

El Procedimiento de Ejecución Coactiva

José Alberto Estela Huamán*

SUMILLA

Es el Procedimiento de Ejecución Coactiva la herramienta de la que se vale la Administración Pública para realizar la cobranza de adeudos de los administrados, tanto tributarios como no tributarios. En el presente artículo el autor realiza un estudio de las características de dicho procedimiento de ejecución coactiva, teniendo en cuenta la naturaleza de éste, sus fundamentos, el concepto de ejecución forzosa para finalmente señalarnos el marco institucional aplicable.

I. Antecedentes

En la evolución legislativa del procedimiento de ejecución coactiva encontramos al Código de Enjuiciamientos en Materia Civil de 1852, que en la sección segunda, trató sobre los juicios extraordinarios: los juicios ejecutivos, juicios coactivos y pago; y, de los terceros opositores.

Es así como, el Código de Procedimientos Civiles de 1912, en su artículo 1347° estableció: *“Las contribuciones y deudas públicas se cobrarán conforme a las disposiciones del Código de Enjuiciamientos en Materia Civil y demás disposiciones vigentes en la actualidad, que continuarán rigiendo mientras se expida ley especial”*. La Ley especial fue promulgada el 29 de setiembre de 1922, signada con el N° 4528, dictada durante el gobierno de Augusto B. Leguía, denominada *“Ley de Facultades Coactivas”*, la cual constituyó el primer ordenamiento sistemático, técnico-legal de la cobranza coactiva, y que derogó en su artículo 7° al artículo 1347° de la norma antes indicada y las que se opongan

a ella. Esta Ley fue modificada posteriormente con las Leyes N° 6014, 7200, 8614, 10941, 14816, 15746 y 16043 y otras de menor jerarquía.

Como consecuencia de ello, se expide el primer Código Tributario aprobado por Decreto Supremo N° 268-H, de 12 de agosto de 1966, con fuerza de ley, en uso de la autorización conferida por la Ley N° 16043, de 4 de febrero de 1966 y que entró en vigencia el 17 de octubre de ese año, por indicación expresa del indicado Decreto Supremo (Capítulo VI, que legisló sobre *El Procedimiento Coactivo*), hasta la dación del Decreto Ley N° 17355, el 31 de diciembre de 1968, que derogó expresamente la Ley N° 4528; y, los artículos 98° y 105° del Código Tributario, como otras disposiciones que se le opongan (mediante su artículo 14°). Es tal sentido, este Decreto Ley normó el procedimiento coactivo a través del Juzgado Coactivo competente, para la cobranza coactiva de: 1) tributos, 2) otros adeudos a favor del Estado o entidades públicas; y, 3) la ejecución forzosa de demoliciones, construcciones, clausuras y suspensiones o paralizaciones de obras, entre otros¹.

* Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con el grado de Magister en Derecho con mención en Ciencias Penales, magister en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Docente en pre-grado de la Facultad de derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Universidad Nacional Federico Villarreal. Docente de Post-grado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad Nacional Federico Villarreal.

¹ Artículo 2° del Decreto Ley N° 17355, que dice: *“Los actos de coerción o de ejecución forzosa que este Decreto Ley regula son los siguientes: a) Cobro de tributos, intereses y sanciones de cualquier clase (texto modificado por el artículo 2° del Decreto Ley N° 22686); b) Cobro de derechos por concepto de almacenaje, depósito, arrendamientos de bienes del Estado, frutos o productos de los mismos o de remates de bienes o rentas nacionales; c) Cobro de derecho o servicios conforme al derecho marítimo, industrial, de electricidad o cualquier otra forma de energía, transporte de servicios públicos directos y cualesquiera otros provenientes de obligaciones para con el Estado por razón de derechos o gastos de servicios públicos directos del Estado; d) Cobro de deudas contraídas a favor del Estado por especies valoradas que se recibieron con encargo de venderlas; e) Para el reembolso o recuperación de los descubiertos que aparezcan del corte y tanteo mensual del que se haga por muerte, suspensión, traslación, remoción, subrogación o destitución o enjuiciamiento del servicio público responsable sin perjuicio de la responsabilidad penal; y para reembolso de quienes administran bienes y rentas nacionales, en las cuentas rendidas al Tribunal Mayor de Cuentas; f) Para cualquier otro cobro no precisado en la anterior enumeración, siempre que corresponda a obligaciones a favor del Sector Público Nacional proveniente de sus bienes, derechos o servicios distintos de las obligaciones comerciales o civiles en derecho privado, así como los que en forma expresa asuman el carácter de coerción o de ejercicio forzosa; g) Para la ejecución forzosa de demoliciones, construcciones de cercos o similares, reparaciones urgentes en edificios, salas de espectáculos, locales públicos, clausura de locales o servicios, suspensión de construcciones, modificación de las mismas, adecuaciones a reglamentos de urbanización o municipales o similares, salvo regímenes especiales y, en general, para todo acto de coerción para cobro o ejecución forzosa de obras o suspensiones o paralizaciones o modificación o destrucción de las mismas que provengan de actos administrativos del cualquier entidad del Sector Público Nacional, excepto regímenes especiales”*.

Empero, dicho Código estuvo vigente hasta el 30 noviembre de 1992, toda vez que el 1° de diciembre de 1992, entró en vigencia el Código Tributario aprobado por Decreto Ley N° 25859, que introdujo modificatorias al procedimiento de cobranza coactiva. El cual estuvo vigente hasta el 30 de diciembre de 1993, en que se dictó el Decreto Legislativo N° 773 en virtud del cual se aprobó un nuevo Código Tributario, que formaba parte de la Ley Marco del Sistema Tributario Nacional (Decreto Legislativo N° 771). Este Código estuvo vigente desde el 1 de enero de 1994 hasta el 21 de abril de 1996, y a lo largo de su vigencia fue modificada por la Ley N° 26414 y los Decretos Legislativos N° 792 y 806.

El cuarto Código Tributario, aprobado por el Decreto Legislativo N° 816 entró en vigencia el 22 de abril de 1996, y ante una serie de modificaciones, mediante el Decreto Supremo N° 135-99-EF, se aprobó el Texto Único Ordenado del Código Tributario, publicado el 19 de agosto de 1999, el cual tiene a la fecha diversas modificatorias, incorporaciones y derogatorias.

