



FACULTAD DE DERECHO
SECCIÓN DE POSGRADO

**ANÁLISIS DEL PERJUICIO POR LA INTERPOSICIÓN DE
DEMANDA DE REVISIÓN JUDICIAL, EN EL PROCEDIMIENTO
DE EJECUCIÓN COACTIVA, ARTÍCULO 23 TUO DE LA LEY**

26979

**PRESENTADA POR
JUAN JOSÉ CASSARO RABANAL**

**ASESOR
JULIO BALTAZAR DURAND CARRIÓN**

**TESIS
PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN DERECHO DE
LOS NEGOCIOS**

LIMA – PERÚ

2020



CC BY-NC-ND

Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO

“ANÁLISIS DEL PERJUICIO POR LA INTERPOSICIÓN DE
DEMANDA DE REVISIÓN JUDICIAL, EN EL PROCEDIMIENTO DE
EJECUCIÓN COACTIVA, ARTÍCULO 23 T.U.O. DE LA LEY 26979”

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN
DERECHO DE LOS NEGOCIOS**

PRESENTADA POR:

JUAN JOSÉ CASSARO RABANAL

ASESOR:

Dr. JULIO BALTAZAR DURAND CARRIÓN

LIMA, PERÚ

2020

DEDICATORIA

Esta investigación es dedicada a toda persona que es afectada por la desidia del gobierno, la corrupción y la burocracia; y al ciudadano en general, poco comprendido dentro de la vorágine de la subsistencia económica social.

AGRADECIMIENTO

El agradecimiento respectivo con cada una de las personas que aportaron en mi formación académica y profesional, profesores, colegas, amigos, compañeros de trabajo, etc. de todos he aprendido un poco y sigo aprendiendo la vida es un constante aprender.

ÍNDICE

DEDICATORIA.....	ii
AGRADECIMIENTO.....	iii
ÍNDICE.....	iv
RESUMEN.....	10
ABSTRACT.....	12
INTRODUCCIÓN.....	14
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO.....	16
1.1 Antecedentes de la Investigación.....	16
Nacionales.....	16
Internacionales.....	17
1.2 Bases teóricas.....	18
1.2.1 Perjuicio a la Administración Pública por interposición reiterada de Demanda de Revisión Judicial.....	19
1.2.2 Deberes de la Administración Pública.....	23
1.2.3 Procedimiento de Ejecución Coactiva.....	27
1.2.4 Demanda de Revisión Judicial.....	33
1.3 Definición de términos básicos.....	39
1.3.1 Definición de términos básicos referidos -Administración Pública.....	39
1.3.2 Definición de términos básicos referidos a Procedimiento de Ejecución Coactiva.....	40
1.3.3 Definición de términos básicos - Demanda de Revisión Judicial.....	41
CAPITULO II: DEMANDA DE REVISIÓN JUDICIAL: EFECTO EN EL PROCEDIMIENTO COACTIVO.....	43

2.1 La Demanda de Revisión Judicial del Procedimiento de Ejecución Coactiva	43
2.1.1 Presentación de la Demanda de Revisión Judicial.....	44
2.1.2 Efecto de suspensión del Procedimiento de Ejecución Coactivo.	45
2.1.3 Suspensión de Medidas Cautelares.....	45
2.1.4 La nueva oportunidad de Interposición de demanda de Revisión Judicial.....	46
2.2 Procedimiento de Ejecución Coactiva.....	47
2.2.1 Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva	48
2.2.2 Garantía a la Potestad de Autotutela	49
2.2.3 Facultad de coacción administrativa	51
2.3 Diferencia entre Proceso Judicial y Procedimiento Coactiva.....	52
CAPITULO III:DEMANDA DE REVISIÓN JUDICIAL: PRIVILEGIO AL INTERÉS PRIVADO SOBRE EL INTERÉS PÚBLICO.....	55
3.1 Interés Privado.....	55
3.1.1 Concepto de interés privado en el marco de la constitución	56
3.1.2 Principios de voluntad e igualdad en el Derecho Privado	56
3.2 Interés Público.....	57
3.2.1 Concepto de interés público en el marco de la constitución.....	58
3.2.2 Interés general como principio constitucional.....	59
3.3 Diferencias entre interés Privado y Público	59
3.4 La Demanda de Revisión Judicial: Al servicio del interés privado	60
3.4.1 Levantamiento de medidas cautelares en forma de Embargo.....	61
3.4.2 Imposibilidad temporal de cobro de acreencia impaga	62
3.4.3 Protección de bienes del obligado: Enajenación, transferencia y ocultamiento	63

CAPITULO IV: FACULTAD RECAUDADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	67
4.1 Importancia de la recaudación en la gestión de la Administración Pública	68
4.2 Gasto Público.....	69
4.3 Atención a necesidades públicas	70
4.4 Bienestar general.....	71
4.5 La imposibilidad de efectuar una adecuada recaudación para el Estado Peruano por la interposición de la Demanda de Revisión Judicial.....	73
CAPITULO V: CONSECUENCIAS PROCESALES POR DEMANDA DE REVISIÓN JUDICIAL: CARGA GRAVOSA PARA LA SALA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA	75
5.1 Jurisdicción Contencioso Administrativa	75
5.1.1 Proceso Contencioso Administrativo en el marco Constitucional	76
5.1.2 Mecanismo de control de actos y actuación administrativa pública ..	76
5.1.3 La protección de derechos del administrado	77
5.2 Definición de carga procesal.....	77
5.3 Carga procesal Generada por la Interposición de la demanda de Revisión Judicial.....	80
5.3.1 Sobre el Proyecto de Ley 4522/2018-PJ respecto a la Revisión Judicial.....	81
CAPITULO VI: METODOLOGÍA.....	83
6.1 Diseño metodológico	83
6.2 Diseño muestral	84
6.3 Técnicas para la recolección de datos.....	86
6.3.1 Descripción de instrumentos.....	86
6.3.2 Validez de confiabilidad de los instrumentos.....	87
6.4 Procesamiento de información.....	88

6.4.1 Métodos de análisis de datos	89
6.4.2 Interpretación de la información.....	90
6.4.3 Arribo de las conclusiones.....	91
6.5 Aspectos éticos	108
CAPÍTULO VII: RESULTADOS.....	110
CAPÍTULO VIII: DISCUSIÓN.....	126
8.1 Análisis y problemática	130
8.2 Propuesta de reforma normativa: régimen jurídico correcto	132
8.1.2 Artículo Propuesto.....	132
8.1.3 Fundamento y Justificación.....	134
CONCLUSIONES.....	135
RECOMENDACIONES.....	136
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS.....	137
ANEXOS	142
MATRIZ DE CONSISTENCIA	143
CUESTIONARIO	145
CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES.....	146
ANTEPROYECTO.....	147

TABLA DE CONTENIDO: TABLAS

Tabla 1: Sujetos de la muestra.....	85
Tabla 2: Operacionalización del Instrumento	90
Tabla 3: Datos de las entrevistas	91
Tabla 4 Documentos relevantes emitidos por autoridades.....	100
Tabla 5: Datos de la entrevista para el supuesto general.....	110
Tabla 6: Datos de los documentos relevantes, para el Supuesto General	112
Tabla 7: Datos relevantes de las entrevistas, para el supuesto específico ¹	115
Tabla 8: Datos de los Documentos relevantes, para el supuesto específico ¹	115
Tabla 9: Datos relevantes de las entrevistas, para el supuesto específico ²	118
Tabla 10: Datos de los documentos relevantes, para el supuesto específico ²	119
Tabla 11: Datos relevantes de las entrevistas, para el supuesto específico ³	123
Tabla 12: Datos de los documentos relevantes, para el supuesto específico ³ ..	124
Tabla 13: Actividad procesal (3era y 4ta Salas Especializadas en lo Contencioso Administrativo.....	128

TABLAD DE CONTENIDO: GRÁFICO

Ilustración 1: Cuadro actividad procesal Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia.....	128
--	-----

RESUMEN

La presente investigación realiza el análisis del contexto en el que se desarrolla el Procedimiento de Ejecución Coactiva, centrandose su estudio en el alcance de los numerales 23.1 y 23.3 del Artículo 23 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979 Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva. Al respecto, es pertinente destacar que mediante este procedimiento administrativo se hace la cobranza forzosa, a través de embargos de las acreencias impagas de las diversas entidades de la administración pública producto de multas, órdenes de pago, resoluciones de determinación y otros que son impuestas a los administrados. Este procedimiento coadyuva a recaudar dinero para las entidades para que puedan cumplir con sus obligaciones sociales de acuerdo a su sector por ejemplo un municipio o un ministerio. Una característica especial es que durante su tramitación no se puede interponer recursos impugnatorios contemplados en la ley, toda vez que el tema de fondo se ha deliberado en las unidades de la administración pública que determinó la deuda, en tal sentido, su único fin es meramente de cobro forzoso por incumplimiento de pago. Sin embargo, se ha observado que en el artículo 23 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 26979 el obligado puede presentar reiteradas veces un mecanismo procesal denominado Demanda de Revisión Judicial del Procedimiento Coactivo que se interpone ante la Sala Contenciosa Administrativa o Sala Civil en caso no exista materia contenciosa en el lugar del hecho, mediante el cual el Poder Judicial revisará solo el tema de forma del procedimiento coactivo. El efecto de la presentación de la Demanda de Revisión Judicial es la suspensión del procedimiento coactivo, tan sólo con la presentación al Ejecutor Coactivo del cargo de presentación ante la mesa de partes del Poder Judicial (Sin Auto Admisorio) con el consecuente levantamiento de las medidas cautelares (Embargos). Observándose, que con este procedimiento se favorecen a los obligados al poder disponer su patrimonio y transferir sus bienes a fin de evadir la acción de cobro. Asimismo, se advierte que Genera un perjuicio al estado al evitar la recaudación de las entidades para cumplir con las necesidades sociales al suspenderse la cobranza coactiva por a la interposición reiterada de la demanda de Revisión Judicial. Además, que esta práctica común en litigio sobre

carga innecesariamente al Poder Judicial con la presentación de demandas masivas a fin de que se suspenda el procedimiento coactivo y eludir la acción de pago.

Esta investigación de tipo sustantivo, enfoque cualitativo, de diseño no experimental, realiza un estudio de la problemática por su relevancia jurídico social, se ha considerado la revisión de contenidos doctrinarios aportados por la comunidad jurídica nacional e internacional, el marco legal vigente y los aportes valorativos de especialistas en materia de ejecución coactiva, que han sido recabados a través de entrevistas personales, en las que se proyecta el efecto de las demandas de Revisión Judicial, frente a un Proceso de Ejecución Coactiva, permitiendo con ello fundamentar el supuesto siguiente: *Existe un vacío normativo que deba ser modificado en el Artículo 23 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva Ley N° 26979, al no consignar de manera expresa limitación al abuso de derecho de acción para interponer demanda de revisión de Procedimiento de Ejecución Coactiva, teniendo en cuenta que la sola presentación de demanda tiene efecto suspensivo de la resolución administrativa, generando perjuicio económico a la Administración Pública.*

Palabras Claves: Administración Pública, Autotutela administrativa, Autotutela declarativa, Autotutela ejecutiva, Demanda de Revisión Judicial, Deuda exigible, Legalidad, Procedimiento de Ejecución Coactiva, Suspensión del Proceso Coactivo.

ABSTRACT

This research carries out the analysis of the context in which the Coercive Execution Procedure is developed, focusing its study on the scope of paragraphs 23.1 and 23.3 of Article 23 of the Single Ordered Text of Law No. 26979 Law of Coercive Execution Procedure. In this regard, it is pertinent to highlight that through this administrative procedure, forced collection is made, through seizures of unpaid debts of the various entities of the public administration product of fines, payment orders, determination resolutions and others that are imposed on the administered. This procedure helps to raise money for the entities so that they can fulfill their social obligations according to their sector, for example a municipality or a ministry. A special feature is that during its processing, it is not possible to file appeals contemplated in the law since the underlying issue has been deliberated in the units of the public administration that determined the debt, in this sense its sole purpose is merely to collect forced for non-payment. However, it has been observed that in article 23 of the Single Ordered Text of Law No. 26979, the obliged party can repeatedly file a procedural mechanism called Demand for Judicial Review of the Coercive Procedure that is filed before the Contentious Administrative Chamber or Civil Chamber in case there is no contentious matter in the place of the fact, by means of which the Judicial Power will review only the subject of the coercive procedure. The effect of the presentation of the Demand for Judicial Review is the suspension of the coercive procedure only with the presentation to the Coercive Executor of the charge of presentation before the table of parties of the Judicial Power (Without Self Admission) with the consequent lifting of the precautionary measures (Embargoes). Noting that this procedure favors the obligated parties by being able to dispose of their assets and transfer their assets in order to evade the collection action. Likewise, it is noted that it generates damage to the state by avoiding the collection of entities to meet social needs by suspending the coercive collection due to the repeated filing of the demand for Judicial Review. It is also noted that this common practice in litigation unnecessarily burdens the Judiciary with the presentation of massive demands in order to suspend the coercive procedure and evade the payment action.

This research of a substantive type, qualitative approach, of non-experimental design, carries out a study of the problem due to its social legal relevance, it has considered the review of doctrinal content provided by the national and international legal community, the current legal framework and the contributions evaluations of specialists in the matter of coercive execution, which have been collected through personal interviews, in which the effect of the demands of Judicial Review is projected, against a Coercive Execution Process, thus allowing to substantiate the following assumption: There is a regulatory void that must be modified in Article 23 of the Single Ordered Text of the Law of Coercive Execution Procedure Law No. 26979, as it does not expressly establish limitation to the abuse of the right to action to file a request for review of the Execution Procedure Coercive, taking into account that the sole filing of the claim has suspensive effect on the to administrative resolution, generating economic damage to the Public Administration.

