto se observa que el criterio jurídico del CONGOPE coincide con el de la Contraloría General del Estado, respecto a que los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante los GAD), mantienen la potestad coactiva para el cobro de acreencias a su favor, puntualizado la Contraloría que dicha potestad se conserva tanto para el cobro de créditos tributarios como no tributarios sin que se aplique respecto de créditos que se deriven de resoluciones de ese organismo de control.

2.- Análisis.

De las consultas formuladas se aprecia que ambas tratan sobre la potestad coactiva de los GAD, por lo que se las analizará de manera conjunta

Como antecedente se considera que, de acuerdo con los artículos 82 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador³ (en adelante CRE), el derecho a la seguridad jurídica se garantiza a través de la existencia de normas previas, claras y públicas, aplicadas por las autoridades competentes, considerando para el efecto que los servidores públicos solo pueden ejercer las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico

La Disposición Derogatoria Séptima del Código Orgánico Administrativo⁴ (en adelante COA), derogó los artículos 350 al 353 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁵ (en adelante COOTAD), ubicados en la Sección Segunda "Procedimiento de Ejecución Coactiva" No obstante, los artículos 340 y 344 del mismo código, no fueron incluidos en la citada Disposición Derogatoria y en consecuencia sus textos conservan vigencia y disponen

Art 340 - Deberes y atribuciones de la máxima autoridad financiera - Son deberes y atribuciones de la máxima autoridad financiera las que se deriven de las funciones que a la dependencia bajo su dirección le compete, las que se señalan en este Código, y resolver los reclamos que se originen de ellos Tendrá además las atribuciones derivadas del ejercicio de la gestión tributaria, incluida la facultad sancionadora, de conformidad con lo previsto en la ley

La autoridad financiera podrá dar de baja a créditos incobrables, **así como previo el ejercicio de la acción coactiva** agotará, especialmente para grupos de atención prioritaria, instancias de negociación y mediación En ambos casos deberá contar con la autorización previa del ejecutivo de los gobiernos autónomos descentralizados

La Contraloría General del Estado fijará el monto y especie de la caución que deberá rendir la máxima autoridad financiera para el ejercicio de su cargo

Art 344 - Recaudación y pago - El **tesorero** es el funcionario recaudador y pagador de los gobiernos autónomos descentralizados. **Será el responsable de los procedimientos de ejecución coactiva** Rendirá caución, cuya cuantía será

³ CRE, publicada en el Registro Oficial No 449 de 20 de octubre de 2018

⁴ COA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No 31 de 7 de julio de 2017

⁵ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No 303 de 19 de octubre de 2010

fijada por la Contraloría General del Estado Su superior inmediato será la máxima autoridad financiera (Lo resaltado me corresponde)

Adicionalmente, se debe considerar que los artículos 303, inciso segundo del Código Orgánico del Ambiente⁶, 17, numeral 11 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre⁷, 147 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua⁸, 65, 157 y 158 del Código Tributario⁹, también atribuyen potestad coactiva a los órganos competentes de los GAD Así, a manera de ejemplo se observa que los artículos 157 y 158 del Código Tributario disponen:

Art 157 - Acción coactiva - Para el cobro de créditos tributarios, comprendiéndose en ellos los intereses, multas y otros recargos accesorios, como costas de ejecución, las **administraciones tributarias** central y **seccional**, según los artículos 64 y 65 y, cuando la ley lo establezca expresamente, la administración tributaria de excepción, según el artículo 66, **gozarán de la acción coactiva**, que se fundamentará sea con base de actos o resoluciones administrativas firmes o ejecutoriadas, en título de crédito emitido legalmente conforme a los artículos 149, 150 y 160. (...)

Art 158 - Competencia - La **acción coactiva se ejercerá privativamente por los respectivos funcionarios recaudadores de las administraciones tributarias**, con sujeción a las disposiciones de esta sección, a las reglas generales de este Código y supletoriamente en lo que fuere pertinente, a las del Código Orgánico General de Procesos () (Lo resaltado me corresponde)

Por otra parte, el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado¹⁰ (en adelante LOCGE) dispone lo siguiente.

Art 57 - Ejecución coactiva de las resoluciones confirmatorias La **recaudación de las obligaciones** a favor de las instituciones, organismos y empresas sujetas a esta ley, **derivadas de resoluciones de la Contraloría General del Estado**, que confirmen la existencia de responsabilidades civiles o administrativas culposas, **se ejecutará**, incluso mediante procesos coactivos, **exclusivamente a través de la Contraloría General del Estado**, independientemente de que la entidad beneficiaria posea capacidad coactiva propia. Una vez efectuado el pago o recaudada la obligación, los valores respectivos serán transferidos a la Cuenta Única del Tesoro Nacional. (Lo resaltado me corresponde)