Por otro lado, debe indicarse que la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su segunda Disposición Final y Transitoria, estableció que: *"los actuales Jueces Coactivos, en adelante se denominan Ejecutores Coactivos y continúan incorporados al sector del que dependen, conforme a ley"*. Por ello, a efectos de armonizar la cobranza coactiva

con el Código Tributario (Decreto Legislativo N° 816), La Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, publicada el 29 de setiembre de 1998, derogó el Decreto Ley N° 17355, sus normas modificatorias y demás disposiciones que se opongan a dicha Ley, la cual se encuentra vigente en virtud de la aprobación del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, Decreto Supremo N° 018-2008-JUS, publicada el 6 de diciembre de 2008².

Es así como podemos concluir, que existen tres procedimientos coactivos:

1. Para cobranza de tributos nacionales, administrados por la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), Ley N° 29816, Ley de fortalecimiento de la SUNAT (21 de diciembre de 2011) normados por el Código Tributario.
2. Para cobranza de adeudos no tributarios a favor de la entidades del Sector Público Nacional, se rigen por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.
3. Para cobranza de obligaciones tributarias a favor de los Gobiernos Locales, se establecen por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

² Capítulo II Procedimiento de Ejecución Coactiva de Obligaciones no Tributarias, "Artículo 12°.- Actos de ejecución forzosa. Los actos de ejecución forzosa regulados en el presente capítulo son los siguientes:

- a) Cobro de ingresos públicos distintos a los tributarios, nacidos en virtud de una relación jurídica regida por el derecho público, siempre que corresponda a las obligaciones a favor de cualquier Entidad, proveniente de sus bienes, derechos o servicios distintos de las obligaciones comerciales o civiles y demás del derecho privado;
- b) Cobro de multas administrativas distintas a las tributarias, y obligaciones económicas provenientes de sanciones impuestas por el Poder Judicial;
- c) Demoliciones, construcciones de cercos o similares; reparaciones urgentes en edificios, salas de espectáculos o locales públicos; clausura de locales o servicios; y, adecuación a reglamentos de urbanización o disposiciones municipales o similares, salvo regímenes especiales;
- d) Todo acto de coerción para cobro o ejecución de obras, suspensiones, paralizaciones, modificación o destrucción de las mismas que provengan de actos administrativos de cualquier Entidad, excepto regímenes especiales".

Capítulo de Cobranza Coactiva para obligaciones Tributarias de los Gobiernos Locales, "Artículo 25°.- Deuda exigible coactivamente.

25.1 Se considera deuda exigible:

- a) La establecida mediante Resolución de Determinación o de Multa, emitida por la Entidad conforme a ley, debidamente notificada y no reclamada en el plazo de ley;
- b) La establecida por resolución debidamente notificada y no apelada en el plazo de ley, o por Resolución del Tribunal Fiscal;
- c) Aquella constituida por las cuotas de amortización de la deuda tributaria materia de aplazamiento y/o fraccionamiento pendientes de pago, cuando se incumplan las condiciones bajo las cuales se otorgó ese beneficio, siempre y cuando se haya cumplido con notificar al deudor la resolución que declara la pérdida del beneficio de fraccionamiento y no se hubiera interpuesto recurso impugnatorio dentro del plazo de ley; y,
- d) La que conste en una Orden de Pago emitida conforme a Ley y debidamente notificada, de conformidad con las disposiciones de la materia previstas en el Texto Único Ordenado del Código Tributario.

25.2. La Administración Tributaria de los Gobiernos Locales únicamente emitirá órdenes de Pago en los casos establecidos en los numerales 1 y 3 del artículo 78° del Código Tributario. Para los demás supuestos deberá emitir Resoluciones de Determinación.

25.3. El Ejecutor tiene, asimismo, la facultad de ejecutar las garantías otorgadas a favor de la Entidad por los deudores tributarios y/o terceros, cuando corresponda, con arreglo al Procedimiento establecido por la ley de la materia.

25.4. También serán exigibles en el mismo Procedimiento las costas y los gastos en que la Entidad hubiera incurrido en la cobranza coactiva de las deudas tributarias".

II. Naturaleza jurídica del procedimiento de ejecución coactiva

A efectos de determinar la naturaleza jurídica del procedimiento de ejecución coactiva, encontramos que de acuerdo a las normas antes glosadas, en un primer momento fue un procedimiento judicial, en otro momento la Ley lo consideró un procedimiento administrativo, sugiriendo la expedición de la Ley especial, siguiéndose aplicando el Código de Enjuiciamiento en materia Civil, luego se estableció como un procedimiento mixto, donde lo administrativo llegó hasta el embargo y judicial para la tasación y remate. Igualmente, el primer Código Tributario no varió lo existente, y posteriormente las demás normas ya tomaron una posición por el procedimiento administrativo, y es así como el Código Tributario vigente y el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva consideran que es procedimiento administrativo.

Para DANOS ORDOÑEZ *"se trata a no dudar de un procedimiento de carácter exclusivamente administrativo. Al respecto ANTONIO LOPEZ DIAZ señala que el análisis de la naturaleza del procedimiento de cobranza coactiva puede llevarse a cabo atendiendo al respecto subjetivo, es decir a los órganos que lo impulsan; y al aspecto objetivo, en función de la naturaleza de las actuaciones que comprende"*³.

Por otro lado, DANOS ORDOÑEZ agrega *"Si bien desde una perspectiva subjetiva la naturaleza administrativa del procedimiento de ejecución coactiva es aceptada pacíficamente por la doctrina mayoritaria, existen algunos autores que defienden posturas jurisdiccionales argumentando por el impago de obligaciones pecuniarias supone necesariamente el ejercicio de una función materialmente jurisdiccional"*⁴.

El autor antes mencionado afirma que *"dicha tesis es rebatida sobre la base de dos consideraciones: en primer lugar, en el procedimiento coactivo están ausentes las notas de neutralidad e independencia propias de los órganos jurisdiccionales, porque la cobranza coactiva es ejercida por un órgano de la*

*administración acreedora de las obligaciones que se pretenden forzosamente satisfacer. Por regla general, en los procedimientos administrativos los entes públicos actúan como juez y parte, lo que no sucede con los órganos judiciales que actúan como terceros a quienes se les encomienda la función de decir el derecho. En segundo lugar, otro aspecto que distingue a la función administrativa de la jurisdiccional estriba en el carácter de cosa juzgada de las decisiones jurisdiccionales, mientras que por mandato constitucional las actuaciones administrativas siempre son susceptibles de revisión judicial"*⁵.

Por otro lado, SOTELO CASTAÑEDA señala que: *"La regla moderna en lo que respecta a ejecución de los actos administrativos es que el órgano encargado de la ejecución no sea distinto del que emitió el acto. Existe, como se podrá inferir, por oposición, dentro de la tipología de ejecutoriedades, una de tipo judicial -que no es de la que el derecho peruano franquea a la administración tributaria en materia de cobro de tributos"*⁶.