Keywords: Public Administration, Administrative self-supervision, Declarative self-supervision, Executive self-supervision, Demand for Judicial Review, Enforceable debt, Legality, Coercive Execution Procedure, Suspension of the Coercive Process.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación de título: *Análisis del perjuicio por la interposición de Demanda de Revisión Judicial, en el Procedimiento Coactivo, Artículo 23 Texto Único Ordenado de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva*, aprobado mediante *Decreto Supremo N°. 018-2008-JUS*, tiene como objetivo general: *Demostrar el perjuicio que se produce a la Administración Pública, al impedir la recaudación favoreciendo intereses de terceros y generar una carga innecesaria al Poder Judicial por existir un vacío normativo que regule el ejercicio de acción, para interponer demanda de Revisión Judicial en el Procedimiento de Ejecución Coactiva*. Teniendo en cuenta el contexto en el que se presenta el problema de investigación y los contenidos vinculados, se ha considerado realizar una investigación de tipo básico, descriptivo explicativo, que presenta una valoración sustentada en el efecto que se produce, por la falta de discrecionalidad en el acceso a la tutela judicial mediante la interposición de Demanda de Revisión Judicial en el Procedimiento de Ejecución Coactiva, por reconocerse que la motivación del Artículo 23 del *Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979*, se fundamenta en la protección de la persona (administrado) frente a la supuesta arbitrariedad de la Administración Pública, dotándolo al primero de protección legal, para acceder a la vía judicial, y limitando al segundo respecto a sus potestades, generando con ello la falta de capacidad para cumplir con sus obligaciones públicas, afectando el bienestar general. Para cumplir con los objetivos planteados, responder a los problemas planteados y fundamentar los supuestos formulados, esta investigación se desarrolla en los siguientes capítulos:

Capítulo I, desarrolla el marco teórico, presentando los antecedentes internacionales y nacionales que han centrado su estudio en la problemática y/o en los ejes de estudio considerados, *Perjuicio a la Administración Pública, interposición reiterada de Demanda de Revisión Judicial*, y las sub categorías: *Deberes de la Administración Pública; Procedimiento de Ejecución Coactivo; y Demanda de Revisión Judicial procedimiento coactivo*, las que se presentan preliminarmente, incluyendo en el capítulo la definición de términos vinculados al tema investigado.

Capítulos II, III, IV y V, desarrollan con profundidad la categoría y sub categorías, ampliando los contenidos en consideración de los aportes doctrinarios y marco legal vigente, por lo que cada capítulo desarrolla aspectos integrantes y fundamentales dentro del contexto nacional que conforma parte del ámbito bajo estudio, contemplando en sus contenidos la Demanda de Revisión Judicial, en el segundo capítulo, que permite reconocer el efecto que provoca al Procedimiento de Ejecución Coactiva, en el tercer capítulo, se analiza el alcance de la Demanda de Revisión Judicial frente al interés privado y el interés público, seguido del cuarto capítulo que analiza las consecuencias generadas por la reiterada presentación de Demandas de Revisión Judicial, culminando el desarrollo teórico con el quinto capítulo que realiza estudio respecto a la facultada recaudadora de la Administración Pública, a fin de delimitar los elementos y fundamentos de sus facultades. El contenido de los capítulos permite enmarcar la problemática y entender la existencia de una controversia con relevancia jurídica, en la que se reconoce la interacción Administración Pública y los ciudadanos.

Capítulo VI, explica la metodología científica aplicada en esta investigación, para dar tratamiento al problema jurídico planteado, toda vez que de ello se justifica la validez de los resultados y aportes que se presentan a la comunidad socio jurídica.

Capítulos VI y VIII, Se presentan los resultados de la investigación, bajo un análisis jurídico que tiene como soporte las entrevistas efectuadas a especialistas en la materia ejecución coactiva, permitiendo con ello arribar a conclusiones y recomendaciones que se presentan sobre la problemática en análisis, conllevando a fortalecer la propuesta jurídica prevista por el investigador, cuya finalidad no es la desprotección judicial al obligado frente a la Administración Pública, sino que se someta a regulación el ejercicio de interponer demanda de Revisión Judicial ante el Poder Judicial, a fin garantizar la realización de funciones de la Administración Pública frente a la sociedad.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1.1 Antecedentes de la Investigación

Realizada la búsqueda de antecedentes a nivel nacional e internacional, se ha encontrado estudios relacionados a las categorías y subcategorías de la presente investigación. En tal sentido, se observa, la existencia de un contexto en el que se afecta los deberes de la Administración Pública en el cumplimiento de satisfacer necesidades sociales, se advierte que existe interés por parte de la comunidad jurídica, en relación a la observancia de temas referidos a las facultades reconocidas a la Administración Pública y la afectación que se viene generando con la normatividad vigente en el ámbito del Procedimiento de Ejecución Coactiva por la ausencia de parámetros expresos que garanticen un equilibrio con los obligados al derecho de defensa ante el Poder Judicial, lo que coloca en una posición desventajosa el cumplimiento de los deberes que tiene la Administración Pública, considerando que el efecto de suspensión que genera la interposición de Demanda de Revisión, detiene no solo la posibilidad de cobro oportuno de acreencias generadas por incumplimiento de deberes por parte de los administrados, si no que posibilita la transferencia de los bienes del deudor que puedan ser afectados por un embargo (medida cautelar) favoreciendo a terceros e impidiendo la recaudación pública.

Nacionales

(Olivera Díaz, 2017), en su Tesis titulada *El abuso del derecho en la Revisión Judicial frente al procedimiento de cobranza coactiva* se observa que es una investigación de enfoque cualitativo basado en el diseño fenomenológico y estudio de caso, realiza un análisis de los efectos que se producen por la interposición de Demandas de Revisión, lo que permite reconocer que la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, carece de contenido que limite al administrado el derecho de accionar, es decir que no prevé en qué casos se puede presentar una Revisión Judicial, con lo cual se hace inviable la recaudación, afectando con ello el cumplimiento de deberes por parte de la Administración Pública, por impedir el ingreso de recursos propios, destinados a

enfrentar las necesidades públicas. Por lo que existe necesidad de que el alcance de la Ley de procedimiento ejecución coactiva, prevea supuestos en el acceso a la tutela judicial.

(Carbajal Gil, 2016), en su Tesis titulada *Afectación del procedimiento de cobranza coactiva en el servicio de administración tributaria de Trujillo (SATT) con la Revisión Judicial como causal de suspensión del procedimiento y el levantamiento de las medidas cautelares*. Investigación descriptiva no experimental, que analiza y reconoce que la indiscriminada presentación de solicitudes de suspensión de cobranza coactiva, sustentadas en la presentación de demanda de Revisión Judicial, afectan con el levantamiento de medidas cautelares trabadas por el ejecutor coactivo, vulnerando la tutela cautelar de la cobranza coactiva, considerando que se encuentra a la voluntad del deudor.

(Guzmán Nauparí, 2009). En su Artículo titulado "*Los principios generales del derecho administrativo*" que aporta respecto a la autonomía del derecho administrativo, en consideración de que este ha alcanzado a tener reconocimiento constitucional, por estar vinculado a la necesidad pública, orden interno, seguridad nacional, utilidad pública o interés general, sin que dicha autonomía afecte el acceso a efectiva tutela de derechos e intereses de los administrados, por lo que para que exista equilibrio entre derechos reconocidos al administrado y la Administración Pública, esta última, ejerce las potestades reconocidas por el ordenamiento jurídico bajo principios que legitimen sus actos, garantizando el debido procedimiento por tener bases legales que le permiten resolver controversias declarativas de derechos u obligaciones y ejecutar sus decisiones por derivar de un procedimiento valido.

Internacionales

(Coronado Brito, 2009), En su Tesis titulada "*La congestión judicial en Colombia*". Investigación de enfoque cualitativo, diseño no experimental, cuyo aporte permite identificar, que el sistema de justicia no cumple con los parámetros para garantizar el acceso a la justicia, debido a que existen procesos acumulados por la congestión judicial, siendo necesario que se implementen estrategias en función del reconocimiento de las tres jurisdicciones reconocidas en Colombia,

garantizando la autonomía de la competencia disciplinaria y de la competencia administrativa.

(Escribano Sánchez, 2011), En su Tesis titulada “*El coste de la justicia y su vinculación con los derechos fundamentales procesales*” de nivel descriptivo, diseño no experimental, que ha concluido en reconocer que la Revisión Judicial del Procedimiento de Ejecución Coactiva, representan coste público al incrementar la carga procesal de las Salas Contencioso Administrativas, afectando con ello la tutela efectiva por parte de la justicia por lo que es indispensable la implementación de un régimen que racionalice la atención de demandas de revisión judicial a fin de mejorar la administración de justicia, garantizando la celeridad y simplificación de los procesos vistos por dichas salas.

1.2 Bases teóricas

Esta investigación reconoce como categoría de estudio el *Perjuicio a la Administración Pública por interposición reiterada de Demanda de Revisión Judicial*, subdividiéndola en tres subcategorías: *Administración Pública; Procedimiento de Ejecución Coactiva y Demanda de Revisión Judicial*, a fin de analizar la problemática planteada desde los contenidos conceptuales, normativos y fácticos vinculados, toda vez que se advierte una afectación hacia las estructuras fundamentales del Estado, que además extiende efectos hacia un ámbito de especial consideración como lo es la administración de justicia, estas dimensiones son fundamentales para el logro del bienestar general. Tal como expresa el Ex Contralor General de la República, en estudio realizado Khoury Zarzar, (2014) “una transferencia de funciones hacia aquellos estamentos que, por encontrarse en contacto directo con los ciudadanos, se encuentran en una mejor posibilidad de identificar sus necesidades, y de esta manera proveerles de más y mejores servicios públicos” (p. 7), expresión que es resultado del análisis de las potestades y facultades que se consideran en una estructura estatal que priorice y garantice la atención de demandas sociales.

Guzmán (2013) La administración debe reconocerse un cúmulo de potestades, las mismas que permiten hacer efectiva su misión de tutelar el bien común. Dichas potestades conforman, de manera

genérica, la competencia de las entidades de la Administración, que se encuentra señalada por la Ley. (p.12).

1.2.1 Perjuicio a la Administración Pública por interposición reiterada de Demanda de Revisión Judicial

El quehacer del Estado como promotor de desarrollo económico, social y bienestar general, se encuentra delegado a la función ejecutiva, la misma que se ejerce en consideración de la diversidad social y territorial, a fin de garantizar la proporcional administración y distribución de recursos, bajo principios de unidad, cooperación y desarrollo equilibrado. (García de Entería & Fernández, 1986) “La Administración está capacitada, entonces, para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas” (p. 505). Las entidades de gobierno central, regional y local en su rol de mediador Estado – sociedad, gozan de autonomía de gestión para resolver controversias dentro de sus competencias, dentro de las cuales se halla la facultad de poder garantizar el cumplimiento de obligaciones a los administrados, en aras del bienestar social.

(Colmeriro, 2014) La Administración Pública es pues, la parte del Estado que depende del poder Ejecutivo, su acción es continua y permanente, su finalidad es el interés público. Asimismo, la Administración Pública engloba per sé actividades de índole político y administrativo, tomando en su poder diversas atribuciones para la distribución de recursos y servicios públicos. Esta actividad acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre. (p. 1159)

Resultado de la interacción Administración Pública – Administrados, se generan compromisos orientados al bienestar general, por ello el que hacer de la administración, ante el incumplimiento de los administrados, alcanza facultad para determinar y resolver respecto a la existencia de obligación y luego de un procedimiento regulado, ejercer su potestad coactiva, con la finalidad de hacer efectivo el cobro de la deuda impaga, en esta fase, se aprecia la existencia de abuso del derecho por parte del administrado (obligado), toda vez que recurre de manera indiscriminada a la presentación de la demanda de Revisión Judicial,

que por sus efectos alcanza a generar dilación en el cumplimiento de pago e incluso el peligro de que no pueda hacerse efectivo el cobro de la acreencia, afectando indefectiblemente el cumplimiento de deberes que recaen en la Administración Pública frente a la sociedad, toda vez que la disminución de recursos propios, aminora el presupuesto derivado a la atención oportuna de necesidades sociales vinculadas al bienestar general

(Lagos Fregoso, 2018) (...) el quehacer del poder público debe estar orientado al servicio del ser humano, a la satisfacción de sus necesidades y al logro del bien común. Es entonces que, de esta forma, resulta que el Estado es quien debe realizar en todo momento las diversas acciones necesarias tendientes a la vigilancia, protección y promoción de los Derechos Humanos de sus gobernados, (...) (p. 68).

1.2.1.1 Administración Pública

La Administración Pública, definida como acción gubernamental, materializa los fines y objetivos del Estado, mediante actividades administrativas y de gestión, a fin de atender necesidades y demandas sociales, constituye la dimensión más visible del gobierno, toda vez que concretiza la interacción Estado – Sociedad, teniendo como parámetros el bienestar público, y el desarrollo equitativo en armonía con las políticas públicas.

(Bonnin, 2016) Aunque la administración es una consecuencia de la asociación, como esta lo es del espíritu de sociabilidad inherente a la especie humana, está, al menos en cuanto a su organización y a los efectos que de ella proceden, sometida, lo mismo que la sociedad, a un modo de existir. Este modo, o sistema, constituye, en cuanto a los principios, la ciencia de la administración y en cuanto su acción ejecutiva, el arte de administrar. (p. 148)

Es importante recalcar que el aporte de Bonnin, el cual a la fecha tiene relevancia por su valor jurídico, permite reconocer, que la sociedad en su conjunto, ha entregado la confianza y delegado potestades para administrar y

gestionar adecuadamente el bienestar del país, por ende, recae en la Administración Pública el deber de satisfacer las necesidades sociales con una adecuada administración de recursos.

(Lagos Fregoso, 2018) la Administración Pública es considerada por diversos autores como un derecho social, ya que es de contenido colectivo o reivindicatorio, ya que tiene la intención de protegerá sus estratos más necesitados y de manera general a la población en sí. (p. 71).

a) Naturaleza jurídica de la Administración Pública, la naturaleza y justificación de un régimen específico y atributivo tal como el que se otorga a la Administración Pública, se sustenta en el servicio al interés general; (Tirado Barrera, 2011) “Del servicio a los intereses generales derive que la Administración puede venir institucionalmente caracterizada por la autotutela en la medida en que las potestades propias de esta contribuyan a la consecución de aquel objetivo básico” (p. 160), reconociendo la finalidad de la Administración Pública y las potestades que en el marco constitucional e infra constitucional se reconocen, le facultan a imponer o ejecutar, actos en función de las necesidades colectivas, como una manifestación de autotutela administrativa. (Bonnin, 2016) “el hombre nació para vivir en sociedad, y la sociedad tiene por fundamento su conservación y las relaciones con sus semejantes que son el elemento de la asociación política y la causa de su perpetuidad” (p. 157), en esta dirección reconocer el origen pre estatal del hombre, como sujeto de derechos, los poderes públicos están en el deber y obligación de garantizar la probidad de sus actos de gestión en consideración y respeto de los derechos humanos.

(Lagos Fregoso, 2018) La Administración Pública en los Estados modernos tiene bajo su encomienda la tarea de aplicar métodos, sistemas y políticas según sean las necesidades detectadas derivadas de la evaluación que va teniendo la sociedad día con día, para lograr la finalidad del Estado, lo anterior de acorde a las necesidades de cada localidad y las posibilidades de cada administración. (p. 68)

b) Evolución del régimen administrativo en derecho comparado, la administración propiamente dicha, es resultado del proceso de socialización, toda vez que responde a las necesidades de los grupos humanos como colectivo de personas afines, en aras del bien común, en mismo sentido se reconoce el aporte (Bonnin, 2016) “el hombre nació para vivir en sociedad, y la sociedad tiene por fundamento su conservación y las relaciones con sus semejantes que son el elemento de la asociación política y la causa de su perpetuidad” (p. 157). Si bien es cierto se acuña a Bonnin, Charles-Jean Baptista, la contextualización de Administración Pública, existen antecedentes que enmarcan la relevancia de la acción administrativa pública:

- Platón, en sus obras, plasma la búsqueda idealista de Estado, reconociendo como responsabilidad de este el ámbito de educación.
- Aristóteles, reconocido filósofo y lógico, aporta al reconocer tres actividades que el Estado debe desempeñar: la conformación de Leyes, la atención de la educación y la prestación de servicios elementales: agua, seguridad y comunicaciones.
- Roma, los aportes se plasmaron en instituciones tanto para la época republicana, como el imperio, los tribunos debatían y actuaban en beneficio de la comunidad romana (Plebe), posteriormente, las tareas ejecutivas propias del órgano administrativo durante el imperio romano, eran ejecutadas por el emperador.
- Inglaterra, Bajo otro contexto durante la revolución inglesa, instituye un sistema parlamentario el cual reconoce la división de poderes.
- España, los acontecimientos históricos en el periodo comprendido del siglo XVIII y principios del XIX, la influencia napoleónica, llega a determinar ramas de la administración civil pública, tales como seguridad, aprovechamiento, salubridad, y rentas municipales, fomento de la riqueza pública, entre otras.

- Alemania, si bien es cierto tiene semejanzas con el pensamiento francés, reconoce la prosperidad en función del aprovechamiento de tierras, comercio, agricultura, circulación de dinero, entre otras actividades que procuren el bienestar de la población (bien común)
- Italia, el pensamiento administrativo, tiene como fuente de inspiración el modelo alemán, reconoce la Administración Pública, como realidad objetiva desde tres partes: i) la orgánica, conformada por Leyes de administración, cargos y jerarquías; ii) el territorio como medio para atender las necesidades públicas; y iii) el sistema de gestión pública y contabilidad general.
- Francia, tras la revolución francesa, en virtud de los nuevos ideales de igualdad, fraternidad y libertad, emergen nuevas formas de organización, tanto en la política como en la administración.

1.2.2 Deberes de la Administración Pública

La autonomía política, administrativa y económica de la Administración Pública, se fundamenta en los deberes y fines de la relación Estado - Sociedad, recayendo en los gobiernos regionales, locales y entidades públicas descentralizadas del gobierno central, por ser estas las estructuras más próximas, a los grupos sociales, conllevando a la atención de necesidades y resolución de controversias oportunamente. Al respecto el aporte de:

(Mendoza Ugarte, 2006) El privilegio excepcional de la Administración Pública de poder resolver sus propias situaciones jurídicas, mediante el simple recurso de declarar su propio derecho e imponerlo a su vez a los particulares de manera directa y sin necesidad de intermediación judicial alguna. (p. 21)

Las prerrogativas reconocidas a la Administración Pública en general, suponen un poder que garantice el cumplimiento de los deberes para con los ciudadanos, toda vez que se le reconoce la adecuada atención de necesidades

públicas, conllevando a una actuación en el respeto de las normativas vigentes dentro del marco del Estado constitucional de derecho.

a) Protección del interés público, teniendo en cuenta el interés social y la responsabilidad que recae en la Administración Pública el manejo de recursos económicos provenientes de tributos u otros conceptos no tributarios, cuyo destino es dar atención a las necesidades sociales, la gestión pública, como actividad propiamente dicha, concretiza la función administrativa, acorde con las políticas gubernamentales, bajo un modelo gerencial que aporta a la gobernabilidad, garantizando la atención de salud, educación, transporte, servicios públicos, entre otros, bajo competencias de planeamiento, presupuesto, contabilidad, organización, gestión financiera, gestión de servicios y medios materiales entre otros, bajo los principios siguientes:

- Principio de legalidad, implica el sometimiento de autoridades, funcionarios y servidores, al ordenamiento jurídico que regula la gestión pública dentro de un estado de derecho.
- Principio de servicio al ciudadano, tomando en cuenta que la actuación de sus funciones toma como interés primordial el interés de la nación en conjunto, por lo que se encuentra al servicio de las personas y sociedad.
- Principio de inclusión y equidad, reconoce derechos fundamentales, garantiza el desarrollo económico social y cultural de manera proporcional, bajo tratamiento igualitario, no discriminatorio, respecto a posibilidades de desarrollo.
- Participación y transparencia, garantiza la publicidad de los actos que se realizan a través de la vigilancia y la libre participación respecto a los procedimientos previstos.
- Principio de organización, integración y cooperación, respecto a la estructura jerárquica y desconcentrada, donde funciones y competencias son reguladas en el marco de las normativas orgánicas.

- Principio de competencia, actuación articulada, delegando a cada nivel de gobierno competencias exclusivas, que pueden estar interrelacionadas y están claramente definidas.

(Lagos Fregoso, 2018) Para que el Estado pueda ejercer de manera eficaz y eficiente todas las actividades a él encomendadas, resulta necesaria la creación de diversas instituciones jurídicas y administrativas con la finalidad de que éstas se encarguen de cumplir con la satisfacción de las necesidades y de las nuevas encomiendas a considerar derivado del aumento de población, así como de la evolución de la sociedad en general. (p. 67)

En tal sentido, la finalidad de la gestión pública, es garantizar la adecuada actuación de las competencias y atribuciones de las entidades de la administración del Estado, se identifican dos sistemas internos de carácter organizacional:

- Sistemas funcionales, las entidades del Estado se desenvuelven en función de las políticas públicas, teniendo como resultado un sistema integral que se fundamenta en proveer a la población de espacios que garanticen el acceso a servicios públicos, asistencia social, y fomenten las actividades productivas.
- Sistemas administrativos, regula la eficacia y uso de los recursos, utilizados para el cumplimiento de los sistemas funcionales.

La gestión pública, desempeña un rol relevante en el desarrollo equilibrado del Estado, permite la atención eficiente de las necesidades públicas es decir de las necesidades sociales, toda vez, que su enfoque tiene como bases la máxima eficiencia, pudiéndose observar los resultados el desarrollo y calidad de vida de la ciudadanía. La interacción entre los organismos de la Administración Pública, acogiendo el modelo de gestión, cuyos ejes principales son el desempeño, aplicación de estrategias, la neutralidad política y la mirada a las necesidades sociales, garantiza la administración y tratamiento eficiente de recursos, la gestión financiera y su derivación en función de las necesidades públicas. En

este punto, es importante hacer un comentario respecto al liderazgo y disposición de servicio del funcionario público, el mismo que por naturaleza debe tener arraigado la vocación de servicio social a su país en conjunto, aplicando sus conocimientos técnicos en la mejora de procesos administrativos, adecuada utilización de recursos eficiencia y eficacia en sus labores, objetivos y metas institucionales. Empero, lo más importante es que el funcionario público debe ser un líder innato que gestione adecuadamente en beneficio del país de la sociedad esto se deberá ver reflejado en la toma de decisiones y el impulso de proyectos de gestión y mejoras normativas en su ámbito de acción. En tal sentido, consideramos que el funcionario público no solo debe tener vocación de servicio sino una característica especial que el liderazgo para impulsar la gestión dentro de la Administración Pública en favor del colectivo social en conjunto, siendo indispensable contar con funcionarios, capacitados y liberados de actuar en función de interés parciales, a fin de que su desempeño alcance a reflejar el profesionalismo al prestar su servicio, evitando con ello afectar el interés general. La capacitación para estos funcionarios públicos debe ser constante, toda vez, que los procesos en la Administración Pública no son estáticos, evolucionan en el tiempo, por ende, se deberá estar a la vanguardia en temas de política pública que mejoren el actuar de los funcionarios públicos.

(Lagos Fregoso, 2018) Un análisis expansivo, podemos afirmar que, si bien existe una diferencia entre lo que es gestión pública y lo que es Administración Pública, entendiendo a la primera como aquella que se ocupa de la utilización de los medios adecuados para alcanzar un fin colectivo, trata de los mecanismos de decisión para la asignación y distribución de los recursos públicos, y de la coordinación y estímulo de los agentes públicos para lograr objetivos colectivos, mientras que por Administración Pública, como se dicho anteriormente, podemos entender que ésta se refiere a la institución como tal, es decir, el conjunto de órganos y personas que se encargan de administrar y gestionar los recursos del Estado. En esta tesitura, la Administración Pública se sirve de la gestión pública y viceversa, en una simbiosis indivisible, para lograr sus respectivos fines que son,

en ambos casos, la satisfacción de los intereses de los gobernados.
(p. 70)

b) Cautela del interés público, el interés público, expresa necesidades sentidas por cada individuo en sociedad, que se generalizan en un grupo determinado, por lo que estamos frente a un contexto colectivo, que la Administración Pública analiza y visualiza a fin de alcanzar el bien común y cautelar intereses generales.

(Bonnin, 2016) En este interés público, colección de todos los intereses particulares, es donde existe el elemento de la asociación, es decir, el elemento de la institución de la administración, que es su gobierno natural, pues que la conservación de cada cual de los individuos fue siempre el objeto de la unión social, y porque esa conservación es la causa de la administración y de sus Leyes para el sostén y garantía de las relaciones sociales. (p. 157)

La suma de intereses particulares, sin que estos afecten a la sociedad en su conjunto, el desarrollo equilibrado, inspira a toda sociedad grande o pequeña un mínimo de integración, para obtener logros en función de plazos:

- Corto plazo, a través del fomento de la productividad y competitividad en el mercado local, mediante la promoción de actividades productivas que favorezcan el desarrollo económico local.
- Mediano plazo, teniendo en cuenta que se incrementan los niveles de recaudación.
- Largo plazo, contribuir con el desarrollo económico, a través de la generación de empleos, mediante el fomento de empresas, considerando que existe garantizado el acceso a servicios de interés público.

1.2.3 Procedimiento de Ejecución Coactiva

El Procedimiento de Ejecución Coactiva, constituye la manifestación de autotutela ejecutiva, atribuida a las entidades administrativas, facultando el cobro

de deudas tributarias y no tributarias. El principio de autotutela ejecutiva, otorga excepcionalmente el poder para resolver de pleno derecho y ejecutar directamente situaciones jurídicas, sin la intervención de la vía judicial.

(Sotelo Castañeda, 1996) El procedimiento de cobranza o ejecución coactiva es por esencia un procedimiento de naturaleza administrativa. Ello tanto por que se pretende que la propia Administración Pública satisfaga sus legítimas pretensiones respecto de sus deudores –razón por la cual, sin necesidad de recurrir a instancia u órgano distinto, es la misma administración la que ejecuta al administrado– como por que este procedimiento no tiene por finalidad la resolución de asunto alguno, sea controvertido o no. (p. 233)

a) Principio de legalidad, la Administración Pública, se fundamenta en la protección del interés general, velar por los derechos de los administrados, en sujeción del orden constitucional y jurídico, siendo indispensable que los actos de la instancia administrativa, estén sujetos al principio de legalidad, para evitar la arbitrariedad:

(Dromi, 1996) El principio de legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa, e implica necesariamente que: a) toda actuación administrativa deba sustentarse en normas jurídicas, b) respetar la jerarquía normativa, en respeto del orden jurídico, c) que los actos administrativos deben encontrar su justificación en preceptos legales y derechos, conductas y circunstancias que lo causen, d) subordinación del ordenamiento jurídico plasmado en la constitución. (p. 61)

b) Principio de autotutela, se vincula a hechos y actos tendientes a la protección de derechos, declaraciones propias que permiten conservar o ejecutar derechos, en la Administración Pública, la autotutela se concibe como la potestad para declarar derechos, y ejecutar actos propios, que se legitiman, en reconocimiento que la Administración Pública, ejerce dicha prerrogativa en defensa de intereses generales. El principio de autotutela, se encuentra sujeto

a la presunción de legitimidad de los actos de la Administración Pública y de las decisiones que están motivadas en reconocimiento del marco legal vigente.

