

El procedimiento coactivo

Luis Enrique Antúnez y Villegas

EL DESARROLLO DE LOS Estados exige la existencia de recursos que permitan cubrir los gastos que su actividad demanda y, como lógica consecuencia, aparece el impuesto como un elemento necesario e indispensable.

En este ensayo no analizaremos el fundamento doctrinal del mismo, sino que nos referiremos a uno de los procedimientos que se utiliza en nuestro medio para su percepción.

Los sistemas de cobro de los impuestos pueden ser resumidos en dos grandes grupos:

- a) La percepción directa y voluntaria.
- b) El cobro directo o punitivo.

Dentro del segundo grupo encontramos lo que se ha denominado el Procedimiento Coactivo, que es el sistema por el cual el Estado cobra el impuesto, en forma compulsiva, bajo el supuesto de que el contribuyente no ha pagado el tributo en la forma normal y oportuna.

Durante la vigencia del Código de Enjuiciamientos Civiles, el cobro compulsivo se realizaba mediante un procedimiento sumario y controlado por el Juez civil competente. Ello significa que no existía un procedimiento especial, sino que la acción se sujetaba al trámite común y con las garantías procesales que dicho Código establecía.

Cuando se promulgó el Código de Procedimientos Civiles, actualmente en vigencia, se determinó, en el art. 1347, que las contribuciones y deudas públicas se cobrarían conforme al Código de Enjuiciamientos Civiles y demás disposiciones vigentes a la fecha de promulgación; todas las cuales continuarían rigiendo en tanto no se expidiera una ley especial.

De esta manera, se mantenía el sistema establecido por el anterior Código procesal y se fijaba la necesidad de dictar una ley especial, en razón de que se "trata de materias extrañas a los procedimientos de derecho privado", como señalaba la Comisión en la exposición de motivos referida a este artículo.

Posteriormente, se promulgó la Ley No. 4528 o de Facultades Coactivas, la misma que establecía que las "facultades coactivas" serían ejercidas *por las entidades o funcionarios* legalmente encargados de la recaudación respectiva. En buena cuenta, se sustrafía de la jurisdicción judicial un procedimiento que, por su naturaleza, correspondía a su imperio.

El procedimiento fijado por la Ley 4528 determinaba que la autoridad administrativa concedería al deudor tributario un plazo de quince días, contado a partir de la exigibilidad de la deuda, notificándolo por escrito. Vencido dicho plazo, la AUTORIDAD POLITICA, a petición del "recaudador" o "tesorero", requería al deudor, por medio de esquila, para que pague dentro de tres días bajo apercibimiento de embargo. De no efectuarse el pago, la autoridad política trababa embargo en rentas o bienes del deudor y, practicado éste, remitía el expediente al Juez de Paz o al de Primera Instancia, según la cuantía de las deudas, para que se procediera a la tasación y remate de los bienes embargados, conforme a las normas señaladas por los arts. 683 al 711 del Código de Procedimientos Civiles. Ninguna autoridad podía suspender el procedimiento coactivo salvo que se tratara de pago de la deuda o de tercería excluyente de dominio aparejada con título inscrito en el Registro de la Propiedad Inmueble y con fecha anterior al crédito reclamado.

Como puede observarse, estas disposiciones señalaban un procedimiento mixto en el que intervenían funcionarios administrativos y judiciales. En el primer momento, intervenía la autoridad política quien asumía prácticamente funciones judiciales, toda vez que podía ordenar el descerraje de inmuebles, captura de muebles y otras medidas que, por elemental principio, constituyen facultad exclusiva de la autoridad judicial. La intervención del Juez de Paz o de Primera Instancia no era juris-

diccional, sino únicamente de mero trámite, con lo cual puede decirse que la corrección procesal no estaba garantizada.

El análisis de la aplicación de esta ley nos permite afirmar que produjo actos arbitrarios y graves problemas a los contribuyentes, quienes se vieron en la circunstancia de efectuar pagos, muchas veces abusivos o errados, sin poder ejercer medios de defensa contra actos abusivos de la administración. Tanto así que, por ejemplo, se estableció en ejecutoria suprema que era inadmisibile la demanda sobre exoneración del pago de impuestos, si no se había pagado previamente lo que el Estado cobraba.

Es, quizá, esta circunstancia la que originó la promulgación de diversas normas que modificaban o pretendían aclarar las contenidas en la Ley 4528, tales como la Ley No. 7200 que determinaba que "las facultades coactivas sólo se ejercían en los casos señalados en la ley 4528 y que los otros procedimientos coactivos se seguían dentro de las disposiciones de la ley común"; el D.S. de 20 de noviembre de 1957, que señalaba que "las autoridades políticas carecen de facultad para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por los demandados"; la ley No. 13501, por la cual se disponía, en su art. 17, que la prescripción se interrumpe con la notificación de 15 días, señalada por el art. 3 de la ley No. 4528.

