

Breves Notas Sobre el Tratamiento Actual del Procedimiento de Ejecución Coactiva de las Obligaciones no Tributarias de Competencia de la Administración Pública

Willy Pedreschi Garcés

Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Abogado Asociado de Benites, De Las Casas, Forno & Ugaz Abogados, Especialista en Derecho Administrativo

1. Introducción.

Cuando se trata de la ejecución o el cumplimiento de obligaciones pecuniarias, de hacer o de no hacer, de cargo del administrado, originadas en una relación de Derecho Público, la vía natural para su cobranza forzosa estriba en el mecanismo conocido como ejecución coactiva. Dicha finalidad se encuentra recogida con carácter general en los artículos 196º, numeral 196.1 y 197º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en virtud de los cuales la ejecución coactiva es concebida como uno de los mecanismos válidos para realizar la ejecución forzosa de los actos administrativos, y a su vez, se considera adecuada su aplicación en caso «*la entidad hubiera de procurarse la ejecución de una obligación de dar, hacer o no hacer*».

Sin perjuicio de lo que se desarrollará posteriormente, es necesario tener presente que en virtud del procedimiento de ejecución coactiva, la Administración Pública se encuentra facultada para detraer bienes muebles o inmuebles o derechos del patrimonio del deudor en cantidad suficiente hasta satisfacer la deuda constitutiva de la obligación de dar, u obtener (en el caso de obligaciones de hacer o de no hacer) la realización de una conducta u omisión específica por parte del administrado.

Con carácter general, resulta procedente sostener en forma preliminar que la condición para que opere esta modalidad específica de ejecución forzosa de los actos administrativos, estriba en que se trate de una deuda originada en una relación jurídica de Derecho Público, esto es, que la obligación impuesta al administrado que va a ser materia de ejecución forzosa se sustente efectivamente en la potestad de imperio inherente al poder público y no en la realización de operaciones de Derecho Común (de carácter contractual,

comercial o propio de la actividad empresarial del Estado), en cuyo caso corresponderá en forma obligatoria el sometimiento al fuero jurisdiccional.

En ese sentido, el procedimiento de ejecución coactiva es definido como un procedimiento especial conforme a lo que se desprende del artículo 197º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y se encuentra estructurado como un procedimiento especial de carácter expeditivo y reglado. Conforme a ello, conviene identificar las siguientes notas que lo caracterizan: i) Constituye una manifestación de la actuación administrativa, por lo que su ejercicio deberá someterse a las reglas, formalidades y restricciones propias de la actuación administrativa, destacando en la materia la sujeción al ordenamiento vigente (principio de legalidad) y el sometimiento a un control jurisdiccional permanente; ii) No obstante tratarse de un procedimiento administrativo regulado por ley especial, el mismo se encuentra sujeto a la aplicación supletoria de las disposiciones contenidas en la Ley N° 27444 en aquellos aspectos no previstos y que no sean tratados expresamente de modo distinto, conforme al artículo II, inciso 2 del Título Preliminar del citado dispositivo; iii) En calidad de procedimiento administrativo especial, se encuentra exclusivamente orientado a permitir la ejecución forzosa de las obligaciones contenidas en actos administrativos, los mismos que previamente han sido emitidos como consecuencia de un procedimiento administrativo que contempla a su vez mecanismos y reglas para su trámite, emisión y posterior impugnación, de ser el caso.

2. Marco Normativo aplicable para el Procedimiento de Ejecución Coactiva.

El procedimiento de ejecución coactiva, principalmente vinculado al cobro forzoso de las obligaciones públicas de carácter no tributario de las



entidades de la Administración Pública, se encuentra actualmente regulado por los dispositivos que a continuación se señalan, y cuyo análisis es materia del presente trabajo:

- Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, modificada y complementada en parte por la Ley N° 28165.
- Decreto Supremo N° 069-2003-EF, Reglamento de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.
- Decreto Supremo N° 036-2001-EF, Reglamento de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, exclusivamente los artículos 10°, 11° y 12°, referidos al proceso de revisión judicial del procedimiento de ejecución coactiva.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 1° de la Ley N° 26979 (modificado por la Ley N° 28165), la aplicación de esta última se extiende a los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), adecuándose de este modo a la actual estructura descentralizada del Estado.

3. Presupuestos del Procedimiento de Ejecución Coactiva.

3.1 Obligaciones Ejecutables Coactivamente.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 2°, literal f) de la Ley N° 26979, sólo son ejecutables por la vía coactiva aquellas obligaciones que tengan como fuente el ejercicio de potestades públicas de imperio por parte de la Administración Pública, quedando descartadas, entre otras, aquellas derivadas de la suscripción de contratos administrativos en general u otras relaciones en las cuales las entidades se someten a las reglas de derecho privado.

En tal sentido, sobre la base de lo previsto en el artículo 12° de la Ley N° 26979, se consideran como actos de ejecución forzosa de carácter no tributario pasibles de ser cumplidos a través del procedimiento coactivo, a los siguientes:

- i) Principalmente, obligaciones de carácter pecuniario (distintas de los ingresos tributarios) respecto de las cuales una determinada entidad detente el carácter de acreedora, provenientes de relaciones de derecho público vinculadas a bienes, derechos o servicios. Expresamente está prohibido el cobro de obligaciones comerciales,

civiles y otras de derecho privado, lo que entre otros descarta las acreencias derivadas de relaciones contractuales con los administrados.

- ii) Multas administrativas y sanciones impuestas por el Poder Judicial. En el caso de las multas administrativas, se entiende por tales a aquellas sanciones de carácter pecuniario, impuestas como consecuencia de la comisión de conductas previamente tipificadas como infracciones administrativas en disposiciones distintas a las del Texto Único Ordenado del Código Tributario. En cuanto a las sanciones impuestas por el Poder Judicial, consideramos que la norma está haciendo referencia a aquellas multas que son impuestas por el órgano jurisdiccional como consecuencia de la concurrencia de supuestos de faltas a la conducta procesa, las mismas que deberán ser impuestas mediante la respectiva resolución.
- iii) Obligaciones de hacer, tales como demoliciones, construcciones de cerco o similares, reparaciones urgentes en edificios, paralizaciones o ejecución de obras, adecuación a normas reglamentarias de urbanización, disposiciones municipales o similares, salvo regímenes especiales. En estos casos, consideramos que la previsión de la norma se encuentra justificada en razones de interés público vinculadas a las materias de desarrollo urbano y seguridad de la población.
- iv) Actos de coerción para el cobro o ejecución de obras, suspensiones, paralizaciones, modificación o destrucción de las mismas, que provengan de actos administrativos emitidos por la Entidad, salvo regímenes especiales. En tales supuestos, pueden ser considerados como tales aquellos actos de coerción que se sustentan en actos administrativos cuya emisión se traduzca en la aplicación directa de normas relacionadas con materia urbanística.

En uno y otro caso, conforme a lo previsto en el artículo 10° de la Ley N° 26979, las costas y gastos en los que se incurra durante el desarrollo del procedimiento coactivo, también pueden ser ejecutadas coactivamente, siempre que para tales efectos el procedimiento coactivo haya sido seguido conforme a lo previsto en el ordenamiento vigente. Sin embargo, se acusa en el presente caso que la normativa aplicable ha omitido la consideración de disposiciones en las cuales se consignent los criterios para su determinación.

3.2 Existencia de Acto Administrativo previo que constituya la Obligación (Título Ejecutivo de la Obligación).

En el caso específico de las obligaciones no tributarias, el artículo 9°, numeral 9.1 de la Ley N° 26979 establece los requisitos en virtud de los cuales únicamente se considerará que una determinada obligación de derecho público a favor de una entidad, ha adquirido el carácter de obligación pasible de cumplimiento forzoso a través del procedimiento de ejecución coactiva. El texto del dispositivo citado es el siguiente:

Artículo 9.- Exigibilidad de la Obligación.

9.1 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 hubiere incurrido durante la tramitación de dicho Procedimiento.

Como consecuencia de lo señalado en la norma citada, se advierte que, para efectos de ser calificadas como obligaciones pasibles de ejecución coactiva, las mismas necesariamente deben estar previamente establecidas mediante acto administrativo (de acuerdo a la definición establecida en el artículo 1°, numeral 1.1 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General), el mismo que constituye el único título de ejecución admitido por nuestro ordenamiento vigente. Sin embargo, no sólo se exige que la obligación se encuentre establecida en un acto administrativo válido, sino que el mismo a su vez cumpla con los siguientes requisitos:

- a) Haber sido emitido conforme a ley, situación que se traduce en la actualidad, tanto en el cumplimiento de los requisitos de validez contemplados en el artículo 3° de la Ley N° 27444, así como no estar comprendido en alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 10° del citado dispositivo.
- b) Haber sido debidamente notificado, toda vez que, de acuerdo a lo previsto por el artículo 16°, numeral 16.1 de la Ley N° 27444, la notificación constituye el requisito de eficacia de los actos administrativos, lo que a su vez sustenta la

posibilidad de su eventual ejecución forzosa, siempre que a su vez se cumpla con los demás requisitos contemplados para configurar una obligación ejecutable coactivamente. Para tales efectos, la notificación deberá sujetarse a los requisitos establecidos en los artículos 20° y siguientes de la Ley N° 27444, salvo que se produzca la configuración de los supuestos de convalidación de notificación defectuosa contemplados en el artículo 27° del citado dispositivo.

- c) No haber sido objeto de impugnación dentro de los plazos, requisito que comprende tanto el que no se encuentre pendiente de trámite un recurso administrativo contra el acto que establece la obligación, o que (no habiéndose generado dicha situación) no haya vencido aún el plazo máximo para interponerlo. Al respecto, cabe tener presente que, si bien de acuerdo a lo establecido por el artículo 216° de la Ley N° 27444, la regla general estriba en que la sola impugnación de un acto administrativo (mediante la interposición de los recursos administrativos que correspondan) no suspende la posibilidad de los mismos para surtir efectos en la esfera del administrado, si constituye un impedimento para la procedencia de la ejecución forzosa de los mismos a través del procedimiento de ejecución coactiva.
- d) En caso de haber sido objeto de impugnación en sede administrativa (mediante la interposición del respectivo recurso administrativo), haber recaído en resolución firme confirmando la obligación. Al respecto, consideramos necesario tener presente que dicho requisito se entenderá cumplido en todos aquellos casos en los cuales, habiéndose interpuesto cualquiera de los recursos administrativos previstos por el ordenamiento (reconsideración, apelación, revisión, según sea el caso), el acto administrativo que confirme (en todo o en parte) la obligación imputada, hubiera quedado firme o consentido.

En el supuesto específico que el acto administrativo confirmatorio de la obligación agote la vía administrativa, somos de la opinión que el carácter firme del mismo estará determinado por el vencimiento de los plazos previstos en el artículo 17° de la Ley N° 27584 para la interposición de la demanda contencioso administrativa.

Consideramos que el requisito a que se ha hecho referencia reforzaría el hecho consistente en que el



mecanismo de ejecución coactiva sólo podrá ser ejercido válidamente en aquellos casos en los cuales el administrado haya perdido el ejercicio del derecho de defensa por dejar consentir el acto administrativo constitutivo de la obligación cuya ejecución forzosa se pretende, en virtud del vencimiento de los plazos previstos en el ordenamiento para su impugnación (tanto en sede administrativa como judicial).

Lo indicado con anterioridad, se ve corroborado por lo establecido de una lectura conjunta del numeral 14.1 del artículo 14° de la Ley N° 26979 y el numeral 4.1 del artículo 4° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 069-2003-EF, en virtud de los cuales se tiene que la Resolución de Ejecución Coactiva (mediante la cual se da inicio al procedimiento de referencia) no podrá ser emitida válidamente si el acto en el que consta la obligación no tiene el carácter de obligación exigible coactivamente, conforme a los requisitos exigidos en el artículo 9° de la Ley N° 26979.

3.3 Entidades que pueden recurrir a la ejecución coactiva para el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los administrados

Sólo las entidades de la Administración Pública, pertenecientes a cualquiera de los niveles comprendidos dentro de la estructura descentralizada del Estado, que se encuentran facultadas expresamente por Ley pueden llevar a cabo el procedimiento de ejecución coactiva, para el cumplimiento forzoso de las obligaciones impuestas a los administrados, a través de los funcionarios u órganos competentes para ello (artículo 2°, inciso a) de la Ley N° 26979). Habida cuenta del hecho de tratarse de una potestad que tiene una incidencia relevante sobre la esfera de los administrados, somos de la opinión que la expresión «ley» contenida en la norma citada debe ser interpretada en forma restrictiva, entendiéndose por ello únicamente a la Ley promulgada por el Congreso de la República, o en todo caso, a los Decretos Legislativos aprobados por el Gobierno Nacional en los casos de delegación expresa de facultades legislativas.

En caso no se cumpla con dicha condición, consideramos que es imposible que las entidades de la Administración Pública recurran directamente a dicho procedimiento y/o que suscriban convenios de gestión con el Banco de la Nación, o con gobiernos locales y

regionales (en aplicación de lo previsto en la Tercera Disposición Final de la Ley N° 28165) para que éstas ejerzan el cobro coactivo de sus acreencias.

3.4 Órganos competentes para conducir los procedimientos de ejecución coactiva

Toda vez que se trata de la manifestación de una función administrativa, el procedimiento de ejecución coactiva indefectiblemente debe ser llevado a cabo por funcionarios públicos especializados. En tal sentido, los únicos funcionarios competentes para detentar la titularidad en la conducción del trámite de los procedimientos de ejecución coactiva, por cuenta de las entidades facultadas por Ley, son los Ejecutores Coactivos (artículo 3° de la Ley N° 26979). Si bien es cierto que, de acuerdo a lo previsto por el artículo 5° de la Ley N° 26979, los Ejecutores Coactivos cuentan a su vez con el apoyo de los Auxiliares Coactivos, los mismos, sin embargo, carecen de toda competencia para realizar directamente las acciones de coerción previstas en el ordenamiento y/o demás actos vinculados a la conducción del mismo.

Atendiendo a precisar su carácter de funcionarios públicos de la entidad a la cual representan, el artículo 7° de la Ley N° 26979, exige que tanto los ejecutores como los auxiliares coactivos sean designados mediante concurso público de méritos.

El artículo 3° de la Ley establece que la función del Ejecutor Coactivo es indelegable por lo que deviene en ilegal la determinación de obligaciones y la realización de actos vinculados a la ejecución coactiva de las mismas, llevada a cabo por funcionarios distintos de éste, o en aquellos casos en que tales acciones sean encargadas y/o delegadas a los particulares (personas naturales o jurídicas) por parte de las entidades de la Administración Pública.

Un tema importante a tratar en materia de los funcionarios competentes para realizar actuaciones vinculadas a los procedimientos de ejecución coactiva, consiste en el tratamiento de la competencia. En efecto, toda vez que, de acuerdo a lo establecido por el artículo 3° de la Ley N° 26979, los ejecutores coactivos ejercen las acciones de coerción previstas por el ordenamiento en nombre de la entidad a la cual pertenecen, se tiene que en principio, los ejecutores y auxiliares coactivos

“Toda vez que se trata de la manifestación de una función administrativa, el procedimiento de ejecución coactiva indefectiblemente debe ser llevado a cabo por funcionarios públicos especializados.”

sólo pueden actuar dentro del ámbito de las competencias expresamente atribuidas a la entidad a la cual representan. Esto resulta de relevancia en el caso específico de los Gobiernos Regionales y Locales, toda vez que en virtud de lo previsto por el segundo párrafo del artículo 3° de la Ley N° 26979 (modificado por la Ley N° 28165), se ha ratificado dicha restricción de ámbito de competencias.

Ante la situación descrita con anterioridad, el exhorto librado por un determinado ejecutor coactivo a favor de otro ejecutor perteneciente a una jurisdicción distinta (correspondiente al lugar en el que se pretende la realización de uno o varios actos propios del procedimiento de ejecución coactiva) se presenta como el único mecanismo válido para extender la competencia de los ejecutores coactivos de los gobiernos regionales y locales, más aún tomando en cuenta que el último párrafo del artículo 3° de la Ley N° 26979 establece expresamente que «*La existencia de convenios de gestión* (se entiende que celebrados entre entidades) *no implica la delegación de la función de ejecución coactiva*». Al respecto, el segundo párrafo del artículo 3° de la Ley N° 26979, señala que, para el trámite del exhorto resultará de aplicación supletoria lo establecido en la materia por el Código Procesal Civil.

El artículo 3-A° de la Ley N° 26979 (introducido por la Ley N° 28165), establece las siguientes disposiciones vinculadas al empleo del exhorto, como mecanismo de extensión de competencias al ejecutor provincial: i) El exhorto no podrá ser exceptuado por la suscripción de convenios de colaboración entre entidades, bajo sanción de nulidad de los actos emitidos con posterioridad; ii) El Ejecutor Coactivo exhortado se encuentra obligado a efectuar un previo control de la legalidad del exhorto emitido, debiendo de suspenderse las actuaciones vinculadas al procedimiento coactivo en caso se adviertan irregularidades.

4. Estructura del Procedimiento de Ejecución Coactiva

De acuerdo a lo establecido por los artículos 14° al 23° de la Ley N° 26979, la estructura del procedimiento de ejecución coactiva, puede ser condensada del modo siguiente:

- a) Emisión y notificación de la Resolución de Ejecución Coactiva, acto administrativo mediante el cual se da inicio formal al procedimiento coactivo (artículo 14° de la Ley N° 26979), sobre la base de un título de ejecución que es, a su vez, un acto administrativo en el que consta la

obligación cuya ejecución se pretende, el mismo que deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 9° del citado dispositivo;

El artículo 15° de la Ley N° 26979 establece los requisitos formales que debe cumplir la Resolución de Ejecución Coactiva, dentro de los cuales cabe resaltar los siguientes: i) Identificación del acto administrativo que constituye título de ejecución para una determinada obligación; ii) Acompañamiento del acto administrativo que constituye título de ejecución, en el que se evidencia la respectiva constancia de notificación; iii) La exigencia de acreditación de que el acto administrativo en el que consta la obligación a ejecutar, ha quedado consentido.

- b) Plazo de siete (07) días hábiles, contados desde la notificación de la Resolución de Ejecución Coactiva, para que el administrado (obligado) cumpla voluntariamente la obligación que se le imputa (artículo 14° de la Ley N° 26979);
- c) Disposición de trabar medidas cautelares de ejecución (artículo 17°, 17.1 de la Ley N° 26979), una vez vencido el plazo de siete (07) días hábiles. De acuerdo a lo establecido en el artículo 17°, numeral 17.1 de la Ley, las medidas cautelares de ejecución que se han considerado precedentes son, de un lado, las medidas cautelares de embargo a que se refiere el artículo 33° de la Ley N° 26979, principalmente aptas para el caso de la ejecución forzosa de obligaciones de carácter pecuniario, o aquellas que se traduzcan en el mandato de ejecución forzosa de las obligaciones de hacer o de no hacer, lo que a nuestro entender comporta más bien el recurso a la ejecución subsidiaria contemplada en el artículo 198° de la Ley N° 27444;
- d) Ejecución de las medidas cautelares que hubieran sido trabadas (artículo 17°, 17.1);
- e) Pérdida de efectos y liberación de montos retenidos en exceso (artículo 22° de la Ley).

Al respecto, cabe tener presente que las medidas cautelares que trabe el Ejecutor Coactivo para el cumplimiento forzoso de las obligaciones de cargo de los administrados sólo pueden ser ejecutadas cuando exista un procedimiento de ejecución coactiva válidamente iniciado. Esto es importante para la determinación de la ejecución de las medidas cautelares previas al inicio del procedimiento coactivo a que se refiere el artículo 13° de la Ley N° 26979. Aunque se



hubiera trabado una medida cautelar previa, la misma sólo podrá ser ejecutada una vez que se haya emitido la Resolución de ejecución coactiva, se produzca el vencimiento de los siete (07) días hábiles desde su notificación y se emita el correspondiente acto administrativo que disponga la conversión de la medida en definitiva.

- a) Emisión de la resolución que pone fin al procedimiento de ejecución coactiva (artículo 23°, numeral 23.1, literal b de la Ley N° 26979).

5. Mecanismos de Impugnación o Cuestionamiento de Irregularidades en el Trámite de los Procedimientos de Ejecución Coactiva de las Obligaciones no Tributarias en General

5.1 Premisa

Es necesario tener presente, a título de premisa, que el diseño de los mecanismos de impugnación de irregularidades en los procedimientos de ejecución coactiva no se encuentra dirigido al cuestionamiento de la validez o conformidad con el ordenamiento, en todo o en parte, respecto del acto administrativo que constituye título de la obligación tributaria cuya ejecución se pretende; sino más bien tiene por objeto, exclusivamente, cuestionar la sujeción legal o regularidad en la conducción de los procedimientos de ejecución coactiva.

En efecto, el ordenamiento actualmente vigente contempla las vías de impugnación regular de los actos administrativos en virtud de los cuales se establecen las obligaciones que eventualmente podrán ser pasibles de ejecución coactiva, y que se traducen en lo siguiente:

- i) La interposición de los recursos administrativos contemplados en los artículos 208° a 210° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, para el caso de las obligaciones no tributarias en general;
- ii) La presentación de una demanda contencioso administrativa o, alternativamente, una demanda de amparo (en caso se advierta la violación de derechos constitucionales), una vez agotada la vía administrativa de impugnación regular.

5.1 Efectos del empleo de los mecanismos de impugnación de las irregularidades en el trámite de los procedimientos de ejecución coactiva

Toda vez que la impugnación o contradicción del procedimiento de ejecución coactiva tiene por objeto principal atacar en forma exclusiva la existencia de irregularidades en el mismo o, cuando menos, cuestionar

la legalidad en su trámite (en todo o en parte), ello tiene como resultado que los principales efectos derivados de la interposición de los mecanismos de impugnación que nos ocupa, se traduzcan en lo siguiente:

- i) Suspensión del trámite del procedimiento de ejecución coactiva, el mismo que incluirá, en calidad de complemento necesario, el levantamiento de las medidas cautelares de ejecución que hubieran sido trabadas, conforme se encuentra previsto de una interpretación conjunta de lo establecido en el numeral 16.5 del artículo 16° de la Ley N° 26979, Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva.
- ii) Declaración de nulidad de una o más actuaciones emitidas en el curso del procedimiento de ejecución coactiva, efecto que puede desprenderse principalmente de un pronunciamiento favorable a la pretensión del obligado o del tercero (de ser el caso) en el curso de un proceso de revisión judicial de dicho procedimiento, y sin perjuicio de los efectos suspensivos derivados de la opción por dicho mecanismo.

5.2 Tipología de los mecanismos de impugnación o cuestionamiento de las irregularidades en los procedimientos de ejecución coactiva de las obligaciones no tributarias en general

Los señalados constituyen los mecanismos de impugnación propiamente dichos contra las irregularidades y/o contravenciones al ordenamiento en el trámite del procedimiento de ejecución coactiva de las obligaciones no tributarias en general:

- a. Solicitud de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva.
 - b. Demanda de revisión judicial del procedimiento de ejecución coactiva.
- a. **Solicitud de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva**

La solicitud de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva se encuentra recogida en el artículo 16°, numerales 16.3 a 16.5 de la Ley N° 26979, para el caso de las obligaciones no tributarias en general.

La posibilidad del ejecutado para formular solicitudes de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva se sustenta, tanto en el ejercicio del

derecho de petición, contemplado en forma general por el artículo 2º, inciso 20 de la Constitución Política y el artículo 106º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, como en la posibilidad de formular solicitudes de interés particular, prevista en forma genérica por el artículo 107º de la citada Ley N° 27444.

Las principales características de la solicitud de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, son las que se detallan a continuación:

1. La suspensión del procedimiento de ejecución coactiva es formulada por el administrado ejecutado, directamente al Ejecutor Coactivo, toda vez que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 16º, numeral 16.1 de la Ley N° 26979, dicho funcionario, en tanto que titular del procedimiento, es el competente para disponer la suspensión del trámite del mismo.
2. La suspensión del procedimiento de ejecución coactiva debe ser solicitada sobre la base de la concurrencia de: i) Los supuestos de suspensión contemplados en el artículo 16º, numeral 16.1 de la Ley N° 26979; ii) Los supuestos de suspensión configurados por mandatos judiciales emitidos en el curso de los procesos contencioso administrativo y de amparo, a que se refiere el artículo 16º, numeral 16.2 de la Ley N° 26979; iii) La interposición de una demanda de revisión judicial del procedimiento de ejecución coactiva, conforme a lo previsto en el artículo 23º de la Ley N° 26979.
3. La concurrencia de las causales de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva puede ser sustentada en cualquier medio probatorio, siempre que el mismo resulte idóneo, siendo para tales efectos de aplicación lo previsto con carácter general en los artículos 162º y siguientes de la Ley N° 27444.

Por lo que respecta al trámite de la solicitud de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva,

es necesario tener presente que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 16º, numeral 16.4 de la Ley N° 26979, la misma debe ser tramitada a través de un procedimiento administrativo de evaluación previa sujeta a la aplicación del silencio positivo. En efecto, el Ejecutor Coactivo cuenta con un plazo máximo de ocho (08) días hábiles para resolver sobre la solicitud formulada, vencido el cual deberá entenderse que la misma ha sido declarada fundada, teniendo a partir de dicho momento la posibilidad de oponer al Ejecutor Coactivo los efectos del silencio administrativo positivo con la presentación del cargo de recepción de la solicitud respectiva.

b. Revisión Judicial del Procedimiento de Ejecución Coactiva

El tercer mecanismo de impugnación o de defensa directa respecto de las irregularidades en los procedimientos de ejecución coactiva para el cobro de obligaciones no tributarias en general, es el proceso de revisión judicial del procedimiento coactivo, mecanismo en virtud del cual se discute ante el órgano jurisdiccional, la sujeción al ordenamiento vigente respecto del trámite del procedimiento de ejecución coactiva.

Las principales notas características del proceso de revisión judicial, son las que se detallan a continuación:

- *Objeto:* La revisión judicial se encuentra dirigida exclusivamente a cuestionar, ante el órgano jurisdiccional, la legalidad de la instauración y/o trámite de un procedimiento de ejecución coactiva (artículo 23º, primer párrafo y numeral 23.5 de la Ley N° 26979).
- *Naturaleza:* El mecanismo de revisión judicial del procedimiento coactivo es asimilado expresamente a la categoría de un proceso judicial de carácter especial, en cuanto su encuentra únicamente destinado al cuestionamiento de la conformidad legal de un procedimiento coactivo específico. Sin embargo, la naturaleza de su trámite se estructura como un proceso contencioso administrativo, sobre la base de la aplicación complementaria de las disposiciones aplicables a dicho proceso (artículo 23º, numeral 23.2 de la Ley N° 26979), correspondiéndole en

“La posibilidad del ejecutado para formular solicitudes de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva se sustenta, tanto en el ejercicio del derecho de petición, como en la posibilidad de formular solicitudes de interés particular.”



consecuencia ser conducido por la vía del proceso sumarísimo a que se refiere el artículo 24° de la Ley N° 27584, Ley del Proceso Contencioso Administrativo, actualmente vigente.

Durante el proceso de revisión judicial del procedimiento coactivo, en primera instancia será competente la Sala Contencioso Administrativa o Civil de la Corte Superior (en defecto de la primera) y, en segunda instancia, la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República (artículo 23°, numeral 23.8).

- *Procedencia:* El carácter especial de mecanismo de revisión judicial, perfeccionado por la modificatoria introducida en virtud de la aprobación de la Ley N° 28165, se evidencia con el hecho que la respectiva demanda puede ser interpuesta en cualquiera de los siguientes supuestos: i) Cuando se hubiera ordenado trabar, en el curso de un procedimiento de ejecución coactiva, cualquiera de las medidas cautelares de ejecución contempladas en el artículo 33° de la Ley N° 26979; ii) Dentro de los quince (15) días hábiles de notificada la resolución que pone fin al procedimiento de ejecución coactiva.

De otro lado, es necesario tener presente que, atendiendo al objeto definido en el primer párrafo del artículo 23° de la Ley N° 26979, el recurso al proceso de revisión judicial no resultará procedente únicamente en los casos previstos como causales de suspensión del procedimiento coactivo (artículos 16°, numerales 16.1 y 16.2 de la Ley N° 26979), sino que ello podrá verificarse en caso de toda contravención al ordenamiento aplicable que se evidencia en su trámite.

- *Suspensión del procedimiento:* El principal efecto derivado de la aplicación de dicho mecanismo de impugnación, y que se encuentra estrechamente vinculado con la presentación de la demanda en caso de haberse trabado alguna medida cautelar de ejecución, consiste en la inmediata suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, con el consiguiente levantamiento de las medidas cautelares que hubieran sido trabadas, producida con la sola presentación de la demanda respectiva. Cabe tener presente que la generación de efectos suspensivos en el trámite del procedimiento de ejecución coactiva se produce en forma automática, sin que para ello se exija como requisito y/o formalidad la previa emisión de pronunciamiento judicial expreso (ya sea

disponiendo la suspensión del procedimiento o la admisión de la demanda) y/o correr traslado de su contenido a la entidad o al ejecutor coactivo (artículo 23°, numeral 23.3 de la Ley N° 26979).