(Díez López, 2016) La presunción de legitimidad provee a la certeza en la aplicación de las normas en cuanto permite el inmediato cumplimiento de los actos administrativos, impidiendo toda dilación o suspensión de su obligatoriedad debida al ejercicio de un recurso interpuesto en su contra por un particular, ello ocurre, como consecuencia normal de la presunción, que no cesa hasta tanto no se demuestre lo contrario. (p. 231)

La autotutela declarativa y ejecutiva, reconocida a la Administración Pública, se respalda en la potestad de desarrollar actos tendientes a declarar derechos u obligaciones, en aras de efectivizar su rol promotor de bienestar y desarrollo general, sustentando y amparado por un marco normativo, que regula y legitima a la autoridad competente, (Hinostroza Minguéz, 2011) “la facultad coercitiva de las dependencias estatales deben tener la correspondiente base legal (constituida por la legislación coactiva) que evite atropellos en contra de los administrados y garantice un estado de derecho” (p. 31).

c) Elementos del procedimiento, de acuerdo al Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, reconoce en el procedimiento los actores y objeto de controversia:

- El ejecutor coactivo: a decir de (Huamaní Cueva, 2013) “El ejecutor coactivo es el funcionario de la administración que, con la colaboración de los auxiliares coactivos, ejerce las acciones de coerción para el cobro de las deudas exigibles; es el responsable y titular de la facultad” (p. 700).
- Auxiliar Coactivo o Auxiliar: Aquél que tiene como función colaborar con el Ejecutor.
- Obligación: Acreencia impaga que puede ser de naturaleza tributaria o no tributaria, que está debidamente actualizada, también puede ser

la ejecución incumplida de una prestación de hacer o no hacer en favor proveniente de relaciones jurídicas de derecho público

- Obligado: Persona natural, persona jurídica, sucesión indivisa, sociedad conyugal, sociedad de hecho y similares, que este sujeto a Procedimiento de Ejecución Coactivo o medida cautelar previa.
- Exigibilidad de la Obligación: Son exigibles coactivamente las obligaciones que provienen de acto administrativo de acuerdo a Ley (debidamente notificado, no objeto de recurso impugnatorio o que hubiere recaído resolución firme que confirma la resolución y las garantías otorgadas en favor de la entidad dentro del procedimiento establecido.

Gamba, (2013) (...) el cargo de ejecutor o auxiliar coactivo, cuya finalidad es garantizar la idoneidad de sus en la tramitación y seguimiento del procedimiento, máxime cuando nos encontramos frente a una facultad bastante intensa sobre el patrimonio de los ciudadanos contribuyentes, que puede implicar incluso la privación de su derecho a la propiedad de modo coactivo. (p.70)

1.2.2.1 Naturaleza jurídica y jurisdicción

El Procedimiento de Ejecución Coactivo, tuvo su tratamiento como juicio extraordinario de acuerdo al código de enjuiciamiento en materia civil (1852), y el código de procedimientos civiles (1912), posteriormente en 1922, bajo el gobierno de Augusto B. Leguía, con la dación de la Ley N° 4528 “Ley de Facultades Coactivas”, se le otorga carácter sistemático, técnico legal, hasta que se expide el primer código tributario, en 1966 (D. S. N° 268-H), posteriormente el Decreto Ley N° 17355 (1968) normaba un procedimiento a través del Juzgado Coactivo, a la fecha tras modificaciones, incorporaciones y derogatorias, el Código Tributario regula exclusivamente la cobranza de tributos nacionales, administrados por la SUNAT, mientras que los adeudos no tributarios en favor de entidades del sector público nacional y aquellas obligaciones tributarias de los gobiernos locales, están bajo regulación del Texto Único Ordenado de la Ley

Nº 26979 “Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva” (1998). Se aprecia de lo expuesto que el procedimiento tiene su antecedente en Instancia judicial, posteriormente constituye procedimiento administrativo, e incluso ha tenido naturaleza mixta, teniendo en cuenta que se llegó a considerar la fase administrativa hasta el embargo y la fase judicial para la tasación y remate. Finalmente, con el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 26979 (D. S. Nº 018-2008-JUS) vigente, nos encontramos en un procedimiento de naturaleza administrativa. Actualmente, en materia de cobranza coactiva, existen tres procedimientos: Cobranza de tributos nacionales; Cobranza de obligaciones tributarias de los gobiernos locales, y Cobranza de adeudos no tributarios a favor de municipalidades y entidades del sector público, toda vez que les otorga facultades sustentadas en el principio de autotutela ejecutiva.

(Danos Ordonéz, 1995). El sector mayoritario opina que constituye una manifestación clara del principio de autotutela en cuya virtud las entidades de la Administración Pública ostentan la prerrogativa para ejecutar por sí mismas sus propios actos administrativos sin intervención judicial previa. (p. 45)

1.2.2.2 Modelos de ejecución coactiva en el derecho comparado

El reconocer el sistema de ejecución administrativa, implica analizar su aplicación en el ámbito internacional, constituye un referente para comprender su funcionamiento interno conforme la normativa de cada país, de tal forma que clarifica y otorga alcances respecto a las competencias y ámbitos de aplicación.

a) España, el Procedimiento de Ejecución Coactiva se desenvuelve en exclusiva en el ámbito de recuperación de obligaciones patrimoniales, bajo el procedimiento de apremio, que inicia vencidos los plazos de pago voluntario, conllevando a la generación de título aparejado a la ejecución (Título ejecutivo para cobranza), tiene naturaleza ejecutiva igual a la de la sentencia judicial, por lo que habilita actos coercitivos, como la providencia de embargo sobre bienes, que se establece en orden de prelación (dinero efectivo, cuentas corrientes, créditos, valores, derechos a corto plazo, sueldos y salarios, bienes inmuebles, establecimientos mercantiles e industriales, joyas, antigüedades, frutos, rentas,

bienes muebles, créditos y valores a largo plazo). Las diferencias entre el procedimiento de apremio y el regulado en nuestro país, son:

- Respecto al ejecutor, en España, recae la ejecución en persona distinta a la que emite y ejecuta el acto, conformando parte de un órgano de recaudación.
- No existe suspensión del procedimiento de apremio, ante interposición de recursos, salvo que se entregue garantía. Es así que la ejecutoriedad y el reconocimiento de las facultades, no se afecta como en nuestro procedimiento.

(Lopez Díaz, 1992) La mera discusión de legalidad del acto administrativo no es suficiente para evitar su ejecutoriedad. La excepcionalidad de tal medida hace que las normas en aquellos supuestos que admiten la suspensión de la eficacia de los actos, exijan la concurrencia de otra serie de requisitos. (p. 371)

Respecto al Procedimiento de Ejecución Coactiva en América latina, se ha considerado el análisis en:

b) Argentina, La cobranza coactiva tiene naturaleza mixta, teniendo en cuenta que, este se realiza en una primera fase mediante el cobro amistoso, a través de notificaciones vía correo electrónico que exhortan el pago de deuda y recargos. Posteriormente ante el incumplimiento se entabla juicio ante Juez federal competente, quien está facultado a emitir un mandato de pago (Título de ejecución), disponer embargos, subastar bienes y realizar la liquidación.

c) México, la ejecución administrativa, no cuenta con funcionario especializado, por lo que el procedimiento recae, en la autoridad fiscal, derivando a un funcionario ejecutor cuando exista embargo de bienes muebles. Cabe resaltar que México, reconoce el cobro persuasivo, mediante llamadas telefónicas, correo electrónico, envío de cartas que incluyen formulario de pago, además de contar con página web, que permite al contribuyente, verificar la comunicación recibida. Culminada la etapa de cobro persuasivo, se da inicio a la cobranza

coactiva, bajo la autoridad del Servicio de Administración Tributaria. Por lo tanto, su naturaleza es netamente administrativa.

Del análisis del procedimiento para cobro coactivo, ha permitido identificar que, en América Latina, se reconoce:

- El cobro persuasivo, es la fase previa a la ejecutiva, tiene carácter amigable, por lo que hace uso de la comunicación, invitando al contribuyente a liquidar adeudos, e instando que ante incumplimiento serán cobrados coactivamente.
- El cobro coactivo, que constituye la fase ejecutiva, pudiendo ser aplicada en instancia administrativa o judicial.

De los modelos de ejecución coactiva en el derecho comparado se reconoce la similitud de la legislación peruana con la española, en cuanto al procedimiento, al ser obligatorio la exigencia de un título ejecutivo que genere la cobranza mediante actos coercitivos traducidos en medidas cautelares (embargos) las mismas que son utilizadas para efectivas las acreencias impagas. En ambos casos, se aprecia un proceso ejecutivo de naturaleza administrativa que pretende hacer el recupero de una deuda, tomando en consideración que el fondo de cualquier controversia jurídica sobre el origen de la misma a ha sido atendida y consentida procesalmente en instancia administrativa.

1.2.4 Demanda de Revisión Judicial

El acceso a la vía judicial, se encuentra reconocido constitucionalmente, y conlleva a reconocer tres derechos: i) libre acceso a la justicia, ii) debido proceso y iii) efectividad de resoluciones en la solución de controversias. La tutela efectiva, garantiza resolver conflictos, producidos de la convivencia, siendo relevante el fundamento de la sentencia del (Tribunal Constitucional, 2005) “El derecho a Tutela Jurisdiccional es un atributo subjetivo que comprende, entre otros derechos el acceso a la justicia” (Fj. 16).

(Morón Urbina, 2017) Nuestro ordenamiento jurídico público ha visto en esta regla la reminiscencia de un privilegio del poder público por el cual para habilitar la procedencia de cualquier acción judicial en su contra era indispensable efectuar un reclamo previo ante sus propias dependencias. (p. 591)

El Procedimiento de Ejecución Coactiva, realiza las acciones de coerción a fin de hacer efectiva una acreencia impaga, a favor de una entidad de la Administración Pública o municipal. Para tal fin, puede efectuar medidas cautelares de embargo como por ejemplo embargo en forma de retención, inscripción, secuestro de bienes, etc. (Artículo 33 del Texto Único Ordenado de la Ley 26979). Todo esto, sustentado en el principio de separación de poderes, que tiene como finalidad proteger y promover el bienestar general, prevaleciendo por ello el interés público por encima del interés particular.

1.2.3.1 Objeto y naturaleza jurídica de la Revisión Judicial

Para el control de la función administrativa, existen diversos mecanismos internos, además de ello en consideración de las potestades que se han atribuido a la Administración Pública, se ha considerado la intervención del Poder Judicial como organismo de control de los actos realizados, para asegurar el adecuado comportamiento de la Administración, en este contexto el Procedimiento de Ejecución Coactivo, es pasible de ser revisado por autoridad judicial competente, a fin de determinar el cumplimiento de las formalidades por parte de la autoridad administrativa.

(Dromi, 1992) El control tiene por objetivo verificar la legitimidad (razón jurídica) y oportunidad (razón política) de la forma (procedimiento) y el fin (causa final) de la actuación, como modo de constatar la correspondencia entre antecedente y consecuente, entre 'forma prevista y fin propuesto' como 'forma ejecutada y finalidad realizada'. (p. 101)

La demanda de Revisión Judicial del Procedimiento de Ejecución Coactiva, tiene origen con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, constituye un

recurso legal, que se ejerce en vía contenciosa administrativa, permitiendo al obligado someter el Procedimiento de Ejecución Coactiva a una revisión de legalidad a manos del Poder Judicial. Esta revisión, sólo versará en temas de forma, más no de fondo, toda vez que, para impugnar una decisión administrativa, el administrado cuenta con los recursos Administrativos que le franquea el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General los mismos que deben ser presentados en el plazo de Ley y ante la autoridad que generó el acto administrativo impugnado (etapa administrativa). Es así, que la particularidad de la demanda de Revisión Judicial (en etapa coactiva), se reconoce el efecto inmediato sobre el Procedimiento de Ejecución Coactivo, por conllevar a la suspensión y el levantamiento de las medidas cautelares, sin requerir de resolución motivada por la Sala Contenciosa (instancia donde se presenta la demanda), tal que, simplemente se necesita poner en conocimiento del Ejecutor el cargo de recepción la interposición de la demanda.

1.2.3.2 Proceso Contencioso Administrativo

El Proceso contencioso administrativo, tiene su fuente en el Artículo 148 de la constitución política vigente, que faculta al órgano jurisdiccional en este caso el Poder Judicial resolver respecto a una relación producida en la Administración Pública, conforma parte del Derecho Público, considerando que resuelve un conflicto de intereses o incertidumbre jurídica, que permite al administrado objetar la actuación administrativa, por ser adversa a sus intereses obteniendo nuevo pronunciamiento siempre que se haya agotado la vía previa (exigencia para acceder a la vía judicial), es decir cuando la resolución cause estado, al respecto (Huapaya Garriazo, 2010) “Las resoluciones administrativas que fijan de manera definitiva la voluntad de la administración en sede administrativa y por tanto no susceptibles de impugnación en esa vía porque ya se agotaron o porque la Ley le ha atribuido esa cualidad” (pág. 445). En este ámbito contencioso administrativo, tiene carácter especial, la demanda de Revisión Judicial, considerando que su finalidad versa respecto a la legalidad y cumplimiento de normas, dentro del procedimiento de cobranza coactiva

(Valdez Calle, 1969) La Administración mejor organizada e intencionada es susceptible de incurrir en error, o por lo menos, de dictar actos objetables por cualquier causa. Por ello, producido un acto administrativo, los diferentes ordenamientos jurídicos le reconocen a los destinatarios de dichos actos. (p. 97)

a) Efecto de la demanda, es objeto de la demanda de revisión, es analizar el Procedimiento de Ejecución Coactiva en vía judicial, con la finalidad de advertir que no exista irregularidad o ilegalidad manifiesta, es decir que alcanza a:

- Determinar responsabilidad administrativa y civil del ejecutor y el auxiliar coactivo.
- Suspensión del procedimiento con solo la presentación de la demanda de Revisión.

En España, el control judicial, al igual que nuestro país se sustenta en la tutela judicial (Artículo 24 de su Constitución), sin embargo se ha reconocido que la autotutela de la Administración Pública goza de gran ventaja puesto que es reconocida en el sentido que el control judicial no afecta la ejecución del acto, si bien es cierto se reconoce al ejecutivo su accionar eficaz sin que se espere la decisión judicial, lo cual resultaría un privilegio temporal que tiene como fundamento garantizar la preservación del interés general, el alcance de esta prerrogativa se sustenta en el Artículo 106 de su constitución *“Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.”*

En Francia, desde el año 1987, las prerrogativas de la autoridad pública le otorgan jurisdicción para decidir en última instancia, reconociendo a la jurisdicción ordinaria, competencia para resolver vía excepción respecto a la legalidad de actos administrativos.

b) Demanda de Revisión Judicial en la legislación peruana, el Artículo 23 del TUO de la Ley de Procedimiento Ejecución Coactiva, reconoce al administrado, la posibilidad de accionar en vía judicial, con la finalidad de revisar la legalidad y

cumplimiento de normas previstas para el Procedimiento de Ejecución Coactiva, durante el inicio y trámite, reconociendo competencia a la Sala Contencioso Administrativa, del lugar donde se llevó a cabo el procedimiento o en su defecto en razón del domicilio del obligado, recayendo la competencia en la Sala Civil, siempre que no exista Sala Contenciosa Administrativa.

c) Crítica al sistema, en reconocimiento de la atribución de facultades de la Administración Pública y la participación de la autoridad judicial según versa Artículo 148 de la Constitución vigente, a través del cual, las resoluciones administrativas que causan estado, son susceptibles a impugnación, mediante acción contencioso administrativa, conlleva al análisis de los fines de la demanda de Revisión Judicial toda vez que, las potestades conferidas a la Administración Pública, se sustenta en el principio de autotutela ejecutiva, que se alcanza a reconocer en Artículo 44 de la constitución vigente, en que se atribuye al Estado el deber de proteger a la población y promover el bienestar general y desarrollo integral equilibrado, por lo que se reconoce, que la interposición de demanda de Revisión Judicial, al conllevar según Ley especial, la suspensión del Procedimiento de Ejecución Coactivo afecta la ejecución de la resolución, limitando con ello el ejercicio de las funciones de administración y designación de recursos para atender oportunamente las necesidades dentro de su jurisdicción.

(Danós Ordoñez, 1995) en el procedimiento coactivo están ausentes las notas de neutralidad e independencia propias de los órganos jurisdiccionales, porque la cobranza coactiva es ejercitada 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. (p. 45)

d) La desnaturalización de la tutela jurisdiccional, reconocer un régimen que atribuye facultades especiales en función del interés general, tiene su fuente en el reconocimiento de la autotutela, tal que se le atribuye facultades de

ejecutividad y ejecutoriedad a la Administración Pública, cuya finalidad es garantizar y preservar el orden público.

(Hinostroza Minguez, 2001) el principio de derecho público de la autotutela otorga al Estado la potestad de ejercer actos de coerción destinados a ejecutar directamente sus disposiciones y recuperar de ese modo de sus acreencias. Naturalmente que la facultad coercitiva de las dependencias estatales debe tener la correspondiente base legal (constituida por la legislación coactiva) que evite atropellos en contra de los administrados y garantice un estado de derecho. (p. 31)

Efectivamente, comprendemos que el legislador a través del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, ha buscado en la figura de la Demanda de Revisión Judicial proteger al obligado de las medidas cautelares, toda vez, que en algunos casos han sido arbitrarias, despojando de su patrimonio al deudor irregularmente. Si bien es cierto, la ejecución de embargos busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones impagas, también es cierto que las mismas deberán efectuarse dentro del marco legal que busca garantizar la cobranza pero sin excesos lesivos a los deudores, lo que podría generar agravios irreparables con consecuencias civiles, administrativas y hasta penales.

Efectivamente, el obligado recurre a la tutela jurisdiccional efectiva cuando, requiere hacer valer un derecho, cuando se esté causando un agravio personal o patrimonial, bajo dicho contexto recurrimos como ciudadanos a recibir amparo judicial. Sin embargo, esta facultad constitucional se desnaturaliza cuando hay un abuso de derecho por parte del accionante (demandante) quien, aprovechándose de la falta de parámetros en la normativa, actúa premeditadamente causando un agravio con su actuar. Esta situación se agrava cuando la Ley lo permite en el numeral 23.3 del Artículo 23 del TUO de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva el deudor – accionante busca tutela jurisdiccional ante el Poder Judicial para cautelar su derecho e interés respecto a su patrimonio, al no estar establecido el límite de actuación en la referida norma. El deudor podrá volver a interponer una demanda de Revisión Judicial que suspenda el procedimiento coactivo y con ello podrá hacer incobrable la

deuda en agravio del Estado Peruano y en desmedro de la propia sociedad, por ello consideramos que se desnaturaliza a través de la demanda de Revisión Judicial el propósito de brindar protección jurídica al deudor, toda vez, que en nuestra opinión la permisibilidad de presentar reiteradamente demandas de Revisión Judicial constituye una maniobra dilatoria para no hacer efectiva una acreencia impaga.

1.3 Definición de términos básicos

1.3.1 Definición de términos básicos referidos a la Administración Pública

Acto administrativo, en el marco del derecho público el acto administrativo, constituye la manifestación de la facultad jurídico administrativa que poseen las entidades públicas, para emitir declaraciones destinadas a producir efectos jurídicos que recaen sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados. (MINJUS, 2014)

Autotutela declarativa, Es el poder de la Administración Pública de modificar unilateralmente las situaciones jurídicas sobre las que actúan. En virtud de esta potestad, se afirma que todos los actos administrativos son ejecutivos, esto es, obligan al inmediato cumplimiento, aunque el afectado discrepe sobre su legalidad. (MINJUS, 2014)

Desarrollo económico, es la capacidad de países o regiones para crear riqueza con el fin de promover o mantener la prosperidad o bienestar. económico y social de sus habitantes. (Escalante Ampuero, 2015)

Descentralización, es el proceso mediante el cual se traslada la responsabilidad de ejercer la rendición de cuentas desde el gobierno nacional hacia los constituyentes locales. (Escalante Ampuero, 2015)

Desconcentración, consiste en trasladar las facultades de decisión a algunos organismos de la administración, pero manteniéndose la relación jerárquica entre el órgano que transfiere la facultad y el que la ejecuta. (Escalante Ampuero, 2015)

Ejecutividad, supone el carácter obligatorio del propio acto administrativo y por ende la imposición de conductas frente a terceros. Este elemento viene acompañado de la presunción de validez del acto, entendiéndolo siempre emitido acorde a nuestro ordenamiento. (MINJUS, 2014)

Enfoque de la gestión para resultados, modelo que propone cambios en las formas tradicionales de gestión gubernamental y que pone un especial énfasis en los resultados e impactos que se logran a favor de la satisfacción y bienestar de los ciudadanos. (Escalante Ampuero, 2015)

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. (Estela Huamán, 2012)

Políticas públicas nacionales, son las que permiten integrar y dar coherencia a toda la acción del Estado al servicio del ciudadano, debiéndose reflejar en los objetivos establecidos en los Planes Sectoriales, en los Planes de Desarrollo Concertado Regionales y Locales y en los Planes Estratégicos y Operativos de todas y cada una las entidades del sector público en los tres niveles de gobierno. (Escalante Ampuero, 2015).

1.3.2 Definición de términos básicos referidos a Procedimiento de Ejecución Coactiva

Auxiliar Coactivo: Es el colaborador del Ejecutor Coactivo, realiza las acciones y tareas encomendadas por éste, con el propósito de garantizar la eficacia de la cobranza, la celeridad de los procedimientos y el adecuado funcionamiento de la Oficina. Sus facultades y obligaciones son: tramitar con celeridad y custodiar los expedientes coactivos a su cargo; elaborar los diferentes documentos que sean necesarios para el impulso del Procedimiento, realizar las diligencias ordenadas por el Ejecutor, suscribir notificaciones y actas de embargo, etc., emitir informes y dar fe de los actos en los que intervienen en el ejercicio de sus funciones. (Ley N° 26979)

Ejecución coactiva, 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. (Estela Huamán, 2012)

Ejecución forzosa, 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. (Estela Huamán, 2012)

Ejecutor Coactivo: funcionario de la Administración Pública, nombrado específicamente para garantizar el normal funcionamiento de la cobranza coactiva. Tiene como funciones verificar la exigibilidad de la deuda e iniciar el procedimiento de cobranza coactiva; ordenar, varias o sustituir a su discreción las medidas cautelares; suspender el procedimiento entre otros. (Huamání Cueva, 2013)

Potestad de Autotutela, facultada otorgada a la Administración Pública, que permite tutelar por sí mismas sus derechos e intereses, estando exenta de someter sus pretensiones tanto a proceso declarativo como es el proceso ejecutivo. Las decisiones administrativas son ejecutivas y ejecutorias. (Cassagne, 2007).

1.3.3 Definición de términos básicos referidos a Demanda de Revisión Judicial

Demanda de Revisión Judicial, es un mecanismo de impugnación directo contra irregularidades y/o contravenciones del ordenamiento en el trámite del Procedimiento de Ejecución Coactivo. Cuyo sustento se enmarca en el Artículo 148º de la Constitución política, al señalar que las resoluciones administrativas que causan estado, son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa. (Huapaya Garriazo, 2010)

Deuda exigible coactivamente: deudas cuya existencia se ampara en acto administrativo válido que determina el importe de lo debido y ha sido debidamente puesto en conocimiento del particular para darle la posibilidad de proceder al pago voluntario, en ante disconformidad, impugnar legalidad de dicho acto administrativo. (Danós Ordoñez, 1995)

Proceso de Revisión de Legalidad, mecanismo procesal creado por la Ley N° 26979, que se tramite en sede judicial y cuyo objeto es la revisión de legalidad y cumplimiento de las normas previstas para inicio y tramite del Procedimiento de Ejecución Coactiva. El Proceso de Revisión de Legalidad, es de competencia de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior, en la cual se conoce del procedimiento de ejecución coactiva siempre que: se hubieran ordenado las medidas previstas en artículo 33 de la Ley en referencia, o dentro del plazo de 15 días de haberse notificado la resolución que pone fin al procedimiento. (Palacios Pareja & García Godos Goicochea, 2012)

CAPITULO II:
DEMANDA DE REVISIÓN JUDICIAL: EFECTO EN EL PROCEDIMIENTO
COACTIVO

2.1 La Demanda de Revisión Judicial del Procedimiento de Ejecución Coactiva

Efectivamente, el Procedimiento de Ejecución Coactiva puede ser sometido a una revisión en el Poder Judicial. El legislador ha previsto este mecanismo procesal con la finalidad de evitar abuso de derecho con el inminente daño que recaería sobre el patrimonio del deudor, en tal sentido, la Demanda de Revisión Judicial, se encuentra expresado y reconocido como una figura procesal que cautela los derechos del administrado, que adquiere condición de obligado frente a una entidad pública. Es en el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva Ley N° 26979 que el Artículo siguiente es manifestación expresa de dicha garantía de control de legalidad:

23.3 El obligado, así como el tercero sobre el cual hubiera recaído la imputación de responsabilidad solidaria a que se refiere el Artículo 18 de la presente Ley, están facultados para interponer demanda ante la Corte Superior, con la finalidad de que se lleve a cabo la revisión de la legalidad del Procedimiento de Ejecución Coactivo, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando iniciado un Procedimiento de Ejecución Coactivo, se hubiera ordenado mediante embargo, la retención de bienes, valores y fondos en cuentas corrientes, depósitos, custodia y otros, así como los derechos de crédito de los cuales el obligado o el responsable solidario sea titular y que se encuentren en poder de terceros, así como cualquiera de las medidas cautelares previstas en el Artículo 33 de la presente Ley.*
- b) Después de concluido el Procedimiento de Ejecución Coactivo, dentro de un plazo de quince (15) días hábiles de notificada la resolución que pone fin al procedimiento.*

La redacción del Artículo, es concordante con el reconocimiento del Estado democrático, en el que se alcanza orden y equilibrio entre poderes públicos y de estos para con la sociedad, presupuesto que se expresa en Artículo 148, texto que reconoce la impugnación de resoluciones administrativas que causan estado mediante acción contencioso administrativa, el cual habiendo sido adoptado en el contenido del Texto Único Ordenado de la Ley 26979, al delimitar el fin, ámbito y efecto de aplicación, sin embargo se observa en su lectura ausencia de parámetros en el ejercicio de derecho de acción, lo cual contraviene al ejercicio de autotutela que se reconoce a la Administración Pública.

2.1.1 Presentación de la Demanda de Revisión Judicial

La demanda de Revisión Judicial, es reconocido como proceso especial que según el alcance del literal a) del Artículo 23.1, tiene como objeto determinar la legalidad sea en el inicio o durante el trámite del Procedimiento de Ejecución Coactivo esto implica que el obligado haya sido afectado con una medida cautelar (embargo), facultando al administrado (obligado o tercero imputado responsable, accionar ante el Poder Judicial:

- Finalidad, el Proceso de Revisión Judicial respecto a la legalidad y cumplimiento de las normas previstas para iniciación y trámite del Procedimiento de Ejecución Coactiva.
- Competencia, de la Corte Superior: i) cuando iniciado el Procedimiento de Ejecución Coactiva, el obligado o tercero sobre el que recae responsabilidad solidaria, ha sido afectado por orden de embargo o medidas cautelares; ii) frente a una resolución que pone fin al Procedimiento de Ejecución Coactiva.
- Vía procedimental, se aplican las normas previstas en Artículo 24 de la Ley de Proceso Contencioso Administrativo y las disposiciones de la Ley N° 26979.

- Efecto, según versa Artículo 23.3, la sola presentación de demanda tiene efecto suspensivo (Tan solo con el cargo de presentación ante el Poder Judicial).

2.1.2 Efecto de suspensión del Procedimiento de Ejecución Coactivo.

El efecto, suspensivo regulado por Artículo 23 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, permite al particular obtener suspensión inmediata del Procedimiento de Ejecución Coactivo, sin requerir de auto admisorio o sentencia, otorgando al obligado la facultad de solicitar al ejecutor coactivo, la suspensión del procedimiento, adjuntando el cargo de recepción de demanda de Revisión Judicial, emitida por mesa de partes del Poder Judicial, ocurrencia que debe ser verificada por el ejecutor, para ordenar la suspensión del procedimiento coactivo.

En tal sentido, el efecto de la presentación de la demanda de Revisión Judicial es la suspensión temporal del Procedimiento de Ejecución Coactivo y el levantamiento de todas las medidas cautelares es decir de cualquier embargo que se haya trabado el Ejecutor Coactivo en uso de sus facultades por ejemplo se levantará los embargos en retención, en forma de secuestro conservativo en forma de intervención etc. que se hubieran trabado contra el obligado. Consideramos que el levantamiento de la medida cautelar deja desprotegida la acreencia impaga, toda vez, que el obligado durante la suspensión del procedimiento coactivo puede efectuar transferencias de su patrimonio ocultando así los bienes que puede ser embargables, todo esto con la única intención de evadir el pago de la deuda.

2.1.3 Suspensión de Medidas Cautelares.

La sola presentación de la demanda de revisión judicial (Sin auto admisorio) suspende inmediatamente el Procedimiento de Ejecución Coactivo y en consecuencia todas las formas de embargo previstas en el Artículo 33 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva que hayan sido trabadas contra el obligado. Dentro de las formas de embargo que se deberá suspender inmediatamente tenemos según el TUO las siguientes:

- a) Embargo en Intervención en información recaudación o administración de bienes: Es decir si un Ejecutor Coactivo ha nombrado un “Interventor” para recaudar dinero, obtener información o administrar los bienes de un obligado – persona jurídica - la demanda de revisión judicial obligará al Interventor a suspender sus obligaciones.
- b) Embargo en forma de depósito o secuestro conservativo: El ejecutor se encuentra facultado para embargar bienes muebles, efectuar descerrajes (Previa autorización judicial) incautar mercaderías con la finalidad de hacer efectivo el cobro de la deuda. Sin embargo, la demanda de revisión judicial obligará a devolver todo lo incautado al obligado, sin restricción alguna.
- c) Embargo en forma de inscripción: permite la inscripción de bienes inmuebles ante la Sunarp a fin de garantizar la deuda (gravamen) en caso de incumplimiento se procederá al remate público. La interposición de la demanda de revisión judicial permite se levante el gravamen, pudiendo disponer el obligado del bien que fue embargado.
- d) Embargo en forma de retención: Se trata embargo respecto a los montos de dinero, acciones, títulos valores y otros que pudiera tener el obligado en el sistema financiero o en poder de terceros (facturas, cheques por cobrar). La consecuencia de la demanda de revisión judicial es de la desafectación inmediata de cualquier tipo de fondo o valor que haya sido retenido como consecuencia del mandato coactivo.

2.1.4 La nueva oportunidad de Interposición de demanda de Revisión Judicial

La Revisión Judicial, como mecanismo de defensa puede ser aplicada reiterativamente, esto constituye una herramienta que permite la suspensión del procedimiento y alcanza al levantamiento de cualquier embargo lo que permite

al obligado disponer de dichos bienes mientras dure el proceso judicial, cuando el ejecutor reiniciaría el procedimiento, la cobranza puede ser infructuosa, considerándose que en este tiempo se han producido alteraciones en el patrimonio como se ha mencionado en el punto precedente. En consecuencia, el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva permite interponer una nueva demanda de Revisión Judicial cuando el Ejecutor reinicia el procedimiento, claro está que el obligado deberá utilizar otro argumento de hecho, a fin de poder sustentar su demanda. Empero, se observa que en muchos casos solo es presentar la demanda sin mayores argumentos para hacer infructuoso el cobro, toda vez, que solo basta el cargo recepción de mesa de partes del Poder Judicial se debe tomar en cuenta el tiempo que el Poder Judicial demora en calificar la demanda y resolver su petitorio.

2.2 Procedimiento de Ejecución Coactiva

El Procedimiento de Ejecución Coactiva, tiene naturaleza ejecutiva, toda vez que el acto expedido en instancia administrativa una vez consentido adquiere calidad de título ejecutivo, (Mendoza Ugarte, 2017) “Nada se decide dentro de un Procedimiento de Ejecución Coactiva porque ya todo está decidido y su finalidad inmediata será ejecutar el acto administrativo que le sirve de fundamento y a la vez de límite” (p. 17), como se aprecia el procedimiento, surge de un acto administrativo previo, recayendo la responsabilidad de la cobranza en el ejecutor y auxiliar coactivo, para ejercitar las acciones de coerción que le ha facultado la Ley, en reconocimiento de:

- El ámbito de aplicación, que la ejecución verse respecto a obligaciones exigibles, coactivamente, siempre que provengan de relaciones jurídicas de derecho público.
- La exigibilidad de obligación, conlleva a que esta se haya establecido conforme a Ley y se encuentre firme.

El Procedimiento de Ejecución Coactiva, se encuentra en el ámbito de derecho administrativo, por lo que se exige que el actuar del agente público, se someta al principio de legalidad y primacía de la Ley, toda vez que dichos actos

pueden afectar jurídicamente a particulares, por lo que se sujeta a las potestades delegadas, entre las cuales se reconoce la de autotutela, que permite el accionar de la Administración Pública, para declarar derecho propio y ejecutar esta decisión, tal como se aprecia en este procedimiento, el ejecutor coactivo, actúa ante el incumplimiento de la obligación administrativa, en función de proteger los intereses de la propia administración, sin necesidad de acudir a tercero (tribunales)

(García de Entería & Fernández, 1986) La Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por si misma sus propias situaciones jurídica, incluso sus pretensiones innovativas del estatus quo, eximiéndose de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial. (P. 473).

2.2.1 Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva

La Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, conforma parte de la evolución en materia de ejecución coactiva, con su publicación 29 de setiembre 1998, se derogó el D. Ley N° 17355 y aquellas que se opongan, actualmente se ha compilado en el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva Ley 26979. Esta Ley, regula la cobranza coactiva de adeudos no tributarios a favor de entidades del sector público y las obligaciones tributarias de los gobiernos locales (municipios), los mismos que son vistos en instancia administrativa. Fundamenta al respecto:

(Dromi, 1992) 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. (P. 85)

Objeto de la Ley, garantizar la satisfacción de las pretensiones legítimas de la Administración Pública, instando a sus deudores mediante procedimiento no jurisdiccional, el cumplimiento de la obligación, bajo un procedimiento de naturaleza administrativa legitimado.

(Danós Ordóñez, 1999) Podemos convenir que, mediante el procedimiento de ejecución o cobranza coactiva, las entidades que forman parte de la Administración Pública persiguen el cobro forzoso de acreencias pecuniarias y otras obligaciones de derecho público, independientemente de la facultad del obligado, estando facultadas para detraer del patrimonio jurídico del deudor bienes y derechos hasta la satisfacción de lo adeudado. (P. 14).

2.2.2 Garantía a la Potestad de Autotutela

Esta garantía, otorga a la Administración Pública, facultad excepcional, para declarar su propio derecho e imponerlo, al respecto (Cassagne, 2007) “La Administración, posee una función jurisdiccional que se presenta como una actividad estatal que decide controversias con fuerza de verdad legal” (p. 84), nos encontramos ante un ámbito de actuación en que se aprecia en la Administración Pública las dimensiones siguientes:

- Autotutela declarativa, referida a todo acto que permite dictar derecho, es decir constituye un pronunciamiento que obliga a particulares, pudiendo someterse posteriormente a control judicial, toda vez que cualquier persona que se considere afectada puede encontrar en el ámbito judicial mediante proceso de impugnación, la declaración de validez del acto.
- Autotutela ejecutiva, constituye el ejercicio de potestad coercitiva, por medio de la cual la autoridad administrativa hace uso de la coacción sin auxilio judicial, debiendo sujetarse a las normas vigentes, toda vez que de transgredirlas conlleva a responsabilidades civiles y penales.

Cabe resaltar que la autotutela se encuentra sometida al control de validez, mediante impugnación de acto administrativo (autotutela declarativa) o por medio de la demanda de revisión judicial (autotutela ejecutiva), al respecto (Mendoza Ugarte, 2017) refiere “En un Estado de Derecho no existen sujetos, materias o actuaciones exentas del control judicial y la administración no se encuentra ajena a esta regla” (P. 29)

a) Fundamento de la potestad de Autotutela, se reconoce en la administración, que el antecedente, de la potestad de autotutela se enmarca en el Estado absolutista, donde la administración y justicia, estaban concentradas en único sujeto (Rey), tras la abolición de la monarquía, la Administración Pública como parte fundamental de la estructura del Estado, destinada a atender las necesidades sociales, mantiene potestades atribuidas, dentro de un modelo en el que las relaciones verticales administración – sociedad, se encuentren en equilibrio a fin de no afectar derechos individuales, la potestad de autotutela se encuentra entonces fundamentada en el bienestar general presupuesto cuya base constitucional se erige del concepto de comunidad política. En la actualidad nuestro país, no alcanza a delimitar expresamente la potestad de autotutela, sin embargo tácitamente se reconoce en Artículo 43 de la Constitución vigente, cuyo texto del según párrafo expresa “Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes” el Estado reconoce en su estructura la separación de poderes y la actuación descentralizada de su organización, con la finalidad de garantizar las relaciones entre órganos y del Estado para con los ciudadanos, en aras del bienestar general.

(Hinostrza Minguez, 2001) La Administración Pública ha contado desde mucho tiempo atrás con una acción propia y exclusiva como es la coercitiva o coactiva con la finalidad de hacer efectiva sus obligaciones (de naturaleza tributaria o no) correspondiente a relaciones de derecho público. (P. 21)

b) El Principio de Legalidad, este principio, incorporado en la Ley del procedimiento general administrativo, se refiere a garantizar que el ejercicio de las facultades otorgadas a las autoridades administrativas se desarrolle en respeto de la Ley y el derecho, toda vez que estas han sido atribuidas para fines específicos, por lo tanto, la actuación de la Administración Pública, se sujeta a la obediencia de la Ley.

(Mendoza Ugarte, 2017) Toda autoridad solo puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo

ordenamiento, ya que toda decisión o actuación administrativa debe encontrar un refrendo en la propia Ley que sirve de cobertura y que en última instancia la legítima. (P. 23)

c) La potestad Administrativa, se vincula a las facultades conferidas para actuar de la Administración Pública y tiene efecto jurídico en los particulares, entre las potestades reconocidas en el ejercicio de las funciones, se reconocen la reglamentaria, sancionadora y autotutela, siendo esta última materia de análisis, teniendo en cuenta que está vinculada al alcance de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, toda vez que es mediante este procedimiento que la Administración Pública, alcanza a proteger los intereses públicos, que tiene bajo su competencia.

(García de Entería & Fernández, 1986) La Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por si misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del status quo, eximiéndose de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial. (P. 473)

2.2.3 Facultad de coacción administrativa

En este ámbito de estudio, jurídicamente, la coacción resulta ser un poder legítimo que se reconoce a autoridad con la finalidad de dar cumplimiento a una obligación, siendo por ello determinante que su ejercicio se encuentre regulado en el ordenamiento jurídico. La Administración Pública, en reconocimiento sus potestades de autotutela ejecutiva, alcanza a manifestar una forma especial de coacción, frente a la resistencia de quien se oponga al cumplimiento de las situaciones jurídicas creadas frente a los administrados. Esta facultad, en la Administración Pública, se manifiesta en: ejecución forzosa de actos administrativos; la vía de hecho y coacción directa.

a) La coacción directa, este tipo de facultad, materializa el poder de actuar frente a situación irregular o contraria al orden jurídico, toda vez que un hecho afecta directamente el orden público o la seguridad, por lo tanto, su aplicación es excepcional y requiere que exista urgencia o necesidad inmediata.

b) La ejecución forzosa de los actos administrativos, este tipo de facultad coactiva, supone la exigencia de dar cumplimiento de un acto administrativo, mediante el uso de la fuerza estatal reconocida, siempre que exista un acto previo que ha sido determinado por la administración, toda vez que sirve de título ejecutivo para materializar una obligación, por lo tanto, constituye el dar cumplimiento a un hecho, que ha sido declarado de obligatorio cumplimiento.

2.3 Diferencia entre Proceso Judicial y Procedimiento Coactiva

Cuando existe un conflicto de intereses en nuestra sociedad, recurrimos a buscar tutela jurisdiccional efectiva, con la finalidad que se resuelva una controversia de fondo; de 2 o más partes generada dentro del ámbito del derecho, principio fundamental y constitucional del Estado de impartir justicia otorgando la razón a quien la tenga. Sin embargo, en el procedimiento de ejecución coactiva no se resuelve un tema de fondo no existe una controversia que se deba analizar a fin de determinar la legalidad de la deuda u obligación, en este tipo de procedimiento administrativo sólo se realizan las acciones de coerción a fin de hacer efectiva una creencia impaga. En tal sentido, el obligado antes de iniciarse el Procedimiento de Ejecución Coactiva, ha tenido la oportunidad de presentar los recursos impugnatorios que le otorga la Ley ante la instancia administrativa que expidió la resolución de multa, una orden de pago, una orden de determinación, etc. Observemos otras diferencias entre ambos mecanismos procesales.

- Proceso judicial, es el derecho de toda persona natural o jurídica de buscar Autotutela jurisdiccional efectiva a fin de resolver una controversia generada, es decir, habrá un análisis de forma y fondo. El Juez tiene un amplio espectro para poder ejercer justicia a nombre del Estado a través de la vía procedimental correspondiente.
- Procedimiento de Ejecución Coactivo, tiene su reconocimiento, en garantizar el recupero de dinero de manera forzosa en esta instancia no se discute tema de fondo o el hecho generador de la deuda. Su legitimidad se fundamenta en la existencia de resolución o acto administrativo firme emitida por la autoridad competente toda vez que

ha agotado la vía administrativa. Es decir que el Procedimiento de Ejecución Coactivo, resulta ser una manifestación de la potestad de autotutela ejecutiva, de la Administración Pública delegada al ejecutor coactivo, sobre el cual recae responsabilidad de recuperar dinero para una entidad determinada.

- Proceso judicial busca satisfacer una pretensión que se deberá resolver litigando justicia sobre el tema de fondo.
- Proceso coactivo sólo se podrá interponer Demanda de Revisión Judicial para verificar los temas de forma.

Se puede entonces reconocer entre ambos actos, diferencias sustanciales, tales como la autoridad competente, la vía procedimental, el origen de la obligación, el origen del título a ejecutar, el análisis de fondo y forma; por lo tanto, teniendo en cuenta que el Procedimiento de Ejecución Coactiva, se desenvuelve dentro de un ámbito que tiene como fin efectuar el recupero de dinero para las entidades del Estado. Como hemos venido esbozando, la Demanda de Revisión Judicial prevista en el Artículo 23 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva – Ley 26979 refiere que la sola interposición de la demanda de Revisión Judicial suspenderá automáticamente el procedimiento coactivo. En tal sentido, basta con la presentación del cargo de revisión ante la Sala Contenciosa Administrativa para que el Ejecutor Coactivo suspenda temporalmente el Proceso Coactivo disponiendo además que se levanten las medidas cautelares (embargos). El Ejecutor Coactivo, posteriormente tendrá que salir a proceso – una vez emplazado válidamente – a fin de hacer su descargo correspondiente tomando en cuenta que el Ejecutor Coactivo es el Titular del procedimiento sólo él responderá por las medidas cautelares que trabe en contra de un obligado.

La contestación de la demanda de Revisión Judicial desnaturaliza su función que es exclusivamente de cobranza, mas no de litigio, observándose que los procesos contenciosos pueden durar entre 5 a 10 años dependiendo de la complejidad del caso, tomando en cuenta que es un mecanismo muy frecuente de uso por parte de los obligados. Es claro, que genera una función

que es distinta a la figura contemplada en la norma. Asimismo, el ejecutor coactivo al suspender el procedimiento coactivo tan solo con el cargo de presentación de la demanda queda desprotegido, al no tener certeza que la demanda interpuesta por el obligado sea admitida a trámite en la Sala Contenciosa y/o Civil de ser el caso. Es decir, podría suspender el procedimiento y levantar las medidas cautelares con una demanda declarada inadmisibile, recordemos que hasta dicha parte procesal mientras no se establezca en un auto admisorio, válido el ejecutor coactivo no será notificado. Es decir que puede suspender el procedimiento y sus medidas cautelares de embargo sin que exista una demanda admitida hecho del cual no se enterará de manera mediata.

CAPITULO III:

DEMANDA DE REVISIÓN JUDICIAL: PRIVILEGIO AL INTERÉS PRIVADO SOBRE EL INTERÉS PÚBLICO

La demanda de Revisión Judicial según es aplicado en el derecho inglés, está dirigida a evitar la arbitrariedad o ausencia de motivación en la actividad administrativa, mismo sentido con el que se aplica en nuestro país, toda vez que la demanda de Revisión Judicial del procedimiento coactivo, resulta ser el mecanismo por el cual el obligado alcanza tutela judicial, para la revisión de legalidad del Procedimiento de Ejecución Coactivo, según se aprecia del fragmento del Artículo 23 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979 “(...) la Revisión Judicial de la legalidad y cumplimiento de las normas previstas para su iniciación y trámite (...)”.

3.1 Interés Privado

La persona por ser el fin de la sociedad y Estado, tiene reconocidas garantías y libertades, que le procuren alcanzar su desarrollo personal, tanto en la esfera individual como social, reconociendo por ello su efectiva participación, en lo económico, político, cultural y social.

(García Toma, 2014) El hombre cumple libremente y de modo singular su quehacer en la vida. Erige su ámbito espiritual y se dirige hacia los valores que prefiere. Toma sus decisiones y es el responsable de su existencia ética. Por ende, orienta su acción hacia nuevos rumbos o rectifica su conducta; regresa sobre sus propios actos y asume sus responsabilidades. (p. 36)

La protección jurídica que alcanza el obligado, dentro de un Proceso de Ejecución Coactiva, manifiesta la protección que otorga el Estado al interés privado, toda vez que repercute en los intereses patrimoniales del sujeto, ello sumado al modelo económico, que reconoce la autonomía privada (derechos económicos, políticos y sociales) como fundamentales en el desarrollo y bienestar del país.

3.1.1 Concepto de interés privado en el marco de la constitución

La materialización de la protección jurídica de derechos: propiedad y autonomía; son relevantes dentro del orden constitucional, conllevando a un vínculo entre: Política, Derecho y Economía, donde el interés privado, se consolida como el factor indispensable para el desarrollo del Estado. El rol jurídico económico, permite reconocer derechos y libertades dentro de la estructura socioeconómica, estableciendo parámetros que garanticen el orden público y jurídico. Fernández, et al. (2015) “La Constitución ya no es más un mero estatuto de poder político, es ahora un auténtico instrumento legal de control de todo tipo de poder, y en especial del poder económico del Estado y de los propios particulares” (P. 771); por ello, es propósito que la actuación Estado – ciudadanos, se encuentre en concordancia y coherencia con los fines del Estado social y democrático de Derecho, en el cual las normas se orienten a generar, un ámbito que respete los valores constitucionales.

3.1.2 Principios de voluntad e igualdad en el Derecho Privado

El sujeto en sociedad, tiene reconocido su dimensión individual como social, considerando que es la primera la que motiva la materialización de anhelos propios en los diferentes ámbitos de su desarrollo, siempre que se encuentren en armonía con los demás, de ello que tanto en la esfera individual y social de la persona, se contemplan los principios siguientes:

- La voluntad, conforma parte de un proceso interno que surge de los anhelos y aspiraciones propias del sujeto, que se externalizan luego de la valoración cognitiva por lo que no pueden limitarse, en función de características o atributos del sujeto, es decir que estas manifestaciones se reconocen en igualdad de condiciones, siendo el límite los derechos de los demás.
- La igualdad, se expresa en dos ámbitos, derecho y límite, en el primer caso, garantiza a cada sujeto, la misma consideración para desenvolverse con autonomía y libertad, tal que pueda manifestar su voluntad, es en este escenario que aparece la igualdad como límite,

toda vez que se constituye como elemento esencial, que restringe la realización de actos humanos, contrarios a los derechos de los demás.

Como se aprecia, ambos principios voluntad e igualdad, constituyen elementos esenciales para el orden público, teniendo en cuenta que garantizar las interacciones sociales armoniosas, se encuentran en el reconocimiento de dichos principios (voluntad e igualdad) toda vez que el ser humano puede alcanzar a afectar a la colectividad, si al manifestar su voluntad el sujeto, limita derechos reconocidos a otros sujetos. (García Toma, 2014) “es imprescindible la constatación de la libre determinación, albedrío y autonomía de la persona en cuanto a su existencia social; ello sin mengua del orden, la seguridad y el bienestar” (p. 208). Es relevante entonces que, tanto en el Derecho privado, como en el ámbito constitucional, la persona tiene reconocida que su actuar no puede limitarse en función de intereses individuales o particulares, toda vez que el Estado constituye el ámbito en el cual se busca la convivencia armónica y el desarrollo colectivo.

(Nogueira Alcalá, 1993) Nadie tiene derecho a imponer su voluntad a los demás, al margen del consenso libremente aceptado en comunidad. De tal manera, podemos deducir un principio general y éste es que ‘la vida social debe asegurar a todos, en virtud del principio de igualdad, el máximo de libertad, en el sentido de uso de la libertad’. (p. 37).

3.2 Interés Público

Se reconoce que la Administración Pública cuenta con privilegio para tutelar los intereses públicos.

La Administración Pública en los Estados modernos tiene bajo su encomienda la tarea de aplicar métodos, sistemas y políticas según sean las necesidades detectadas derivadas de la evaluación que va teniendo la sociedad día con día, para lograr la finalidad del Estado. (p. 67)

La potestad de autotutela declarativa a través de actos que le permiten atribuir una consecuencia jurídica, y la tutela ejecutiva, que es la que permite ejecutar los actos administrativos declarados.

(García Toma, 2014) Bajo dicha modalidad se apunta a la realización del desarrollo de la condición humana teniendo en consideración la dignidad de la persona y la plena realización existencial y coexistencial dentro de un marco copulativo y complementario de libertad, igualdad de oportunidades y en la participación ciudadana en los asuntos de interés público. (p. 196)

En tal sentido, el interés público es importante dentro de nuestra sociedad porque permite tener una estabilidad jurídica para satisfacer las necesidades las misma que no deben ser descuidadas. Sin embargo, no solo se deben atender las necesidades apremiantes, se debe buscar atenuarlas o darles una solución sostenida citando un ejemplo es de interés público la adecuada recaudación de impuestos para atender necesidades sociales. Bajo dicho contexto, se debe realizar una estrategia a fin de evitar la evasión tributaria mediante políticas fiscales adecuadas amigables que permitan un acercamiento con los contribuyentes.

3.2.1 Concepto de interés público en el marco de la constitución

(García Toma, 2014) La justicia social significa que mediante acciones equitativas y redistributivas se aseguren las posibilidades de desarrollo personal y familiar de aquellos grupos desplazados en lo relativo a las condiciones de existencia. Esta responde a una convicción humanista de bienestar compartido y de procura de una convivencia digna. (p. 203)

Del párrafo citado, se rescata que existe necesidad de reconocer una relación en la que el gobierno y sociedad se desenvuelven bajo una relación articulada, tal que se respeten los derechos de los sujetos, siempre que estos no afecten al desarrollo general, es decir que, mediante el interés público, se

alcance a garantizar los derechos e intereses privados, toda vez que la suma de estos conlleva al desarrollo equilibrado.

3.2.2 Interés general como principio constitucional

En el ámbito de la Constitución vigente, se observa que del ejercicio de los intereses privados, siempre que estos no afecten a los demás, garantizan a la sociedad en su conjunto, el goce de los derechos; la libertad, como manifestación humana, se contempla en las manifestaciones políticas, culturales y económicas, debiendo encontrarse en armonía al interés general, por ser aspiración del Estado alcanzar el desarrollo equilibrado, por lo que es relevante el aporte de Fernández et al. (2015) “el orden público económico busca proteger la libertad económica de todos, pues la libertad de cada uno solo es posible si coexiste con la de los demás” (p. 776).

3.3 Diferencias entre interés Privado y Público

El Interés Público es un concepto, que se fundamenta en la intervención administrativa en los campos de la vida económica y social con la finalidad de buscar satisfacer las necesidades sociales.

Ensayando otro tipo de concepto, se concreta cuando actúa en virtud de sus facultades de tal forma que sus elementos y objetivos supone la atención del interés público – general preceptos que se encuentran en nuestra Constitución Política del Perú.

Sin embargo, en relación al interés privado es un tema que atañe solamente a una persona puede ser natural o jurídica o en su defecto a un grupo de personas, generalmente tienen intereses de orden económico, pero también de otra naturaleza por ejemplo la educación, salud etc. LA libre empresa y el desarrollo económico de los privados también están contemplados en nuestra Constitución y el motor generador del desarrollo.

3.4 La Demanda de Revisión Judicial: Al servicio del interés privado

La Administración Pública, constituye la manifestación de la labor del Estado como garante del orden y desarrollo social, lo que conlleva a exigir de sus funcionarios, decisiones orientadas a la satisfacción del interés público y privado. Al ejercer las potestades, la Administración Pública, puede afectar intereses, requiriendo por ello que sus actos se realicen bajo los principios de legalidad y coherencia.

(Cassagne, 2016) El interés general incluye el interés privado y los distintos intereses públicos, en otra terminología, intereses públicos secundarios. Es de interés general la realización del bien común pues, como se ha dicho, el bien común no es sino el estado de hecho necesario para el pleno desarrollo de la persona humana. (p. 6)

El interés público en relación a la recuperación de deuda, se evidencia como parte esencial para dotar a la Administración Pública de las potestades conferidas, teniendo en cuenta que la obligación surge de incumplimiento de pagos, que tienen como finalidad complementar el presupuesto que otorga el Tesoro Público para atender las necesidades sociales. (Lopez Díaz, 1992) “La Administración Pública sólo puede ejercer las potestades que el ordenamiento le confiere para recaudar coactivamente sus ingresos cuando éstos se hayan generado como consecuencia de una relación jurídica de carácter público” (p. 169).

En tal sentido, consideramos que la demanda de Revisión Judicial por su naturaleza cumple un rol determinante a favor del obligado (Interés privado) toda vez, que lo favorece al suspender el Procedimiento de Ejecución Coactivo temporalmente, lo que claramente es una ventaja para salvaguardar su patrimonio al levantarse las medidas cautelares en desamparo del interés público que pretende hacer el cobro forzoso de acreencias impagas.

La Demanda de Revisión Judicial, al poder ser presentada en reiteradas oportunidades dilata, obstruye o convierte en infructuosa la cobranza coactiva lo que impide la recaudación por concepto de multas, órdenes de pago,

resoluciones de determinación de deuda etc. En este punto, la Administración Pública en su rol de cautelar el interés común se ve afectada directamente, al existir una figura procesal (demanda de Revisión Judicial) como hemos dicho, al servicio del interés privado en desmedro del interés colectivo.

3.4.1 Levantamiento de medidas cautelares en forma de Embargo

Las medidas cautelares de embargo vistas en general, constituyen los mecanismos procesales por el cual se asegura al acreedor el cumplimiento de una obligación impaga, el código procesal civil, establece como presupuestos para su aplicación: exista verosimilitud del derecho, necesidad de decisión preventiva por existir peligro en la demora y la razonabilidad de la medida, en este sentido, ante las obligaciones impagas en la Administración Pública, el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, otorga facultades coercitivas para trabar medidas cautelares, a diferencia del Código Procesal Civil el título que sirve de ejecución ha quedado firme no es impugnabile, lo que se busca con los embargos es hacer cierta una acreencia impaga a favor de una entidad.

Asimismo, las medidas cautelares tienen efecto de carácter patrimonial, la autoridad administrativa debe motivar y fundamentar la adopción de la medida bajo responsabilidad. el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva - Ley N° 26979 y contemplan: i) medidas cautelares previas en los Artículos 13 y 28; y ii) medidas cautelares dentro del Procedimiento de Ejecución Coactivo, Artículos 17, 32 y 33. El texto precedente, permite reconocer que la Administración Pública, tiene reconocida la facultad de protegerse en su calidad de acreedor, toda vez que la deuda impaga, afecta el cumplimiento de su gestión, repercutiendo en la atención de necesidades públicas. El riesgo existente respecto al cumplimiento del pago de la deuda, dota de legalidad a las medidas cautelares que se regulan en la Ley referida, alcanzando en un momento la inmovilización del bien o bienes del deudor, con la finalidad de asegurar el importe del derecho del acreedor, asegurando con ello la inalterabilidad del patrimonio.

Como se aprecia, la Ley reconoce a la Administración Pública, la posibilidad de trabar embargo, en reconocimiento del carácter tutelar de la medida, toda vez que el incumplimiento de obligaciones por parte del contribuyente, afectan la gestión de los recursos económicos destinados a la atención de necesidades públicas, así también alcanza a otorgar protección al administrado al reconocer en los numerales 23.1 y 23.3 del Artículo 23 , el derecho de acción ante autoridad judicial, la que resolverá respecto a la legalidad, y cumplimiento de los actos realizados por la Administración Pública, conllevando a la suspensión del procedimiento y el levantamiento de la medida cautelar (Artículo 16, numeral 5), situación que afecta indefectiblemente al interés público, toda vez que el abuso de este derecho atribuido al administrado, sumado a la carga procesal propia del sistema judicial, afecta el ejercicio de potestades de la autoridad pública y expone a la incobrabilidad de la deuda, repercutiendo en la atención de necesidades públicas.