Asimismo, SOTELO CASTAÑEDA afirma que *"el procedimiento de cobranza coactiva es, en definitiva, administrativo o no jurisdiccional, no sólo por la razón subjetiva de que su ejecutor carece de las notas de independencia o autonomía, sino adicionalmente por efecto de la no definitividad del resultado, es decir, debido a la posibilidad de que la decisión final sea revisable en sede judicial y, por ende, no forme cosa juzgada"*⁷.

Empero este es un procedimiento administrativo donde no se dicta acto administrativo sino se realiza el hecho administrativo.

Para ello, describimos las definiciones del acto administrativo y hecho administrativo⁸:

II.1 El Acto Administrativo

- a. Según FERNÁNDEZ DE VELASCO: *"Es la declaración jurídica, unilateral y ejecutiva en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas"*.

³ DANOS ORDOÑEZ, Jorge. "El procedimiento de cobranza coactiva como manifestación de la potestad de la administración pública de ejecución forzosa de sus actos". En Revista Themis. Segunda época 2, N° 32, Lima, 1995, p. 45.

⁴ DANOS ORDOÑEZ, Jorge. *Ibidem*.

⁵ DANOS ORDOÑEZ, Jorge. *Ibidem*.

⁶ SOTELO CASTAÑEDA, Eduardo. "Algunas reflexiones sobre el procedimiento de cobranza coactiva de tributos". En Revista Themis. Segunda época. N° 34, Lima 1996, p. 233

⁷ SOTELO CASTAÑEDA, Eduardo. *Ibidem*.

⁸ ESTELA HUAMÁN, José Alberto y MOSCOSO TORRES, Víctor Jüber. "Nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972. Análisis, Críticas y Comentarios." Impresión Fauno editores, primera edición, Mayo 2004, Lima-Perú, pp. 122 a 123.

- b. Según Alberto RUIZ-ELDREDGE, en su obra "Manual de Derecho Administrativo" sostiene que: "es la manifestación de la voluntad del Estado a través de sus representantes en el ejercicio regular de sus funciones o por cualquier persona que tenga, en manos, fracción de poder reconocido por el Estado, que tenga por finalidad inmediata: crear, reconocer, modificar, resguardar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas, en materia administrativa", citando al jurista brasileño Cretellh Junior. Asimismo, sostiene que: "el acto administrativo es una decisión o expresión de voluntad de un funcionario o un ente colegiado de la Administración Pública, que ejercitando las funciones que le son propias crea, genera, modifica o extingue un derecho o intereses determinados o también establece una normatividad administrativa".
- c. Según Gustavo BACACORZO: "Es la decisión de una autoridad en ejercicio de sus propias funciones, sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas y/o de los administrados respecto de ellos".
- d. Según Pedro PATRÓN FAURA, en "Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú" sostiene que: "Es toda manifestación de voluntad o decisión, general o especial, de una entidad estatal, de un funcionario o autoridad competente, en ejercicio de sus funciones, que produce efectos de derecho respecto al Estado o a particulares en el ámbito de su autoridad y responsabilidad, susceptibles de impugnación administrativa o judicial según sea el caso".
- e. Según el argentino Roberto DROMI, "es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma directa". Se entiende por actos administrativos las actuaciones y declaraciones administrativas unilaterales y bilaterales, individuales y generales con efectos directos e indirectos. Es decir, que todo el obrar jurídico administrativo es acto administrativo. Asimismo, sostiene que "el acto administrativo es una declaración, entendiendo por tal un proceso de exteriorización intelectual –no material– que toma para su expresión y comprensión datos simbólicos del lenguaje hablado o escrito y signos convencionales. Se atiende principalmente a la voluntad declarada, al resultado jurídico objetivo, emanando de la Administración con fuerza vinculante por imperio de la ley".
- f. Para el argentino Carlos A. BIANDI, el: "Acto administrativo es una declaración jurídica unilateral y concreta, de la Administración Pública, en ejercicio de un poder legal, tendiente a realizar o a producir actos jurídicos, creadores de situaciones jurídicas subjetivas, a la par que aplicar el derecho al hecho controvertido".
- g. Según INFANTES MANDUJANO: "El acto administrativo es la declaración de voluntad de un órgano de la Administración Pública, de naturaleza discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa" (Diccionario Jurídico. 1ra. Edición 2000).
- h. Para el ecuatoriano Ramiro BORJA Y BORJA: "Es una clase o especie del acto estatal. Esta especie comprende actos que constituyen a la vez creación y ejecución de derecho".
- En mi opinión, el acto administrativo es toda declaración unilateral de la Administración Pública u ente no estatal con autoridad otorgada por el Estado, que en el ejercicio de sus funciones administrativas, crea, regula, modifica o extingue relaciones con efectos administrativos.
- Asimismo, como se indicó en la obra "Nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972. Análisis, Críticas y Comentarios": "cuando el acto lo realiza una entidad estatal o funcionario público, surge el concepto de acto administrativo, al cual se puede definir como toda manifestación de voluntad general o especial, de una entidad estatal, de un funcionario o entidad competente, en ejercicio de sus funciones, que producen efectos de derecho respecto al Estado o a particulares en el ámbito de su autoridad y responsabilidad, susceptibles de impugnación administrativa o judicial según sea el caso"⁹.
- Asimismo, se indicó que "debemos señalar que para que el acto sea administrativo es necesario indefectiblemente que lo realice la Administración Pública o ente delegado legalmente, a través de sus funcionarios investidos de autoridad"¹⁰.
- También, debemos resaltar que la diferencia fundamental entre el acto administrativo y el acto jurídico de derecho privado consiste en hecho de

⁹ ESTELA HUAMÁN, José Alberto y MOSCOSO TORRES, Víctor Jüber. Ídem. p. 123.

¹⁰ Íbidem.

que el acto administrativo es el ejercido por la potestad pública, lo que confiere un elemento que falta en el acto jurídico privado.

II.2 El Hecho Administrativo

Concepto

El hecho administrativo es una actividad material, expresado en actividades técnicas o actuaciones físicas en el ejercicio de la función administrativa, el cual produce efectos administrativos y jurídicos directos o indirectos.

El hecho administrativo se diferencia del acto administrativo, porque el primero es un hacer material, operativo técnico o actuación física de un órgano del Estado en ejercicio de sus funciones administrativas, en tanto el acto administrativo es una declaración intelectual de voluntad, tendiente a realizar o producir efectos jurídicos de naturaleza administrativa.

Así tenemos que ordenar la destrucción de una construcción no autorizada en el dominio público es un acto administrativo, y destruir materialmente la cosa (construcción no autorizada) es el hecho administrativo.

Naturaleza Jurídica

Doctrinariamente no hay uniformidad respecto a la diferencias entre acto y hecho administrativo. Hay autores que afirman que actos y hechos administrativos son la misma cosa. El hecho administrativo es neutro, no es en principio legítimo ni ilegítimo, a menos que se trate de un "hecho administrativo" que tipifique un obrar manifiestamente prohibido y lesivo al orden jurídico.

El hecho administrativo no conlleva deberes a los administrados. Es posible que el ordenamiento jurídico exija una declaración previa (acto administrativo) antes de poner en práctica o ejecutar el hecho administrativo. La falta del acto administrativo previo, hará responsable al funcionario del ente u organismo público por los daños y perjuicios que ocasione el hecho administrativo y por lo tanto habrá responsabilidad administrativa, civil y penal del ejecutante del hecho administrativo sin previo acto administrativo.

Los actos administrativos que contravengan la Constitución, las leyes y normas del ordenamiento

jurídico son nulos de nulidad absoluta (artículo 10° de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General), mientras que los hechos administrativos producen solo, si el caso amerita, responsabilidad del administrador. Lo que se puede anular es el acto administrativo (que resulta ser lo principal) y no el hecho administrativo, que es lo accesorio del principal.

Los actos administrativos pueden ser impugnados administrativamente a través de los recursos de reconsideración, apelación y revisión y al agotarse la vía administrativa pueden ser impugnados judicialmente a través del proceso contencioso-administrativo, pero los hechos administrativos sólo pueden ser motivo de reclamación o queja administrativa y denuncia penal por ilícitos cometidos por el administrador público. Cuando el hecho administrativo afecta un derecho en forma cierta e inminente, es posible la demanda judicial directa, aunque no por vía procesal del contencioso administrativo, sino a través de la demanda de garantía constitucional de proceso de amparo ante el juez especializado en lo constitucional, en primera instancia.

III. Fundamentos del procedimiento de ejecución coactiva

Para SOTELO CASTAÑEDA, al referirse a los fundamentos de la ejecución coactiva señala que el profesor DROMI encuentra que el privilegio de la ejecución de oficio por parte de la propia administración pública "*importa una verdadera prerrogativa pública como manifestación concreta del principio de autotutela administrativa*". Agrega DROMI que "*en los regímenes democráticos, en donde la relación autoridad-libertad, mando-obediencia se desenvuelve con un razonable y justo-equilibrio, el ordenamiento jurídico reconoce a la autoridad el privilegio o la prerrogativa de obtener el cumplimiento del acto administrativo sin recurrir al órgano judicial*"¹¹.

GUZMÁN NAPURI dice "*a su vez, la autotutela administrativa genera que los actos administrativos gocen de ejecutividad y ejecutoriedad..., así como el hecho de que estos sean revisados judicialmente con posterioridad a su emisión. Como resultado, los actos administrativos generan sus efectos aun cuando fuesen impugnados en sede administrativa o hayan sido impugnados judicialmente mediante el contencioso administrativo, a menos que, en este último, el administrado haya obtenido una medida cautelar*"¹².

¹¹ SOTELO CASTAÑEDA, Eduardo. Ob. Cit., p. 233.

¹² GUZMÁN NAPURI, Christian. El Procedimiento Administrativo. Ara Editores, Lima, 2007. p. 222.

MORON URBINA señala “como conocemos, del acto administrativo derivan dos efectos referidos a la vinculación de los sujetos obligados a su cumplimiento: la ejecutividad que es un atributo de eficiencia (cualidad material) y la ejecutoriedad que está referido al atributo de coaccionar la voluntad de los demás para concretar su realización (cualidad instrumental)”¹³.

Respecto de la ejecutoriedad GUZMÁN NAPURI señala “la ejecutoriedad del acto administrativo implica que el mismo surte sus efectos sin necesidad de que la Administración recurra a otra entidad a fin de que la misma ratifique o haga efectivo el acto. Ello implica que el acto administrativo se ejecuta aún cuando el administrado no se encuentre en conformidad con dicho acto. A su vez, la ejecutoriedad del acto administrativo proviene del denominado privilegio de decisión ejecutoria”¹⁴.

Asimismo agrega, “debemos distinguir esta cualidad de la llamada ejecutividad. Esta es aquella virtud por la cual, los actos administrativos definitivamente firmes, producen por sí mismos los efectos perseguidos por su emanación. La ejecutividad es la idoneidad del acto administrativo para obtener el objetivo para el cual ha sido dictado”¹⁵.

Finalmente, el autor antes señalado, concluye: “por otro lado, el principio de ejecutoriedad implica más bien una cualidad específica, siendo a la vez una condición relativa de eficacia del acto, pero solo de los actos capaces de incidir en la esfera jurídica de los particulares imponiéndole cargos, tanto reales como personales, de hacer, de dar o abstenerse. Lo relevante de la ejecutoriedad es que la administración puede obtener el cumplimiento del ordenado aún en contra de la voluntad del administrado y sin necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales. Desde este punto de vista existen actos administrativos que no gozan de ejecutoriedad, como los actos declarativos o los que consisten en certificaciones”¹⁶.

MORÓN URBINA señala, “nuestro Tribunal Constitucional ha establecido que la ejecutoriedad tiene su sustento constitucional en el artículo 118° numeral 1) de la Carta Constitucional, que demanda al Poder Ejecutivo (emblema de Administración Pública) cumplir y hacer cumplir la Constitución, los tratados, las leyes y las demás disposiciones

vigentes. De este modo, la ejecutoriedad es un atributo de la acción administrativa del Estado que cuenta con respaldo constitucional, de modo que no puede ser desconocida por el legislador ordinario ni por la jurisdicción. Las declaraciones de la Administración deben ser cumplidas por su propia autoridad sin necesidad de confirmación o ratificación por otra autoridad”¹⁷.

Dicho autor afirma: “pero el aporte de la sentencia al desarrollo de la nueva configuración de la ejecutoriedad administrativa radica en haber identificado aquellos valores constitucionales que deben ser respetados por la Administración cuando el legislador le ha asignado la ejecutoriedad por sí misma. En efecto, en esta sentencia el tribunal ha establecido taxativamente que son límites que impone la Constitución a la ejecución coactiva, los siguientes: derecho al debido procedimiento y tutela judicial efectiva, limitaciones constitucionales derivadas del derecho a los derechos y garantías (presunción de inocencia), inviolabilidad de ingreso al domicilio y a la propiedad inmuebles”¹⁸.

IV. Ejecución forzosa

La ejecución forzosa es un mecanismo de ejecución obligada por la Administración Pública, previo apercibimiento al obligado, para procurar el cumplimiento de las obligaciones y deberes generados al administrado en un acto administrativo, por la negativa del administrado de cumplir en forma espontánea con las mismas, salvo en los casos en que se suspenda la ejecución de acuerdo a la Constitución o la Ley, cuando sean exigidas por la intervención de los órganos jurisdiccionales.

Es así como, la ejecución forzosa procede hacer efectiva a través de los propios órganos competentes de la Administración Pública, o a través de la Policía Nacional del Perú. En el caso de las municipalidades, se hace con el apoyo de la policía municipal y el serenazgo.

De otro, cuando la entidad dicta una medida de ejecución forzosa tiene que hacerlo respetando el Principio de Razonabilidad, en las siguientes:

1. Ejecución Coactiva
2. Ejecución subsidiaria
3. Multa coercitiva

¹³ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica, 2011, p. 550.

¹⁴ GUZMÁN NAPURI, Christian. Ob. cit. p. 217.

¹⁵ GUZMÁN NAPURI, Christian. Ibídem.

¹⁶ GUZMÁN NAPURI, Christian. Ob.cit. p. 218

¹⁷ MORON URBINA, Juan Carlos. Ob. cit. p. 552

¹⁸ MORON URBINA, Juan Carlos. Ibídem.

4. Compulsión sobre las personas.

IV.1 Exigencias que debe cumplir la Autoridad Administrativa para proceder a la ejecución forzosa de los actos administrativos

Para el inicio de la ejecución forzosa de los actos administrativos, según lo previsto en el artículo 194° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, establece:

1. Que se trate a una obligación de dar, hacer o no hacer, establecida a favor de la entidad. La obligación que se va a ejecutar debe estar en un acto administrativo que haya quedado firme administrativamente para poder ser ejecutada en sus propios términos y debe contener una obligación de dar, hacer o no hacer; esto es, debe existir un acto administrativo para que la administración pueda ejecutar la obligación, el cual debe disponer que el administrado realice una conducta de realización material.
2. Que la prestación a cumplir por parte del administrado sea determinada por escrito, de modo claro e íntegro. Lo cual constituye que no pueda haber duda de lo que es materia de ejecución y con ello limitar la discrecionalidad al momento de la ejecución, por eso se requiere la forma escrita, precisando los alcances del acto administrativo, a efectos de que no haya confusión de lo que es materia de ejecución, esto es, que el acto administrativo sea entendido por cualquier ciudadano.
3. Que tal obligación derive del ejercicio de una atribución de imperio de la entidad o provenga de una relación de derecho público sostenida con la entidad. Los actos a ejecutar tienen que responder al derecho público y no al derecho privado y menos que sean de naturaleza civil, toda vez que ello escapa a la espera del derecho público, ya que ellos tienen que ser realizados en el ámbito jurisdiccional.
4. Que se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable. Debe darse la oportunidad al administrado que cumpla en forma voluntaria el acto materia de ejecución, ya que sólo cuando se resiste

al cumplimiento voluntario debe ejecutarse en forma forzosa.

5. Que no se trate de acto administrativo que la Constitución o la Ley exijan la intervención del Poder Judicial para su ejecución. Es indudable que cuando se exige la intervención del Poder Judicial se garantiza al administrado los derechos establecidos en nuestra normatividad legal vigente. Lo que se busca es que sea la propia Entidad la que ejecute cuando el obligado se resiste a la ejecución, lo cual deberá realizarse aplicando el Principio de Proporcionalidad.

Se podría citar algunos ejemplos en los cuales la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva establece que para el descerraje debe existir autorización judicial; o, como se presentan en los supuestos de las demoliciones de obras inmobiliarias, en donde la norma especial, la actual Ley Orgánica de Municipalidades, artículo 49°, establece que la autoridad municipal debe demandar en vía de proceso sumario la autorización judicial.

V. Ejecución coactiva

El procedimiento de ejecución coactiva nace como una manifestación de la autotutela de la Administración, en el sentido que es el procedimiento que utilizan las entidades de la Administración Pública para hacer efectivo el acto administrativo que éstas emiten a los administrados.

El Tribunal Constitucional, en cuanto a este instituto, ha señalado, en el fundamento 4 de la sentencia 0774-1999-AA/TC, que "(...)el procedimiento de ejecución coactiva es la facultad que tienen algunas entidades de la Administración Pública para hacer cumplir actos administrativos emitidos por la misma Administración es decir, [que] las obligaciones exigibles deben provenir de materias propias de las funciones que cada entidad tiene, basadas en el reconocimiento que cada ley especial ha considerado para cada Administración, o sea, siempre dentro de un marco normativo (...)”¹⁹.

En el procedimiento de ejecución coactiva encontramos un aspecto subjetivo y objetivo, en el primero se precisan qué tipo de organismos administrativos pueden recurrir al procedimiento de ejecución coactiva, de sus acreencias y/o obligaciones de hacer o no hacer²⁰ y qué

¹⁹ Sentencia Del TC N° 00015-2005-AI, fundamento 41.

²⁰ El artículo 1° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979 confiere dicha prerrogativa a las entidades que forman parte de la Administración Pública, esto es, a todas las entidades estatales, que conforme al artículo 2° de esta Ley, aquellas de la Administración Pública, Nacional, Regional y Local, que están facultadas por Ley a exigir coactivamente el pago de una acreencia o la ejecución de una obligación de hacer o no hacer.

funcionarios son los encargados de tramitar el procedimiento²¹ en cuanto al segundo, el carácter objetivo, esta dado por: 1) la naturaleza pública de las deudas y de las obligaciones de hacer y no hacer susceptibles de ejecución pública²² y 2) la necesidad de un acto administrativo previo o título ejecutivo de la obligación²³.

En la actualidad el procedimiento de ejecución coactiva, se encuentra regulado por:

1. El Código Tributario, en el Título II del Libro III (artículos 114° al 123°) sobre el procedimiento de cobranza coactiva de la deuda tributaria.
2. La Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, Ley N° 26979, modificada por la Ley N° 28165 y compilada en el Texto de Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, Decreto Supremo N° 018-2008-JUS, que en su artículo 1° señala que: *"La presente Ley establece el marco legal de los actos de ejecución coactiva que corresponde a todas las entidades de la Administración Pública. Asimismo, constituye el marco legal que garantiza a los obligados el desarrollo de un debido procedimiento coactivo"*.

El indicado Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, en el artículo 2, inciso e) en cuanto a la definición del procedimiento, dice: *"es el conjunto de actos administrativos destinados al cumplimiento de la obligación materia de ejecución coactiva"*.

Debe tenerse en cuenta, que la existencia de la normatividad legal propia del procedimiento de ejecución coactiva, no justifica que éste no se encuentre reglado por los principios generales del procedimiento administrativo.

V.1 Marco constitucional del procedimiento de ejecución coactiva

El procedimiento de ejecución coactiva, como hemos indicado, no sólo es la cobranza coactiva, sino también comprende las obligaciones de hacer y no hacer, por parte de los administrados.

Conforme lo indica PEÑA CASTILLO, *"el procedimiento de cobranza coactiva es un procedimiento que no se encuentra reconocido de manera expresa en la Constitución Política del Perú, no obstante, como señala MORÓN URBINA, este procedimiento lo podemos encontrar en el numeral 1 del artículo 118° de la Constitución, el cual establece que se le encarga al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir la Constitución, los tratados y las leyes"*²⁴.

Asimismo, cabe indicar que dicha facultad de coerción, que tiene el Estado, no es irrestricta, pues la misma está limitada por la Constitución y la Ley, tal como lo establece el artículo 74° de la Constitución, el cual señala que el ejercicio de la potestad tributaria tiene como límite el respeto a los derechos fundamentales. Por ejemplo una cobranza coactiva no debería afectar el derecho alimentario de una contribuyente, persona natural ni gravar la remuneración mínima vital que una persona pueda tener en las cuentas bancarias, aún cuando la misma provenga únicamente del ejercicio individual de una profesión, arte u oficio²⁵. Y el respeto a los derechos fundamentales tales como el debido procedimiento y a la tutela efectiva²⁶. Como también a los principios de legalidad, igualdad, razonabilidad y otros.

Igualmente, encontramos los artículos 2° inciso 9 y 16; y, 70° de la Constitución Política de

El artículo 114° del Código Tributario, reconoce dicha facultad a los órganos de la administración tributaria en general, es decir SUNAT.

²¹ El Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979 y el Código Tributario establecen que el funcionario encargado de tramitar el procedimiento coactivo es el ejecutor coactivo.

²² La administración pública sólo puede ejercer su potestad que el ordenamiento le confiere para recaudar coactivamente sus ingresos o ejecutar en forma forzosa las obligaciones a su favor cuando éstas se hayan generado de la relación jurídica de carácter público.

²³ La ejecución vía coactiva exige como presupuesto imprescindible para su viabilidad, la existencia de un acto administrativo previo que determine la obligación incumplida.

²⁴ PEÑA CASTILLO, Jenny. "El Procedimiento de Ejecución Coactiva" (Primer Parte). En la Revista: Actualidad Empresarial N° 233- Segunda Quincena de Junio 2011. p. 1.

²⁵ PEÑA CASTILLO, Jenny. Ob. cit. p. 1.

²⁶ En la sentencia del Tribunal Constitucional N° 6269-2007-PA/TC, se establece lo siguiente: *"Que la resolución cuestionada, y en general el procedimiento de ejecución coactiva, es consecuencia del acto administrativo que definió la deuda tributaria exigible. Si el administrado no estuvo de acuerdo con tales actos que determinaron la deuda tributaria pudo interponer los medios impugnatorios legalmente establecidos. Si no lo hizo o lo hizo extemporáneamente, tales actos se entenderán consentidos y por consiguiente la Administración estará habilitada para iniciar el procedimiento de ejecución coactiva, de conformidad con el artículo 25° de la Ley N° 26979, de Procedimiento de Ejecución Coactiva. En efecto, en dicho artículo se considera que es deuda exigible a) La establecida mediante Resolución de Determinación o de Multa, emitida por la Entidad conforme a ley, debidamente notificada y no reclamada en el plazo de Ley"*.

Perú, que establece los derechos de la persona, la inviolabilidad del domicilio y a la propiedad; cuando protege la propiedad privada, ante las demoliciones en propiedad privada, en relación al artículo 49° de la Ley N° 27972, la Ley Orgánica de Municipalidades, prescribe: “(...) La autoridad municipal puede ordenar el retiro de materiales o la demolición de obras e instalaciones que ocupen las vías públicas o mandar ejecutar la orden por cuenta del infractor, con el auxilio de la fuerza pública o a través del ejecutor coactivo, cuando corresponde. La autoridad municipal puede demandar autorización judicial en la vía sumarísima para la demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales”.

Este artículo (el artículo 49° de la Ley N° 27972), tiene contradicción en la parte final, ya que en un primer momento se sostiene que “la autoridad municipal puede ordenar el retiro de materiales o la demolición de obras o instalaciones que ocupen las vías públicas” y para luego sostener que la “autoridad municipal puede demandar autorización judicial en la vía sumarísima para la demolición de obras (...)”.

El legislador debió entender que la Administración Pública y por lo tanto los gobiernos locales, tienen funciones y atribuciones que la Constitución y la Ley les otorga, si un administrado o usuario contraviene la Constitución y la Ley (Principio de Legalidad) entonces la autoridad municipal puede a través de un acto administrativo debidamente notificado, y luego si no es impugnado, ejecutar el hecho administrativo, que es una actividad material, expresado en actividades técnicas o actuaciones físicas y desarrollado en el ejercicio de la función administrativa, el cual produce efectos jurídicos directos e indirectos.

El hecho administrativo como se indicó se diferencia del acto administrativo porque el primero es un hacer material, operación técnica o actuación física de un órgano del Estado en ejercicio de sus funciones administrativas, en tanto el acto administrativo es una declaración intelectual unilateral de voluntad, tendiente a realizar o producir efectos jurídicos de naturaleza administrativa (de la Administración Pública).

La cobranza coactiva es una de las manifestaciones de la autotutela ejecutiva de la que gozan algunas entidades administrativas, por lo que éstas se encuentran facultadas para ejecutar el cobro coactivo de deudas exigibles (sean tributarias o no). Tal como lo indicó este Tribunal Constitucional en el fundamento 46 de la STC N° 0015-2005-AI/TC, la facultad de autotutela de la Administración Pública de ejecutar sus propias resoluciones –como sucede en el caso del procedimiento de ejecución coactiva– se encuentra en los principios de presunción de legitimidad y de ejecución de las decisiones administrativas, lo que también implica la tutela de los derechos fundamentales de los administrados que puedan verse amenazados o vulnerados por la actividad de la Administración, como son los derechos al debido procedimiento y a la tutela judicial efectiva.

Así tenemos que ordenar la destrucción de una construcción no autorizada es un acto administrativo y destruir materialmente la cosa (construcción no autorizada) es un hecho administrativo.

La parte final del artículo 49° (Ley Orgánica de Municipalidades) entra en contradicción con lo normado en el artículo 12° inciso d) de la Ley N° 26979, de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, respecto a actos de ejecución forzosa, que a la letra dice son: “todo acto de coerción para cobro o ejecución obras, suspensiones, paralizaciones, modificación o destrucción de las mismas que provengan de actos administrativos de cualquier Entidad, excepto regímenes especiales”.

De la misma manera contradice el artículo 108° incisos c) y d) del Decreto Supremo N° 008-2000-MTC del 16 de febrero de 2000, cuyo Texto Único Ordenado del Decreto Supremo N° 035-2006-VIVIENDA, el cual aprobó el Reglamento de la Ley N° 27157, Ley de Regularización de Edificaciones del Procedimiento para Declaratoria de Fábrica y de Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y Propiedad Común, que a la letra prescribe: inciso c) Incumplimiento de las observaciones de la supervisión: Cuando el propietario o el responsable de la obra no subsanen las observaciones formuladas por el supervisor, caso en el cual la oficina de control urbano dispondrá la paralización de la obra bajo apercibimiento de demolición. Si las observaciones son subsanadas, la obra podrá continuar; e inciso d) Variación: Cuando el supervisor de la obra detecte variaciones en la edificación con respecto a los planos aprobados, se deberá notificar al propietario para que “las regularice” -el Reglamento debió decir, las modifique- en un plazo no mayor de 15 días contados a partir de la notificación. Si transcurrido dicho plazo no se cumple con ello, la municipalidad dispondrá la paralización de la obra bajo apercibimiento de su demolición.

El numeral 96.2 del mencionado Reglamento, prescribe que en caso de desobediencia a la orden de paralización de la obra o la demolición de la misma, la municipalidad la hará cumplir mediante el proceso coactivo y con el auxilio de la fuerza pública.

Nuestro punto de vista, es que la autoridad municipal puede ordenar el retiro de material o la demolición de obras e instalaciones que ocupen la vía pública, pero no puede demoler obras inmobiliarias así contravengan normas legales municipales, sin la correspondiente autorización judicial de juez competente, para lo cual el Alcalde, o en su caso el Procurador Público Municipal deberá demandar en vía procesal sumarísima.

Por ello, debe tenerse en cuenta lo que viene resolviendo el Tribunal Constitucional, en relación a la prudencia y a los criterios límites que impone la Constitución, como se verifica en el Expediente N° 0015-2005-PI/TC, fundamento 36: *“En materias como la que hoy nos ocupa, este Tribunal juzga que el criterio del ejecutor coactivo es muy importante y relevante, pues debe obrar con prudencia, así como rápidamente y con un sentido realista. Estos criterios no están establecidos en la Ley N° 26979, sin embargo, el ejecutor coactivo no debe ir más allá de criterios límites que impone la Constitución, como el respeto al derecho de propiedad, al debido proceso o a la tutela procesal efectiva”*.

Asimismo, tenemos la STC. Expediente N° 0182-2008-PA/TC, fundamento 8 que dice: *“(…) el artículo 49° de la Ley Orgánica de Municipalidades establece la competencia de la autoridad municipal para ordenar el retiro de materiales o la demolición de obras e instalaciones que ocupen las vías públicas, sea por cuenta del infractor, con el auxilio de la fuerza pública o a través del ejecutor coactivo en los casos que*

corresponda, no obstante, para la demolición de obras inmobiliarias que contravengan normas municipales, resulta indispensable contar con la autorización judicial correspondiente tramita a través de la vía sumarísima”.

En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional en el fundamento 5 de la STC. Expediente 1050-2008-PA/TC se pronunció en los siguientes términos: *“(…) el artículo 49° de la Ley Orgánica de Municipalidades establece una serie de supuestos en los que la sola verificación del hecho por parte de la Municipalidad autoriza la ejecución inmediata de la medida de clausura, la misma que podría ser, sin embargo, cuestionada con posterioridad en sede administrativa. En contraposición, la norma exige, para el caso de la demolición, el trámite de una autorización judicial”*.

Dicha posición se verifica también en la STC. Expediente N° 03951-2007-PA/TC.: *“(…) la sola verificación del hecho por parte de la Municipalidad autoriza la ejecución inmediata de la medida de clausura, la misma que podría ser, sin embargo, cuestionada con posterioridad en sede administrativa. En contraposición, la norma exige, para el caso de la demolición, el trámite de una autorización judicial”*.

En ese sentido, en el procedimiento de ejecución coactiva deberá respetarse el derecho al debido proceso administrativo y la motivación conforme lo desarrolla el Tribunal Constitucional la Sentencia N° 04289-AA/TC²⁷ y la Sentencia N° STC 3741-2004-AA/TC²⁸.

²⁷ El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, *incluidos los administrativos*, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea éste administrativo –como en el caso de autos– o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

El derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, *el debido proceso administrativo* supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.).

El fundamento principal por el que se habla de un debido proceso administrativo, encuentra sustento en el hecho de que tanto la administración como la jurisdicción están indiscutiblemente vinculadas a la Carta Magna, de modo que si la administración resuelve sobre asuntos de interés del administrado, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional.

Como también lo ha precisado este Tribunal, el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forman parte de su estándar mínimo; entre estos derechos constitucionales, especial relevancia para el presente caso adquiere el derecho a la motivación de las resoluciones, según se explicará en los fundamentos que a continuación se exponen.

²⁸ Conforme a la jurisprudencia de este Colegiado, el derecho al debido proceso, reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución, no sólo tiene una dimensión estrictamente jurisdiccional, sino que se extiende también al procedimiento administrativo y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha establecido, a *“(…) cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, el cual tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana”* (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71).

Entendido como un derecho constitucionalmente reconocido, el debido procedimiento administrativo comprende, entre otros aspectos, el derecho a impugnar las decisiones de la administración, bien mediante los mecanismos que provea el propio procedimiento administrativo o, llegado el caso, a través de la vía judicial, bien mediante el contencioso-administrativo o el

V.2 Legislación que regula el procedimiento de ejecución coactiva

Las obligaciones tributarias que vienen siendo ejecutadas por el procedimiento de ejecución coactiva, varían según si la deuda proviene de un Gobierno nacional o del Gobierno local, siendo incluso el régimen legal distinto.

Para las deudas tributarias que corresponde al Gobierno nacional administrativas por la SUNAT, conforme al artículo 28° del Código Tributario, abarca el tributo, el interés moratorio y la multa, también el cobro coactivo de gastos y costas del procedimiento de cobranza coactiva, su cobranza se regula por el artículo 114° (en donde se establece que las deudas tributarias es facultad de de la Administración Tributaria, se ejerce a través del Ejecutor Coactivo...) y siguientes del Código Tributario y por la Resolución de Superintendencia N° 216-2004/SUNAT - Reglamento del Procedimiento de Cobranza Coactiva modificada por la Resolución de Superintendencia N° 019-2006/SUNAT, en cambio para las deudas tributarias administrativas de los Gobiernos Locales y obligaciones no tributarias de la Entidades Públicas, se rige por el TUO de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, Decreto Supremo N° 018-2008-JUS (el artículo 3° establece que el ejecutor coactivo es el titular del Procedimiento y ejerce, a nombre de la Entidad, las acciones de coerción para el cumplimiento de la Obligación de acuerdo a lo establecido en la esta Ley, su cargo es indelegable).

La deuda tributaria es exigible coactivamente conforme al artículo 115° del Código Tributario: a) La establecida en una Resolución de Determinación o de Multa o la contenida en la pérdida del fraccionamiento notificadas debidamente por la administración y no reclamada en el plazo de ley; b) La deuda establecida mediante Resolución

de Determinación o de Multa reclamadas fuera de plazo, siempre que no se cumpla con la presentación de Carta Fianza respectiva conforme lo dispuesto en el artículo 137°; c) La deuda establecida por Resolución no apelada en el plazo de ley, o apelada fuera del plazo de ley, siempre que no se cumpla con presentar la carta fianza respectiva conforme a lo dispuesto en el artículo 146°, o la establecida por el Tribunal Fiscal; d) La que conste en una orden de pago conforme a Ley; e) Las costas y gastos en que la Administración hubiera incurrido en el procedimiento coactivo, y en las aplicación de las sanciones no pecuniarias de conformidad con las normas vigentes.

Las obligaciones tributarias de los gobiernos locales, se encuentran reguladas por el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, de acuerdo a las situaciones derivadas de la naturaleza de la obligación en cuestión.

Así tenemos que, son deudas tributarias exigibles las establecidas mediante Resolución de Determinación o de Multa, emitida por la entidad conforme a ley, debidamente notificada y no reclamada en el plazo de Ley; la establecida por resolución debidamente notificada y no apelada en el plazo de ley, o por Resolución del Tribunal Fiscal; aquella constituida por las cuotas de amortización de la deuda tributaria materia de aplazamiento y/o fraccionamiento pendiente de pago, cuando se incumplan las condiciones bajo las cuales se otorgó ese beneficio, siempre y cuando se haya cumplido con notificar al deudor la resolución que declara la pérdida del beneficio de fraccionamiento y no se hubiera interpuesto recurso impugnatorio dentro del plazo de Ley; y finalmente, la que conste en una orden de pago emitida conforme a ley y debidamente notificada, de conformidad con las disposiciones de la materia previstas en el Texto Único Ordenado del Código Tributario.

propio proceso de amparo. En este último supuesto, el derecho de impugnar las decisiones de la administración confluye con el derecho de acceso a la jurisdicción cuando no existan vías propias dentro del propio procedimiento administrativo, o cuando estas se hayan agotado y causado estado en la decisión final de la administración.

El recurrente sostiene, en efecto, que la exigencia del pago previo de una tasa para recibir y dar trámite a su escrito de apelación contra un acto administrativo que considera contrario a sus intereses, afecta su derecho de defensa en sede administrativa y, por tanto, vulnera el debido procedimiento administrativo. Por su parte, al contestar la demanda, la municipalidad emplazada aduce que dicho cobro es por la "(...) realización de un acto administrativo que deseaba efectuar el actor", el cual se encuentra plenamente reconocido en el TUPA y que, por ello, no puede ser inconstitucional. El Tribunal Constitucional no comparte el argumento de la emplazada, puesto que el hecho de que un acto se sustente en una norma o reglamento no le otorga necesariamente naturaleza constitucional, ni descarta la posibilidad de que este Colegiado efectúe el control jurisdiccional. Esta tesis es, en todo caso, contraria al Estado Democrático, donde rige el principio del control jurisdiccional de la administración y en el que, desde luego, el parámetro de control, como ya ha quedado dicho, no es la Ley ni el reglamento, sino la Constitución. El debido procedimiento en sede administrativa supone una garantía genérica que resguarda los derechos del administrado durante la actuación del poder de sanción de la administración. Implica, por ello, el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas, las cuales no pueden significar restricciones a las posibilidades de defensa del administrado y menos aún condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercitadas en la práctica.

Debe tenerse en cuenta, que las impugnaciones de las deudas tributarias son resueltas en segunda y última instancia por el Tribunal Fiscal²⁹, tanto las del gobierno nacional como de los gobiernos locales, las cuales pueden ser materia de impugnación en la vía judicial mediante el Contencioso Administrativo.

El caso de las obligaciones no tributarias, la norma señala que se considera obligación exigible coactivamente a la establecida mediante acto administrativo emitido conforme a Ley, debidamente notificado y que no haya sido objeto de recurso impugnatorio alguno en la vía

administrativa, dentro de los plazos de Ley o en el que hubiere recaído resolución firme confirmando la obligación. También serán exigibles en el mismo procedimiento las costas y gastos en que la Entidad hubiera incurrido durante la tramitación de dicho procedimiento, y ejecutadas las garantías cuando corresponda³⁰, igualmente el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, establece los actos de ejecución forzosa cuando el cobro de ingresos públicos distintos a los tributos tienen una relación regida por el derecho público, el cobro de multas administrativas, demoliciones y todo acto de coerción para cobro o ejecución de obras³¹.

²⁹ RTF N° 3207-2-20004 "Que indica además que con respecto a la deuda contenida en la resolución de determinación antes citada señala que de la verificación de la base de datos se ha tomado conocimiento de la existencia del Expediente N° 176166 en el cual consta la solicitud de prescripción presentada por la quejosa respecto de dicha deuda tributaria la misma que, después de ser analizada, se ha determinado que se encuentra comprendida dentro de los alcances de los artículos 43° y 44° del Código Tributario, y que por lo tanto, se trata de una deuda prescrita". Por tanto no es deuda exigible.

³⁰ Artículo 9° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

³¹ Artículo 12° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.