La promulgación del Código Tributario contribuyó a complicar aún más el procedimiento. El art. 99 estableció genéricamente que las facultades coactivas correspondían al Banco de la Nación y a las Municipalidades, sin determinar exactamente al funcionario que debía asumir esa responsabilidad; todo lo cual, como es lógico suponer, desnaturalizaba el procedimiento y el requisito de idoneidad necesario para ejercer funciones que tienen carácter jurisdiccional.

El siete de enero de 1969 se promulga el Decreto Ley No. 17355, mediante el cual se establecen las normas a las cuales debe sujetarse el cobro de las deudas a favor del Estado.

Este dispositivo creó el Juzgado Coactivo, estamento por medio del cual la administración pública ejercía los actos de coerción. No obstante, en su art. 9, determinaba que el Banco de la Nación sería la entidad que designaría al funcionario letrado que actuase como tal. En buena cuenta, la administración pública asumía la condición de Juez y parte.

El procedimiento que se establece señala que el órgano administrativo notificará al obligado por oficio o comunicación, bajo cargo o

constancia del Secretario letrado o Escribano diligenciero y por correo certificado, el requerimiento de pago, a fin de que lo efectúe dentro de diez días de recibida la notificación. Vencido este plazo sin que el contribuyente haya pagado la suma reclamada, la administración "pasará" el expediente al Juez coactivo para que, "previa notificación de tres días ordenando el pago", proceda a trabar embargo y disponga la tasación y remate conforme a las reglas del Código de Procedimientos Civiles. Se fija el pago de costas, las que deben liquidarse conforme al Arancel.

El art. 6 señala que ninguna autoridad administrativa, política o judicial podrá suspender el procedimiento coactivo con excepción de la entidad acotadora, que sólo puede hacerlo si la deuda ha sido pagada, o la obligación estuviere prescrita, o la acción se siga contra persona que no es la obligada al pago o se compruebe que se ha presentado reclamo dentro del término.

Las acciones de tercería excluyente de dominio se interpondrán ante el Juez Coactivo, pero sólo serán amparadas cuando se presente título inscrito en los Registros Públicos o con documentos fehacientes que "*sean aceptados por la entidad u órgano ejecutante*".

En este último caso, el expediente será elevado *en consulta al Tribunal Fiscal* cuando se trata de tributos, y a la Corte Superior cuando se trata de otra clase de obligaciones.

Mención especial merece la facultad concedida a la administración tributaria de solicitar embargos preventivos, que incluye todo tipo de medidas "precautelativas" simultáneamente, tales como inscripciones, retenciones, depósitos, etc.; con lo cual se excede el criterio que informa el art. 633 del Código de Procedimientos Civiles.

En cuanto a los Secretarios de Juzgado es la Corte Superior la que debe designarlos.

El procedimiento coactivo no sería objeto de mayor controversia si es que no se diera el caso de que su aplicación demuestra la comisión de actos que constituyen arbitrariedad o colisión con las garantías procesales que deben salvaguardarse.

En primer término, conviene determinar el actual funcionamiento de los Juzgados Coactivos, y ello nos lleva a analizar la forma de designación del Juez coactivo y de sus auxiliares.

Ya hemos indicado que, en el texto original del D.L. 17355, es el Banco de la Nación quien designa un "funcionario letrado" para ejercer este cargo. Tal situación nos plantea el problema de establecer si el procedimiento coactivo se encuentra dentro del esquema de la administración de justicia. Si ésta supone, en su ejercicio, la existencia de un proceso y resulta evidente que el procedimiento coactivo lo es, en tanto que su trámite y resolución implican actividades jurisdiccionales, resulta claro que este procedimiento forma parte de la administración de justicia.

Siendo así, debemos remitirnos a las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y a la propia Constitución del Estado, las cuales señalan que la función de administrar justicia compete al Poder Judicial.

Es entonces que podemos concluir que la designación de un Juez Coactivo debe sujetarse a las formalidades exigidas para la designación de los jueces.

Tal vez entendiendo esta premisa, se promulgó el D.L. No. 18985 que, en su art. 1 modificadorio del art. 10 del D.L. No. 18831, determinaba que correspondía al Consejo Nacional de Justicia elegir a los jueces coactivos, quienes debían reunir los requisitos exigidos por la Ley Orgánica del Poder Judicial para los Jueces de primera instancia.

No existe noticia de que esta norma, en cuanto a los jueces coactivos se refiere, haya sido aplicada. Tanto así que no se conoce funcionario judicial coactivo nombrado bajo su imperio.