De la norma citada en el párrafo que precede, se aprecia que compete a la Contraloría General del Estado ejercer la coactiva para el cobro de obligaciones determinadas por resoluciones expedidas por ese organismo, provenientes de responsabilidades civiles o administrativas culposas

En cuanto a la coactiva, el doctor José Sung Nagua¹¹ explica lo siguiente

La coactiva o procedimiento de ejecución es un mecanismo de recaudación de acreencias que tiene el Estado o sus instituciones, en el que interviene el

⁶ Código Orgánico del Ambiente, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No 983 de 12 de abril de 2017

⁷ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 998 de 5 de mayo de 2017

⁸ Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 305 de 6 de agosto de 2014

⁹ Código Tributario, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No 38 de 14 de junio de 2005

¹⁰ Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No 595 de 12 de junio de 2002

¹¹ SUNG NAGUA, José, "Derecho Municipal", Editorial CEP Corporación, Quito, 2017, pág 213

03984

funcionario ejecutor a nombre de la entidad acreedora **El responsable del procedimiento de ejecución coactiva es el tesorero** o funcionario que se haya designado para cumplir tal fin. **La condición para que proceda es que exista una obligación clara, pura, determinada y de plazo vencido, sustentado en título de crédito, resolución administrativa o sentencia ejecutoriada, liquidación o asiento contable** (Lo resaltado me corresponde)

Sobre el tema, César Montaña Galarza y Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo¹², manifiestan lo siguiente:

El tesorero es el funcionario recaudador y pagador de los gobiernos autónomos descentralizados y es el responsable de los procedimientos de ejecución coactiva, sea que se trate de créditos de naturaleza tributaria u otros. En el marco de sus funciones, el tesorero está obligado a recibir el pago de cualquier crédito, sea este en forma total o parcial, de naturaleza tributaria o de cualquier otra

() A falta de pago voluntario por parte del contribuyente, particularmente en el caso de las obligaciones tributarias, el tesorero puede ejercitar dentro del procedimiento de ejecución ante una obligación impaga, la acción coactiva para el resarcimiento del adeudo, disponiendo de las prerrogativas propias del ente público para dicho cometido, que van en consonancia con el principio de autotutela administrativa

Respecto del procedimiento aplicable para el ejercicio de la acción coactiva en materia tributaria, en pronunciamiento contenido en oficio No. 03295 de 4 de abril de 2019, este organismo analizó.

Actualmente, el procedimiento coactivo de las administraciones tributarias se rige por las disposiciones del Código Tributario, y adicionalmente, en forma supletoria por el Código Orgánico Administrativo (en adelante COA), según su Disposición General Tercera que establece *"En el ámbito tributario, son aplicables, las disposiciones contenidas en el Código Orgánico Tributario y demás normativa vigente, no obstante de ello, las disposiciones del presente Código se aplican de manera supletoria (. .)"*.

Por su parte, con relación a los procedimientos coactivos no tributarios se observará lo previsto por el artículo 262 del COA, cuyo primer inciso dispone

El procedimiento coactivo se ejerce privativamente por las o los respectivos empleados recaudadores de las instituciones a las que la ley confiera acción coactiva. En caso de falta o impedimento le subrogará su superior jerárquico, quien calificará la excusa o el impedimento.

3.- Pronunciamiento.-

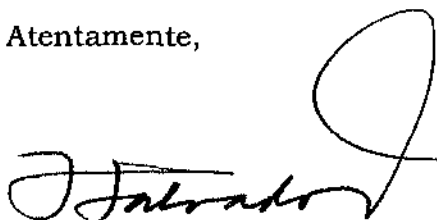
En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 340 y 344 del COOTAD, corresponde a la autoridad financiera ejercer la potestad coactiva, siendo el tesorero del respectivo GAD el funcionario responsable de ejecutar los procedimientos coactivos que permitan la recuperación de acreencias tributarias o no tributarias que existan a favor de esas entidades, el procedimiento aplicable es el previsto en el Código Tributario o en el COA, atendiendo al origen del respectivo crédito

¹² Montaña Galarza César, et al, "Derecho Tributario Municipal Ecuatoriano", Editorial Corporación Editora Nacional, Quito, 2014, pág 45

En consecuencia, respecto de la segunda consulta, se concluye que corresponde exclusivamente a la Contraloría General del Estado aplicar el procedimiento coactivo reglado por la LOCGE, respecto de las obligaciones que provengan de la determinación de responsabilidades civiles o administrativas culposas a su cargo

El pronunciamiento del Procurador General del Estado se limita a la intelgencia y aplicación general de normas jurídicas, los casos concretos deben ser resueltos por las respectivas autoridades verificando el cumplimiento de todos los requisitos legales que correspondan.

Atentamente,



Dr. Íñigo Salvador Crespo
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C c Dr Pablo Celi de la Torre
Contralor General del Estado, Subrogante

Dr Rafael Dávila
Presidente Subrogante del Consorcio de Gobiernos
Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE)