

# Apuntes en torno al Proceso de Revisión Judicial de Legalidad del Procedimiento de Ejecución Coactiva

Enrique A. Palacios Pareja\*

María Soledad García Godos Goicochea\*\*

## SUMILLA

Los autores tienen como propósito analizar el Proceso de Revisión Judicial de Legalidad del Procedimiento de Ejecución Coactiva, para lo cual realizan un análisis normativo de ciertas instituciones contenidas en artículos referentes a dicho proceso, como son los artículos 194° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; el artículo 22°, 23° de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva; así como diversos artículos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo; es así que llegan a la conclusión de que el mismo es ante todo un mecanismo que tiene dos finalidades: la principal es determinar si es que el proceso de ejecución coactiva ha sido iniciado y tramitado respetando las disposiciones previstas por la LPEC (Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva); y una finalidad accesoria que es la determinación de responsabilidad civil para quien haya infringido tales disposiciones (tanto para la entidad como para el funcionario).

## I. Introducción

El artículo 192° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece el carácter ejecutorio de los actos administrativos. La doctrina ha dedicado varias líneas a determinar los alcances del principio de ejecutoriedad de los actos administrativos, e incluso a la conveniencia de dicha denominación.

Así, por ejemplo, GORDILLO caracteriza al acto administrativo como “exigible” u “obligatorio”, a fin de no vincular el término necesariamente a la ejecución forzada, y considera que la ejecutoriedad está referida únicamente a la facultad de la Administración Pública a hacer cumplir sus actos forzosamente, que entiende como excepcional<sup>1</sup>.

En sede nacional, Juan Carlos MORÓN describe dos distintas características del acto administrativo:

la ejecutividad del acto administrativo, entendida como su eficacia (obligatoriedad o exigibilidad), y la ejecutoriedad del acto administrativo, entendida como la posibilidad que el ordenamiento legal reconozca a la Administración Pública para hacer cumplir, por sí misma, los actos que imponen deberes o restricciones a los administrados<sup>2</sup>.

Nuestro ordenamiento recoge, en el artículo 192° y siguientes de la Ley N° 27444, ambos caracteres del acto administrativo, disponiendo que es obligatorio desde su perfeccionamiento (salvo disposición legal expresa o mandato judicial), y que la Administración Pública puede ejecutar forzosamente sus propios actos.

En concordancia con estas características, el artículo 25° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584 que regula el Proceso Contencioso Administrativo, dispone que: “La admisión de la

\* Socio del estudio Benites, Forno & Ugaz Abogados. Profesor Asociado de la Facultad de Derecho de la PUCP. Miembro de la lista de Árbitros del Centro de Arbitraje de OSCE.

\*\* Asociada del Estudio Jorge Avendaño Abogados. Asistente de Cátedra en la Facultad de Derecho de la PUCP.

<sup>1</sup> GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo: El Acto Administrativo. Tomo III. Lima: Ara Editores y Fundación de Derecho Administrativo, 2003, p. V-26 y V-27.

<sup>2</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 2001, p. 404.

*demanda no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo, salvo que el Juez mediante una medida cautelar o la Ley, dispongan lo contrario*; y se han establecido en el Capítulo IX de la Ley N° 27444 y en la Ley N° 26979 diversas normas que ordenan el sistema de ejecución coactiva de los actos de la Administración Pública.

El Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva (en adelante, LPEC), regula la ejecución coactiva de las obligaciones no tributarias provenientes de relaciones de Derecho Público, así como de las obligaciones tributarias a favor de los Gobiernos Locales<sup>3</sup>.

La propia LPEC contempla supuestos ante los cuales el Ejecutor Coactivo deberá suspender el proceso de ejecución coactiva. Estos supuestos están recogidos en el artículo 16° de la LPEC y se refieren a aspectos inherentes a la obligación exigida (su existencia o exigibilidad): que la deuda se haya extinguido o haya prescrito, que el cobro se siga contra persona distinta del obligado, que éste no haya sido notificado con el acto administrativo que será materia de ejecución coactiva, que se encuentre en trámite o pendiente de vencimiento el plazo para impugnar el acto en sede administrativa o judicial, que el obligado se encuentre en liquidación o haya sido declarado en quiebra, que se haya concedido un aplazamiento o fraccionamiento de la deuda, entre otros.