Para efectos de dotar de eficacia a la suspensión inmediata del procedimiento coactivo, generada por la interposición de la demanda de revisión judicial, en cuanto a la puesta en conocimiento de tal hecho a los terceros, se contempla lo siguiente:

- i) El segundo párrafo del citado numeral 23.3 del artículo 23° de la Ley N° 26979 establece que bastará que el administrado obligado (o el tercero al que se imputa responsabilidad solidaria) entregue a los terceros «copia simple del cargo de presentación de la demanda de revisión judicial, la misma que constituirá elemento suficiente para que se abstengan de efectuar retenciones y/o proceder a la entrega de los bienes sobre los que hubiere recaído medida cautelar de embargo».
- ii) Si bien la norma no lo menciona en forma expresa, consideramos que la posibilidad del administrado para poner en conocimiento de terceros la presentación de la demanda de revisión judicial, bastando para ello la remisión de la copia simple del cargo de presentación de dicha demanda que realice el obligado, comprende a su vez como destinatarios a la Entidad Ejecutante y al Ejecutor Coactivo.

Este carácter obligatorio del cumplimiento de los efectos suspensivos del procedimiento de ejecución coactiva para el ejecutor y/o la entidad al tomar conocimiento de la interposición de la demanda, así como la posibilidad de considerar como válida para tal efecto, la puesta en conocimiento que es llevada a cabo por el tercero mediante la remisión de la copia simple del cargo de presentación de la demanda, se encuentra reforzado con la calificación como delito de concusión (artículo 392° del Código Penal), a la conducta (del ejecutor o auxiliar coactivo) consistente en exigir la entrega de bienes no obstante tener conocimiento de la interposición de la demanda de revisión judicial (artículo 23°, numeral 23.6 de la Ley N° 26979); pues para la configuración de dicho tipo penal no se exige la toma de conocimiento de la demanda bajo alguna formalidad o mecanismo específico con carácter excluyente.

- *Duración de la suspensión del procedimiento coactivo:* La suspensión automática del procedimiento de ejecución coactiva se mantendrá, en principio, por sesenta (60) días

hábiles desde la presentación de la demanda, pudiendo ser prorrogada por el trámite del proceso de revisión judicial (en primera y segunda instancia), mediante la presentación de carta fianza renovable cada seis (06) meses a favor de la entidad o la consignación del monto exigido a favor de la Corte Superior respectiva (artículo 23º, numeral 23.4). Para mantener la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva durante el proceso, entendemos que la carta fianza que permite la prórroga puede ser presentada en cualquier momento por el administrado, aún después del vencimiento del plazo de sesenta (60) días hábiles a que se ha hecho referencia.

- *Entrega de bienes:* La entrega de los bienes retenidos, intervenidos o recaudados sólo se producirá mediando previa resolución favorable de la Corte Superior de Justicia sobre la legalidad del procedimiento y la entrega de los bienes de referencia (artículo 23º, numeral 23.7). Cabe tener presente que la posibilidad de interponer un recurso de apelación ante la Corte Suprema contra la sentencia desestimatoria de la demanda

(artículo 23º, numeral 23.4) determinaría que dicho efecto deba considerarse diferido en caso de impugnación de la sentencia emitida en primera instancia.

- *Efectos de la sentencia favorable:* Con independencia de la oportunidad en que la demanda de revisión judicial interpuesta sea interpuesta con relación al estado del trámite del procedimiento de ejecución coactiva, se advierte que (en virtud de lo previsto por el artículo 23º, numeral 23.5, segundo párrafo) la emisión de una sentencia favorable al administrado ejecutado, permitirá a la Sala competente determinar la existencia de responsabilidad civil y administrativa del Ejecutor y el Auxiliar Coactivo, así como el monto correspondiente por concepto de indemnización. Para tales efectos, se exige que en el proceso se haya advertido «*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*» 