Cuando se promulga el Decreto Legislativo No. 25, que crea el Consejo Nacional de la Magistratura, el art. 1 señala que es de su competencia "proponer el nombramiento de los magistrados del Poder Judicial y de los miembros del Ministerio Público".

Esta norma nos plantea el problema de establecer si los Jueces Coactivos, como consecuencia de las disposiciones del Decreto Ley No. 18985, pertenecen o no al Poder Judicial. Por lo que sabemos, la interpretación dada por la administración pública es que el Juez Coactivo resulta un funcionario del Banco de la Nación, entidad que abona sus remuneraciones y lo designa.

Nosotros creemos que la actividad jurisdiccional debe ser unitaria y exclusiva del Poder Judicial, tal como lo señalan la Carta Magna y la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por su naturaleza, el Juez Coactivo

ejerce y debe ejercer jurisdicción, razón por la cual surge la conclusión de que sus deberes y derechos corresponden a la esfera judicial y no a la administrativa; y, en consecuencia, el modo y forma de designación no pueden ser otros que los fijados por el Decreto Legislativo No. 25.

Similar situación se plantea en cuanto a los Secretarios de Juzgado. El D.L. 17355, en su art. 10, determina que la "Corte Superior del Distrito Judicial" designará a los que deberán actuar como Secretarios de los Jueces, los que deberán ser letrados y, sólo en defecto de ellos, se nombrarán "Escribanos Públicos". Se faculta a la Corte Superior, igualmente, a designar a los Escribanos diligencieros que fueren menester y se establece el Sistema de ratificación que prescribía el Decreto Ley No. 17113.

En este aspecto, la norma no resulta equivocada, sino que constituye un hito pertinente en el sistema procesal.

Lamentablemente, esta regulación, en la práctica, ha resultado letra muerta. Debemos entender que los Secretarios de Juzgado lo son del que les es asignado. Esto significa que su inmediato superior es el Juez Coactivo quien, de acuerdo a sus necesidades, determina el número de los mismos y hace cumplir las disposiciones que el Capítulo III del Título XVII de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece. Sin embargo, puede observarse que los Secretarios que actúan en este procedimiento no guardan mayor relación con el Juez que la de hacerle firmar providencias, sin que exista mayor control de los expedientes.

Esta situación surge del hecho de que las entidades públicas, llámense Banco de la Nación, Municipalidades, IPSS, etc., buscan directamente a las personas que "encargan de sus cobranzas coactivas"; y, dado el número de entidades estatales autorizadas a recurrir al procedimiento coactivo, nos encontramos con que un Juez Coactivo despacha expedientes de no menos de treinta o cuarenta secretarios.

Por tal razón, la función del Juez Coactivo, en lo que a control se refiere, resulta inexistente. Aparte de ello, es usual observar que esta ausencia de control no abarca solamente el ámbito administrativo sino, igualmente, el procesal. No se tiene noticia de que, en la actualidad, un Juez Coactivo exija a las entidades estatales el cumplimiento de la obligación de notificación personal y por correo, que determina el art. 4 del D.L. No. 17355, para proceder al requerimiento y embargo.

Tanto así que es usual en los contribuyentes recibir en sus domici-

los papeles", pues otra cosa no puede llamárseles, en los que los Secretarios de los Juzgados Coactivos requieren pagos "bajo apercibimiento de descerraje de puertas y embargo de sus bienes".

A ello se añade que no existe un Arancel de derechos judiciales, circunstancia que motiva el caso de que estos "auxiliares" cobren sumas desproporcionadas por sus supuestas "actuaciones" y que los contribuyentes, generalmente, se vean obligados a pagar sin que exista autoridad alguna ante quien reclamar.

Si a lo expuesto se agrega la intervención de autoridades que no son judiciales, tal como el Tribunal Fiscal, entidad que no tiene condición jurisdiccional sino administrativa, en situaciones como las que plantea la resolución de las tercerías que pudieran interponerse, podemos afirmar que se ha establecido un procedimiento híbrido que contradice los principios de garantía procesal.

Es más, si en el art. 7 del D.L. No. 17355 encontramos que sólo después de terminado el procedimiento coactivo, esto es, producido el remate de los bienes que pudieren haber sido embargados, puede el contribuyente interponer apelación ante la Corte Superior, la cual examinará, únicamente, si se ha cumplido el procedimiento sin analizar el fondo del asunto o la procedencia de la cobranza, la situación procesal resulta arbitraria e injusta.

Por lo expuesto, es nuestra opinión plantear la revisión del D.L. No. 17355 que regula el procedimiento coactivo, con el objeto de adecuarlo a los principios y garantías que una correcta administración de justicia exige