Pero además, la LPEC establece la posibilidad de suspender temporalmente el Procedimiento de Ejecución Coactiva por causas que no estén relacionadas al acto administrativo, sino al cumplimiento de las normas procedimentales previstas para su ejecución: la revisión judicial del Procedimiento de Cobranza Coactiva, mediante un proceso específicamente diseñado para tal fin. Este artículo pretende abordar algunos aspectos prácticos del Proceso de Revisión Judicial de Legalidad previsto en el artículo 23° de la LPEC.

## II. El Procedimiento de Ejecución Coactiva

En virtud de lo dispuesto en el artículo 194° de la Ley N° 27444, la Administración Pública puede efectuar la ejecución forzosa de sus actos administrativos siempre que:

(i) Se trate de una obligación de dar, hacer o no hacer establecida a favor de la entidad.

(ii) La obligación se haya determinado por escrito, de modo claro e íntegro.

(iii) La obligación derive del ejercicio de una atribución de imperio de la entidad o provenga de una relación de Derecho Público sostenida con la entidad.

(iv) Se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento específico.

(v) La Constitución o la Ley no exijan la intervención del Poder Judicial para su ejecución.

Además, la LPEC precisa que solo son exigibles coactivamente las obligaciones previstas en actos administrativos emitidos conforme a Ley, debidamente notificados y que no hayan sido impugnados en sede administrativa ni judicial.

El Procedimiento de Ejecución Coactiva es conducido por el Ejecutor Coactivo, que cuenta a su vez con la colaboración de un Auxiliar Coactivo. Además, cuando el Ejecutor Coactivo deba trabar medidas cautelares de embargo en ámbitos territoriales distintos al suyo, podrá librar exhorto al Ejecutor Coactivo que corresponda en función al territorio.

A fin de dar inicio a la Ejecución Coactiva, el Ejecutor notifica al administrado para que cumpla con la obligación exigible dentro del plazo de siete días hábiles, bajo apercibimiento de dictar medidas cautelares de embargo o ejecutar forzosamente las obligaciones de hacer y de no hacer.

Vencido el plazo señalado sin que el administrado haya cumplido espontáneamente con la obligación exigida, el Ejecutor Coactivo podrá dictar las siguientes medidas de embargo:

(i) Embargo en forma de intervención en recaudación, en información o en administración de bienes.

(ii) Embargo en forma de depósito o secuestro conservativo sobre bienes.

(iii) Embargo en forma de inscripción.

(iv) Embargo en forma de retención de bienes, valores, fondos y derechos de crédito.

<sup>3</sup> La cobranza coactiva de las demás obligaciones tributarias se rige por las normas del Código Tributario y por el Reglamento específico aprobado por Resolución de Intendencia N° 216-2004-SUNAT. Debido a que, no le es aplicable el Proceso de Revisión Judicial de legalidad que es objeto de este artículo, no nos referiremos a ella.

Cuando corresponda, la tasación y el remate de los bienes embargados en el Procedimiento de Ejecución Coactiva se rigen por las reglas establecidas en el Código Procesal Civil.

Finalmente, la LPEC establece que el Ejecutor Coactivo, su Auxiliar y la Entidad serán responsables civiles solidarios por los daños causados al administrado cuando transgredan las reglas establecidas para el procedimiento.

### III. El Proceso de Revisión de Legalidad

Este proceso tiene por finalidad establecer si el Procedimiento de Ejecución Coactiva seguido por la Administración Pública ha sido iniciado y/o tramitado conforme a las disposiciones previstas por la LPEC. Así, el artículo 23° de la LPEC establece que *“El Procedimiento de Ejecución Coactiva puede ser sometido a un proceso que tenga por objeto exclusivamente la revisión judicial de la legalidad y cumplimiento de las normas previstas para su iniciación y trámite (...)”*.

Si bien la LPEC no lo establece expresamente, la consecuencia de amparar la demanda de revisión de legalidad es, sin duda, que el proceso de ejecución coactiva sea declarado nulo, debido a la infracción de normas procedimentales contenidas en la LPEC.

Así lo estableció la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema en la sentencia recaída en el expediente N° 501-2010, señalando que: *“la inobservancia en la formalidad de la notificación, prevista por Ley, así como las irregularidades advertidas en el Procedimiento de Ejecución Coactiva, evidencian la transgresión a las disposiciones establecidas en la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, generando dichas inobservancias la nulidad del procedimiento”*.

El Proceso de Revisión de Legalidad se inicia con la demanda que interpone el administrado ante la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior, para el control del Procedimiento de Ejecución Coactiva, siempre que, iniciado el procedimiento, se hayan trabado las medidas de ejecución referidas en el acápite anterior. Después de concluido el Procedimiento de Ejecución Coactiva, se puede interponer la demanda hasta quince días después de notificada la resolución que puso fin al procedimiento.

Según el artículo 23°, numeral 23.2 de la LPEC, el Proceso de Revisión de Legalidad se tramita en la vía del proceso sumarísimo previsto en el artículo

24° de la Ley que regula el proceso Contencioso Administrativo. Al respecto, cabe precisar que luego de diversas modificaciones a la Ley N° 27584, Ley que regula el proceso Contencioso Administrativo, dicha Ley actualmente contempla dos vías procedimentales: la del proceso urgente, regulado en los artículos 26° y 27° del Texto Único Ordenado aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, y el procedimiento especial, previsto en el artículo 28° de dicho Texto Único Ordenado.

En consecuencia, en virtud de las modificaciones antes mencionadas quedó tácitamente derogado el Proceso Sumarísimo en la vía Contencioso Administrativa.

Y en la medida en que la revisión judicial de legalidad del Procedimiento de Ejecución Coactiva no ha sido identificada como uno de los supuestos para acceder a la vía del proceso urgente, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 28° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, el Proceso de Revisión de Legalidad se tramita en la vía del proceso especial.

Así también lo ha entendido nuestra jurisprudencia; por ejemplo, mediante sentencia recaída en el Expediente N° 2866-2010, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema declaró que: *“el proceso de revisión judicial de Procedimiento de Ejecución Coactiva no está comprendido dentro de las hipótesis contenidas en las reglas del proceso urgente, sino dentro de los supuestos establecidos para el proceso especial, regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo (...)”*.

### IV. Primer Apunte: acumulación de pretensiones y litisconsorcio

Como ya hemos señalado, el Proceso de Revisión de Legalidad está previsto únicamente para el control judicial de la legalidad del Procedimiento de Ejecución Coactiva. Sin embargo, ello no obsta para que se puedan acumular a la pretensión de control judicial, pretensiones accesorias derivadas de los vicios en que se haya incurrido en el Procedimiento de Ejecución Coactiva.

En efecto, el artículo 7° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584 reconoce la procedencia de la acumulación de pretensiones en el proceso Contencioso Administrativo, siempre que éstas sean de competencia del mismo órgano jurisdiccional, no sean contrarias entre sí (salvo que se propongan como alternativas o subordinadas),

se tramiten en la misma vía procedimental, y exista conexidad entre ellas.

De este modo, se podrán acumular en la demanda de revisión de legalidad la pretensión de control judicial del Procedimiento de Ejecución Coactiva y la pretensión indemnizatoria. En tal caso, la pretensión indemnizatoria será acumulada de manera accesoria, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 5° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584.

La responsabilidad civil de los funcionarios que intervienen en el Procedimiento de Ejecución Coactiva, así como de la entidad a favor de la cual se tramita dicho procedimiento, ha sido prevista en el artículo 22° de la LPEC, según el cual:

*“Sin perjuicio de la responsabilidad penal y/o administrativa que corresponda, **tanto el Ejecutor como el Auxiliar y la Entidad, serán responsables solidarios civilmente por el perjuicio que se cause**, en los siguientes casos:*

- a) Cuando se inicie un Procedimiento sin que exista acto o resolución administrativa que determine la Obligación;
- b) Cuando se inicie un Procedimiento sin que el acto o resolución administrativa que determine la Obligación hubiese sido debidamente notificado;
- c) Cuando el Procedimiento se inicie sin esperar el vencimiento del plazo fijado por Ley, para impugnar el acto o la resolución administrativa que determine la Obligación;
- d) Cuando no se hubiese suspendido el Procedimiento a pesar que el Obligado hubiese probado fehaciente y oportunamente el silencio administrativo positivo;
- e) Cuando no levante la orden de retención sobre las cantidades retenidas en exceso, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación cursada por el agente retenedor;
- f) Cuando ejecute las medidas cautelares y/o las garantías ofrecidas en contravención a lo dispuesto en la presente Ley;
- g) Cuando el monto obtenido por la ejecución de las garantías no sea destinado a la cancelación o amortización de la deuda;

- h) Cuando se incumpla con lo dispuesto por el Tribunal Fiscal, o en los casos que corresponda conforme a Ley; y,
- i) Cuando se incumpla con el procedimiento establecido para la tercera de propiedad a que se refiere la presente Ley.
- j) Cuando se traben medidas cautelares sobre bienes que tengan la calidad de inembargables expresamente establecida por Ley.

La exigencia de responsabilidad patrimonial del Ejecutor, el Auxiliar o la Entidad, se establecerá de acuerdo a las vías procedimentales previstas en la Ley N° 27584, Ley del Proceso Contencioso Administrativo.”

Así, pues, la norma prevé que los Ejecutores Coactivos, sus Auxiliares Coactivos y la Entidad a la que éstos pertenecen responden civilmente, y de manera solidaria, por los daños que ocasionen a los administrados como consecuencia de la inobservancia de las normas establecidas en la LPEC.

Siendo claro que la demanda de revisión de legalidad puede contener las pretensiones acumuladas de control judicial del Procedimiento de Cobranza Coactiva e indemnización, conviene analizar si en virtud de esta última pretensión se puede establecer en el Proceso Contencioso Administrativo un litisconsorcio conformado por todos los responsables civiles solidarios a que se refiere el artículo 22° de la LPEC.

La legitimidad para obrar nos explica quién puede formar parte de la relación jurídica procesal, es decir ser demandante o demandado en un proceso particular, y por tanto se encuentra en una **posición habilitante** para formular determinada pretensión ante el Órgano Jurisdiccional (legitimidad para obrar activa), o para que se le oponga dicha pretensión (legitimidad para obrar pasiva).

En principio, la legitimidad para obrar pasiva en el marco del proceso Contencioso Administrativo está prevista en el artículo 15° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, según el cual que:

*“Artículo 15°.- Legitimidad para obrar pasiva  
La demanda Contencioso Administrativa se dirige contra:*

1. La entidad administrativa que expidió en última instancia el acto o la declaración administrativa impugnada.

2. La entidad administrativa cuyo silencio, inercia u omisión es objeto del proceso.
3. La entidad administrativa cuyo acto u omisión produjo daños y su resarcimiento es discutido en el proceso.
4. La entidad administrativa y el particular que participaron en un procedimiento administrativo trilateral.
5. El particular titular de los derechos declarados por el acto cuya nulidad pretenda la entidad administrativa que lo expidió en el supuesto previsto en el segundo párrafo del artículo 13° de la presente Ley.
6. La entidad administrativa que expidió el acto y la persona en cuyo favor se deriven derechos de la actuación impugnada en el supuesto previsto en el segundo párrafo del artículo 13° de la presente Ley.
7. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que presten servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado están incluidas en los supuestos previstos precedentemente, según corresponda.”

Como puede apreciarse, por regla general, en el proceso Contencioso Administrativo la parte demandada estará constituida por la entidad administrativa a quien se atribuye el acto u omisión a cuestionar, y, cuando corresponda, al administrado en cuyo favor de haya emitido el acto administrativo impugnado. Es decir, en principio, y atendiendo a lo regulado en la Ley N° 27584, en el proceso Contencioso Administrativo se demanda a la entidad, más no al funcionario particular o colegiado que emitió el acto administrativo o a quien se atribuye la omisión.

Sin embargo, las reglas específicas del Proceso de Revisión de Legalidad se encuentran previstas en la LPEC y su Reglamento. Al respecto, el artículo 23°, numeral 23.5, de la LPEC establece, en su segundo párrafo, lo siguiente:

“En los casos en que se advierta la presencia de evidente irregularidad o ilegalidad manifiesta en el trámite del Procedimiento de Ejecución Coactiva, que hubiera conducido a la producción de daños económicos verificables y cuantificables, la Sala competente, además de ordenar el levantamiento de las medidas

cautelares, podrá determinar la existencia de responsabilidad civil y administrativa del Ejecutor y el Auxiliar coactivo y el monto correspondiente por concepto de indemnización”.

Así, de la norma transcrita se advierte, sin duda, que en el caso específico del Proceso de Revisión Judicial de Legalidad no solo deberá demandarse a la entidad administrativa a favor de quien se sigue el Procedimiento de Ejecución Coactiva, sino además a los funcionarios a cargo de dicho procedimiento: el Ejecutor Coactivo y su Auxiliar Coactivo. Esto es así, porque la LPEC establece expresamente su responsabilidad civil derivada del incumplimiento de las normas del Procedimiento de Ejecución Coactiva, y además establece que el proceso para que el órgano jurisdiccional se pronuncie sobre dicha responsabilidad civil es el proceso judicial de revisión de legalidad.

En consecuencia, en el Proceso de Revisión Judicial de Legalidad la legitimidad para obrar pasiva recae en la entidad cuyo acto administrativo se pretende hacer cumplir coactivamente, así como en el Ejecutor Coactivo y en el Auxiliar Coactivo.

## V. Segundo Apunte: ¿desde cuándo opera la suspensión del Procedimiento de Ejecución Coactiva?

De acuerdo al texto expreso del numeral 23.3 del artículo 23° de la LPEC, “La sola presentación de la demanda de revisión judicial suspenderá automáticamente la tramitación del Procedimiento de Ejecución Coactiva hasta la emisión del correspondiente pronunciamiento de la Corte Superior, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 16°, numeral 16.5 de la presente Ley”. A su vez, el numeral 16.5 del artículo 16° de la LPEC dispone que, suspendido el Procedimiento de Ejecución Coactiva, se deberán levantar las medidas cautelares que se hubieran trabado.

A mayor abundamiento, el segundo párrafo del numeral transcrito establece que el administrado que sea sometido al Procedimiento de Ejecución Coactiva, y que hubiere interpuesto una demanda de revisión de legalidad, entregará a los terceros copia simple del cargo de presentación de la demanda, siendo dicha copia elemento suficiente para que se abstengan de efectuar retenciones o proceder a la entrega de los bienes sobre los que hubiera recaído alguna medida cautelar, bajo responsabilidad.

La LPEC es clara al establecer que la sola interposición de la demanda de revisión de

legalidad es suficiente para suspender el Procedimiento de Ejecución Coactiva. Así lo ha entendido también la jurisprudencia; por ejemplo, en la Ejecutoria Suprema recaída en el expediente CAS N° 3317-2009 LIMA, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 01 de julio de 2011, la Corte Suprema de la República se pronunció respecto de la correcta interpretación del artículo 10° del Decreto Supremo N° 036-2001-EF<sup>4</sup>, señalando que dicha norma "debe ser entendida en el sentido que la sola presentación de la demanda de revisión judicial de procedimiento coactivo suspende el Procedimiento de Ejecución Coactiva".

Esta precisión pareciera no tener la menor importancia, especialmente dada la claridad de la norma. Sin embargo, merece un breve comentario debido a que usualmente es interpretada y aplicada de manera antojadiza por algunos Ejecutores Coactivos. En efecto, en la práctica sucede que, pese a que el administrado sometido a un Procedimiento de Cobranza Coactiva ha interpuesto una demanda de revisión de legalidad, los ejecutores coactivos prosiguen con la ejecución forzada.

Esta inobservancia de la norma expresa se origina en su incorrecta lectura: donde la LPEC establece que basta interponer la demanda de revisión de legalidad para que se suspenda el Procedimiento de Ejecución Coactiva, y que la remisión del cargo de presentación de dicha demanda a los terceros es suficiente para que éstos se abstengan de acatar los mandatos de retención emitidos por la Administración, se suele entender, erradamente, que la remisión del cargo de presentación de la demanda de revisión de legalidad al Ejecutor Coactivo es requisito para que opere la suspensión del Procedimiento de Cobranza Coactiva.

Y a partir de esta confundida lectura, Ejecutores Coactivos y administrados tropiezan con la absurda discusión acerca de si basta con la remisión de la hoja de cargo de presentación de la demanda de revisión de legalidad que entrega la mesa de partes del Poder Judicial, o si además debe remitirse copia completa del escrito de demanda. Así, será suficiente que un administrado remita al Ejecutor Coactivo solamente la hoja de cargo, sin

acompañar copia del escrito de demanda, para que dicho ejecutor omita suspender el Procedimiento de Ejecución Coactiva, en el malentendido de que no se ha verificado el supuesto previsto en la norma para la suspensión.

Consideramos que esta discusión es absolutamente innecesaria, pues por mandato legal la suspensión del Procedimiento de Ejecución Coactiva opera de pleno derecho una vez que el administrado interpone su demanda de revisión de legalidad.

Por tanto, aún en el discutible supuesto en que los administrados deban entregar al Ejecutor Coactivo el cargo de presentación de la demanda de revisión de legalidad y copia del texto íntegro del escrito de demanda, esto no exime a dicho ejecutor de aplicar la suspensión que ordena la Ley bajo responsabilidad. La LPEC y la Corte Suprema así lo reconocen: la sola presentación de la demanda suspende la ejecución coactiva.

Nótese, por lo demás, que la LPEC dispone que el administrado remita copias del cargo de presentación de su demanda de revisión de legalidad a los terceros, y no necesariamente al Ejecutor Coactivo; y sin perjuicio de ello, éste se encuentra obligado a suspender el Procedimiento de Cobranza Coactiva, bajo responsabilidad.

Así, pues, la forma en que el Ejecutor Coactivo conoce de la interposición de la demanda, y las apreciaciones subjetivas acerca de qué documento le produce convicción al respecto, constituyen aspectos accesorios que no impiden la suspensión del Procedimiento de Cobranza Coactiva.

## VI. Tercer Apunte: sobre la prórroga de la suspensión del Procedimiento de Cobranza Coactiva

En el numeral 23.4 del artículo 23° de la LPEC se establece que la suspensión del Procedimiento de Cobranza Coactiva dura 60 días hábiles, plazo luego del cual "se mantendrá la suspensión del Procedimiento de Ejecución Coactiva, inclusive durante el trámite del recurso de apelación ante la Corte Suprema a que se refiere el numeral 23.8, siempre que el demandante a su elección, presente en el proceso póliza de caución, carta

4 Artículo 10°.- Vencido el plazo a que se refiere el artículo 14° de la Ley sin que el obligado haya cumplido con el mandato contenido en la Resolución de Ejecución Coactiva, éste tendrá derecho a solicitar la revisión judicial prevista en el artículo 23° de la Ley, siempre y cuando el obligado hubiera consignado el monto materia de cobranza ante el Banco de la Nación a nombre de la Corte Superior de Justicia correspondiente, o se hubiera trabado una medida cautelar. En cualquiera de los casos mencionados, la presentación del recurso de revisión suspenderá la ejecución forzosa. Dicha medida caducará vencido el plazo a que se refiere el segundo párrafo del artículo 11° de este Reglamento.

*fianza irrevocable, incondicional y de ejecución inmediata, emitida por un Banco local de primer orden a nombre de la entidad acreedora por el importe de la obligación renovable cada seis (6) meses; o efectúe la consignación del monto exigido ante el Banco de la Nación, a nombre de la Corte Superior de Justicia”.*

Así, se plantea la exigencia de una garantía que respalde la obligación cuyo cobro coactivo se verá suspendido en el Proceso de Revisión Judicial; garantía que deberá ser otorgada por el monto de la obligación exigida en la vía coactiva.

Sin embargo, la norma no se ocupa en forma expresa del supuesto en que la obligación cuya ejecución coactiva se promueve se haya cobrado de manera parcial, es decir, que en la vía coactiva se haya llegado a cobrar parte de la deuda contenida en el acto administrativo. Como es obvio, en tal supuesto, y atendiendo a que toda garantía tiene carácter instrumental respecto de la obligación, su cuantía se verá directamente reflejada en el monto de la obligación pendiente de cobro.

En ese sentido, la falta de previsión legal expresa no implica, en modo alguno, que la prórroga de la suspensión de la cobranza coactiva esté condicionada a respaldar la obligación íntegra si ésta ya fue parcialmente cobrada por la Administración.

Tan es así que la norma dispone que el administrado podría elegir entre presentar una caución o fianza, o consignar el “**monto exigido**” al Banco de la Nación. Como es obvio, el monto exigido no puede ser otro que aquél que aún no haya sido cobrado.

Por lo demás, ya sea que se presente una carta fianza o un certificado de depósito judicial al Banco de la Nación, el resultado final, de determinarse que el Procedimiento de Cobranza Coactivo es válido, será la entrega o endoso del documento donde consta la garantía. En tal escenario, si interpretásemos la norma en el sentido de que aún frente a la cobranza parcial de la deuda debe garantizarse la obligación íntegra, al ejecutarse la garantía se materializaría un pago indebido, por exceso.

## VII. Cuarto Apunte: medidas cautelares

Como en todo Proceso Judicial, en el Proceso de Revisión Judicial de Legalidad el demandante

puede solicitar el otorgamiento de tutela cautelar en salvaguarda de la adecuada satisfacción de sus pretensiones, siempre que se presenten los presupuestos clásicos para el otorgamiento de esta tutela: verosimilitud del derecho, peligro en la demora y adecuación.

La adecuación de la medida cautelar exige que la misma sea congruente con el objeto de su aseguramiento. La congruencia se refiere a “(...) la correlación lógica que necesariamente deberá establecerse entre la cautelar concedida y el objeto de la tutela (...)”, de manera tal que “(...) el pedido cautelar debiera ser rechazado en la medida que existen otros mecanismos menos gravosos (...)”<sup>5</sup>.

Sobre esto, el artículo 40° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584 establece que “Son especialmente procedentes en el proceso Contencioso Administrativo las medidas cautelares de innovar y de no innovar”. Giovanni PRIORI comenta esta norma señalando que “el rasgo de excepcionalidad que tienen estas medidas en el proceso civil se pierde en el proceso Contencioso Administrativo, debiendo más bien considerarse como generalidad, y, nos atrevemos a decir, de especial procedencia. Ello se debe a que en el sistema del proceso Contencioso Administrativo adoptado por la Ley, el inicio del proceso Contencioso Administrativo no suspende la ejecución del acto administrativo, el mismo que podría ser ejecutado, lo que eventualmente podría hacer irreparable el daño originado a la situación jurídica cuya tutela se solicita en el proceso. Siendo ello así, la medida cautelar que típicamente corresponde al proceso Contencioso Administrativo será la suspensión de la actuación administrativa impugnada (...)”<sup>6</sup>.

Sin embargo, como hemos señalado en líneas anteriores, la LPEC dispone que la sola interposición de la demanda suspende la continuación del Procedimiento de Ejecución Coactiva por el plazo de sesenta días, prorrogables a solicitud de parte si se garantiza el pago de la obligación exigida por la Administración. Así, la tutela cautelar que se podría obtener mediante las medidas cautelares de innovar y no innovar ya está incorporada en la LPEC como un elemento accesorio e inherente a la tramitación del Proceso de Revisión Judicial de Legalidad. Esto puede significar la inexistencia de peligro en la demora, o en todo caso, que el peligro en la demora no podrá estar configurado por la continuación del Procedimiento de Ejecución Coactiva, pues éste estará suspendido.

5 MONROY PALACIOS, Juan José. Op. cit. p. 190.

6 PRIORI POSADA, Giovanni. Op. cit., p. 188.

No obstante, esto no impide que, si las circunstancias de la controversia -y en particular, las pretensiones planteadas- así lo ameritan, el demandante solicite medidas cautelares que no estén destinadas a suspender el Procedimiento de Ejecución Coactiva. Es más, atendiendo a que puede haber acumulado a su demanda la pretensión de indemnización por daños y perjuicios derivados de la ilegalidad con la que se habría conducido el Procedimiento de Ejecución Coactiva, es probable que requiera que se traben medidas cautelares para asegurar el cumplimiento de dicha pretensión, una vez que sea amparada.

Imaginemos, por ejemplo, que en la demanda de revisión judicial de legalidad se denuncia que en el Procedimiento de Cobranza Coactiva se infringió lo dispuesto en el artículo 16° de la LPEC, que regula los supuestos en los cuales el Ejecutor Coactivo está obligado a suspender el procedimiento. Y que como consecuencia de dicha infracción, se ejecutó la cobranza indebida de determinados montos. No cabe duda que en dicho contexto el demandante podrá solicitar una medida cautelar de naturaleza conservativa destinada a mantener una situación de hecho preexistente (como podría ser la inmovilización de las cuentas de la entidad por los montos cobrados indebidamente, a fin de evitar que éstos ingresen al presupuesto público, o el embargo de los bienes de los funcionarios intervinientes).

Solo de esta forma podría asegurarse la efectividad de la sentencia que ampare la pretensión indemnizatoria. A manera de ilustración, podemos señalar que así lo ha entendido la Sala Mixta de Moquegua en el expediente N° 02-2011, señalando expresamente en su Resolución N° 3 del 08 de marzo de 2011 que:

*“De ser el caso, que el Cheque de Gerencia hubiese sido ya cobrado y fuere depositado a alguna cuenta a nombre de la Municipalidad Distrital de Antonio Raymondi – Raquia (Blognesi – Ancash), e, intenten realizar algún tipo de movimiento bancario o transferencia utilizando la suma de dinero producto del Título Valor antes citado, las entidades Bancarias se abstengan de permitir su transferencia o movimiento hasta la culminación del proceso.*

*La procedencia de lo dispuesto en el párrafo precedente se sustenta en el hecho que el cheque en cuestión hubiere sido cobrado, en*

*tal supuesto tratándose la demanda de una Entidad Pública dichos dineros necesariamente deben ser depositados en una cuenta corriente, por ello corresponde conservar la situación de hecho del supuesto expresado en este párrafo de conformidad con lo establecido en el artículo 687° del Código Procesal Civil”.*

Cierto es que no se trata, en el caso enunciado como ejemplo, de una típica medida cautelar de embargo, sino de una medida cautelar genérica. Como enseña Di Iorio, la medida cautelar genérica “no solo habilita a adoptar una medida absolutamente diferente de las reguladas en el Código, sino que también admite una flexibilidad en el otorgamiento de las previstas mediante su adaptación a las particulares situaciones de hecho que se tienen en mira, o en la combinación de dos o más medidas”<sup>7</sup>.

Por su parte, Jorge Kielmanovich señala que una medida cautelar genérica es “aquella que, excluyendo, por ejemplo, la viabilidad de una prohibición de contratar -que impediría de modo absoluto la posibilidad de alquilar el inmueble con los consiguientes daños que ello podría aparejar-, señala, en orden a resguardar el valor de la propiedad y a evitar su disminución por conducto de la celebración de contratos que por su destino, extensión del plazo, cláusulas del precio de la locación, etcétera, pudiesen implicarlo, el deber del interesado de solicitar la previa aprobación judicial de los posibles contratos de locación”<sup>8</sup>.

En tanto que la medida cautelar a adoptar debe atender a la situación concreta que se pretende tutelar, en el caso propuesto no bastará el dictado de una medida cautelar que disponga la suspensión de la actuación administrativa cuestionada. Una medida cautelar de este tipo sería inocua, pues la cobranza coactiva ya se ejecutó, aunque en un acto de abierta ilegalidad.

## VIII. Conclusiones

El Proceso de Revisión Judicial de Legalidad es un mecanismo creado por la LPEC para establecer si el Procedimiento de Ejecución Coactiva seguido por la Administración Pública ha sido iniciado y/o tramitado respetando las disposiciones previstas en dicha norma, y, de verificarse que no ha sido así, anular el Proceso de Ejecución Coactiva o las actuaciones concretas viciadas.

7 KIELMANOVICH, Jorge L. Medidas Cautelares. Buenos Aires: Rubinzal – Culzoni Editores, 2000, p. 414.

8 Ibid. p. 415.



Además, el Proceso de Revisión Judicial de Legalidad tiene una finalidad accesoria que consiste en determinar la responsabilidad civil atribuible a la entidad cuya acreencia pretende ejecutarse coactivamente, así como la responsabilidad civil de los funcionarios que condujeron la cobranza.

Por ello, se puede acumular accesoriamente la pretensión de indemnización por daños y perjuicios.

En ese sentido, en este proceso particular ocurre que la legitimidad para obrar pasiva recae no solo en la entidad administrativa, sino también en el Ejecutor Coactivo y el Auxiliar Coactivo.

La sola interposición de la demanda de revisión judicial de legalidad es suficiente para que se suspenda el Procedimiento de Ejecución Coactiva, y tal evento es oponible tanto al Ejecutor Coactivo, quien tiene el deber de paralizar inmediatamente el procedimiento, como a terceros, que deberán abstenerse de ejecutar medidas cautelares ordenadas por dicho Ejecutor.

La suspensión del Procedimiento de Revisión Judicial de Legalidad tiene una duración limitada de 60 días

hábiles. Sin embargo, puede prorrogarse hasta que culmine el Proceso Judicial a pedido de parte, bastando que el litigante garantice la obligación cuyo cobro coactivo se verá suspendido. Aunque la Ley no se ocupa expresamente de los supuestos en los cuales se haya ejecutado parcialmente el cobro de la obligación, la prórroga de la suspensión de la cobranza coactiva no ha de estar condicionada a respaldar la obligación íntegra si ésta ya fue parcialmente cobrada por la Administración Pública.

Finalmente, el Proceso de Revisión Judicial de Legalidad no es ajeno al otorgamiento de medidas cautelares. Sin embargo, dado que la LPEC prevé mecanismos concretos y automáticos que impiden la continuación del Procedimiento de Ejecución Coactiva en tanto dure el Proceso Judicial, las medidas cautelares que se soliciten y otorguen no perseguirán la suspensión del procedimiento, sino que estarán orientadas a salvaguardar la pretensión accesoria de indemnización por daños y perjuicios. Para obtener dicha seguridad, el demandante podrá valerse de cualquiera de las medidas cautelares previstas en el Código Procesal Civil, incluyendo las medidas cautelares genéricas.