El Levantamiento de las medidas cautelares ya trabadas a los obligados que se reusan a honrar sus obligaciones, produce que la cobranza sea infructuosa, al existir el elevado riesgo de enajenación, transferencia u ocultamiento patrimonial, en tal sentido, la “garantía” para la deuda desaparece lo que genera u perjuicio a las municipalidades y entidades de la Administración Pública y deja desprotegido el recupero del dinero en bien de la sociedad.

3.4.2 Imposibilidad temporal de cobro de acreencia impaga

Como hemos explicado en el numeral precedente, al presentarse la demanda de Revisión Judicial se suspende el Procedimiento de Ejecución Coactiva, levantándose las medidas cautelares que se hayan trabado. En tal sentido, el proceso judicial en instancia Contenciosa Administrativa es lento, es un proceso que en el mejor de los casos puede durar entre 5 A 10 años al existir múltiples instancias donde se puede continuar impugnado. Esta dilación, en el tiempo es generada por este mecanismo de defensa procesal que puede ser presentada en reiteradas ocasiones, lo que permite que una deuda a una entidad de la Administración Pública no se pueda cobrar, es decir el comercio de la Administración Pública que impuso una sanción, o calculó una deuda tributaria,

pierde su ejecutoriedad “temporalmente” a pesar que en instancia administrativa se ha determinado, a través de un proceso administrativo, que el obligado es pasible de efectuar un pago.

Esta imposibilidad del recupero de deuda en la Administración Pública conlleva a las entidades en parte de autonomía presupuestaria, toda vez que las multas y los impuestos como sabemos son autogenerados por cada entidad, es decir, no es dinero que provenga del Tesoro Público.

En tal sentido, las entidades de la Administración Pública al no poder autogenerarse con suficiencia, tienen planes de gestión social que son limitados, por lo que recurrirán – en el mejor de los casos - al gobierno por más presupuesto solicitando su ampliación. Como se observa, la imposibilidad del cobro de una acreencia impaga por “temporalidad” perjudica ostensiblemente a una entidad del Estado la vuelve dependiente, limitada y poco efectiva al momento de realizar sus acciones de gestión en bien de nuestra sociedad.

3.4.3 Protección de bienes del obligado: Enajenación, transferencia y ocultamiento

Las medidas cautelares, conforman parte de la tutela jurisdiccional efectiva, toda vez, que aseguran la eficacia de una obligación, en vía administrativa se reconoce la potestad de autotutela ejecutiva, gozando por lo tanto de legalidad, siempre que sean emitidas dentro de un procedimiento sujeto al marco normativo. Así también, en aplicación del Artículo 148 de la constitución política vigente, se garantiza al administrado, el acceso ante la autoridad judicial, para resolver respecto a la legalidad de lo actuado por parte de la Administración Pública a través de una demanda de Revisión Judicial del Procedimiento de Ejecución Coactivo.

Este hecho, conlleva a analizar la recurrencia con la que se puede invocar el derecho de acción (Demandar) por parte del administrado, toda vez que no existe regulación específica prevista en el TUO de la Ley de Ejecución Coactiva Ley 26979 u otra Ley concordante. Los efectos de la suspensión de las medidas cautelares son:

Enajenación, es el derecho de una persona natural o jurídica a traspasar bienes a otro. La transmisión de un bien puede darse de forma de Compra - Venta y Donación.

- Transferencia, la transferencia de bienes se puede definir de 2 formas; como la transmisión y como transferencia per sé. La transmisión se puede producir a título gratuito, sin costo alguno; inter vivos o mortis causa. La transferencia hace referencia al traspaso de bienes de un patrimonio a otro.
- Ocultamiento, podemos definirla como la distracción o engaño doloso de bienes de un propietario el cual puede consistir, en una simulación, o contrato de propiedad exclusiva.

En tal sentido, la demanda de revisión judicial protege los bienes de los obligados, toda vez que mientras dure la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, el obligado podrá disponer de los bienes que fueron embargados, como consecuencia de una medida cautelar produciéndose que se transfiera, oculte o enajene bienes con la única finalidad de evadir el cobro de una acreencia impaga, esta casuística se reitera constantemente, toda vez que las medidas cautelares, no son notificadas antes de su ejecución a un deudor con la finalidad que éste, evite realizar cualquier actividad que impida su cometido. Una vez, que el embargo ha sido ejecutado, es decir, se ha trabado la medida cautelar por Ley se notifica al obligado. Mediante este mecanismo procesal (Demanda de Revisión Judicial) se obliga al ejecutor Coactivo suspenda el procedimiento y en consecuencia se levante las medidas cautelares. Lo que permite que el obligado recobre la posesión del bien afectado. Es claro que ante este nuevo panorama los deudores buscaran proteger su patrimonio que eventualmente estuvo como garantía de una deuda contraía con una entidad del estado beneficiándose el interés privado sobre el interés público al no existir un parámetro normativo que impida la desprotección del patrimonio embargado.

Consideramos un despropósito que la norma que es ejecutiva y creada explícitamente para efectuar cobranza forzosa de aquellas acreencias impagas

que han quedado consentidas (título ejecutivo) permita a su vez un mecanismo por el cual se pueda interponer reiteradas veces la demanda de Revisión Judicial, en tal sentido, es contradictorio que en una misma norma se dé celeridad a la cobranza pero a la vez, se prevea un mecanismo procesal que pueda ralentizarla de forma constante como es la demanda de Revisión Judicial poniendo en peligro la recuperación de las acreencias impagas a favor del Estado.

a) Interés sistémico del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, Respecto al interés sistémico de la norma, consideramos que su interpretación deberá hacerse teniendo en cuenta el “conjunto normativo” en el cual se halla contextualizada, para que su interpretación o entendimiento sea explicado por los elementos conceptuales propios de la estructura normativa. Citemos como ejemplo lo previsto en el literal a) del inciso 24 del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú la misma que refiere que toda persona tiene derecho *A la libertad y seguridad personales. En consecuencia a. Nadie está obligado a hacer lo que la Ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe.*

En nuestro ordenamiento jurídico, este Artículo de la Constitución trata a la persona natural que ejerce sus derechos personales dentro de la esfera de su vida personal-privada. Bajo dicho contexto solo obliga lo que la Ley ordena e imposibilita lo que ella prohíbe. En tal sentido, es claro que, en otros ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico, el articulado en análisis no es aplicable. Cabe precisar, que la norma se analiza tomando en cuenta un conjunto de principios, elementos y conceptos, que sirven para dar significado y contexto dentro de su conjunto normativo. En ese sentido, el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva - Ley 26979 es una norma ejecutiva, no referimos que debe ser efectiva, rápida con la finalidad de poder hacer cobrables las deudas contraídas por los obligados con las entidades del estado. Es claro, que la finalidad de la norma (lógica) tiene como objetivo y meta realizar acciones coercitivas (embargo) para el recupero del dinero a favor del Estado y en bien del pueblo, empero también tiene mecanismos de protección al deudor tomando en cuenta los preceptos constitucionales y principios generales del derecho.

Mecanismos como los previstos en el Artículo 16 de la precitada norma (causales de suspensión del procedimiento coactivo) y el previsto en el Artículo 23 demanda de Revisión Judicial que se interpone ante el Poder Judicial.

b) Apremios y sanciones, el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva - Ley 26979 como parte de su estructura normativa también comprende en su Artículo 22 sanciones al Ejecutor y Auxiliar Coactivo declarando que ambos funcionarios de infringir la norma son responsables civil y administrativamente de los probables daños que pueda ocurrir a terceros, es decir existe un control por parte de la norma, a fin de que no se den arbitrariedades durante el Procedimiento de Ejecución Coactivo.

En consecuencia, podemos afirmar que si bien es cierto que la norma específica en ejecución coactiva protege al obligado de eventuales arbitrariedades a través de la demanda de revisión Judicial, no menos cierto, es que al no tener un parámetro en la oportunidad de presentación privilegia los intereses privados al facilitar el levantamiento de las medidas cautelares de embargos con el cual se deja desprotegida la recaudación para el Estado, poniendo a la administración pública en una clara desventaja.

CAPITULO IV

FACULTAD RECAUDADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para entender la facultad recaudadora de la Administración Pública, es relevante reconocer el Estado en su calidad de persona jurídica, toda vez que al conformar una comunidad tiene fines propios, lo que conlleva a que estos sobrepasen intereses de gobernantes y gobernados, por sustentar su existencia en función de una generalidad de sujetos.

(Lagos Fregoso, 2018) La Administración Pública como la actividad exclusiva del Estado que tiene por objeto precisamente la satisfacción de las necesidades de los individuos y, la tutela, desarrollo y promoción de los mismos a través de la administración de recursos y la gestión pública. (p. 67)

El Artículo 43 de la constitución vigente, reconoce la unidad del Estado, bajo una organización en la que se distribuyen poderes tal como se expresa en tercer párrafo: “Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.” Siendo relevante el aporte de (García Toma, 2014) “La especificación y distribución de funciones no significa, de modo alguno, su separación mecánica, sino tan solo una premisa necesaria para el mejor desempeño del Estado” (p. 218). Las diversas actividades que el Estado tiene, para alcanzar determinados objetivos, conllevan a delegar facultades y reconocer potestades dentro de una estructura organizada, que están encaminadas a un fin último, que es el desarrollo integral.

(Pagani & Galinelli, 2015) Administración Pública va más allá de la disciplina en sí, ya que referencia a todo el andamiaje organizacional que compone el Estado, siendo la gestión pública una herramienta o un conjunto de herramientas que surgen de ella y que son adoptadas por la Administración para el desarrollo de sus acciones, ya sea para la toma de decisiones, como para la planificación, obtención, administración y asignación de los recursos, supervisión y control. (p. 19)

En nuestro país, la Administración Pública conforma parte de la estructura del Estado, tiene como encargo la atención de los sectores de la vida social, por lo que existen entidades con potestades para intervenir frente a infracciones y aplicar sanciones. En la doctrina se analiza la problemática de los fines del Estado, teniendo en cuenta que la promoción de desarrollo y mantenimiento de orden basado en justicia, se constituye el fin y que este desprende el garantizar el desarrollo equitativo, donde cada individuo da cumplimiento de sus deberes. El alcance del Artículo 44 de la constitución en tercer párrafo se recoge lo siguiente: "...promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación."

Es así, que la descentralización responde a una dinámica, que traslada competencias, a instituciones que gozan de potestades de autotutela, por lo que las instituciones públicas, asumen y desempeñan funciones del propio gobierno central, en espacios delimitados a fin de elevar la calidad de vida de las personas bajo su circunscripción.

4.1 Importancia de la recaudación en la gestión de la Administración Pública

La recaudación en la Administración Pública, deviene de la política fiscal que se implanta en nuestro sistema descentralizado, toda vez que traslada a entidades de derecho público, facultades para la gestión de ingresos económicos provenientes de la contribución de los ciudadanos. Teniendo en cuenta que mediante la Administración Pública se abarcan diferentes dimensiones funcionales y territoriales, el quehacer público, se sustenta en velar por los derechos fundamentales y fomento de la dignidad de los sujetos en su generalidad, dentro del espacio bajo su competencia.

(CLAD, 2013) El estatuto del ciudadano en relación con la Administración Pública está compuesto por el derecho fundamental a la buena administración y sus derechos componentes, así como por los deberes que definen también la posición jurídica del ciudadano. Derechos y deberes son expresiones de la naturaleza dinámica y activa que hoy el Estado Social y Democrático de Derecho demanda

de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

El ingreso de recursos económicos, resulta de los aportes que están regulados por Ley, cuyo destino es la ejecución de obras y servicios públicos como por ejemplo construcción de colegios hospitales comisarias, pago de sueldos a policías médicos etc., que son indispensables para permitir el goce de condiciones dignas de vida del colectivo. Los tributos en sus diferentes clases conforman parte del presupuesto designado para atender necesidades proyectadas por una entidad, por lo que el incumplimiento conlleva a la existencia de un desequilibrio que afecta la consecución de metas propuestas.

4.2 Gasto Público

De acuerdo a la definición del MEF, son gastos públicos, las erogaciones que el Estado o entidades orientan a la atención de prestación de servicios públicos y aquellas que surgen para mantener las funciones y objetivos institucionales, en este sentido y en reconocimiento que las entidades públicas que gozan de autonomía para gestionar la canalización de recursos propios, es que se atribuyen o confieren potestades determinativas y ejecutivas, tal que puedan ejercer dentro de un procedimiento que goce de legalidad, la determinación de deudas y su respectiva exigencia de cumplimiento, tal como se aprecia en el Texto Único Ordenado de la Ley de Ejecución Coactiva - Ley N° 26979, que atribuye al ejecutor coactivo la potestad de emitir resoluciones y ejecutar medidas cautelares de embargo, luego de haberse reconocido la deuda exigible y que el origen de la deuda que está contenida en una resolución administrativa este consentida es decir no sea sujeta de impugnación alguna. La relevancia de garantizar el cumplimiento de las obligaciones impagas, tiene como referente que toda entidad pública, proyecta la atención de las necesidades concretas, mediante la programación de un comportamiento probable respecto a ingresos y gastos que se formulan a través de planes de desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

4.3 Atención a necesidades públicas

La administración de los bienes del Estado, se ejerce en función de las prioridades a través de la “Programación presupuestaria en las entidades” que refleja los objetivos institucionales, en los que se canalizan los fondos tal que le permite asignar un presupuesto a los diferentes aspectos sociales. Nuestro país tiene muchas necesidades por satisfacer en todos los ámbitos. Dicha responsabilidad es asumida por el Estado en cumplimiento de sus funciones utilizando dinero proveniente del Tesoro Público.

Bajo dicho contexto el Estado distribuye equitativamente el dinero a las unidades ejecutoras de los Ministerios, Organismos Descentralizados, Gobiernos Regionales etc. con la finalidad que efectúen su presupuesto anual según su sector. Asimismo, ha otorgado facultades para que estas unidades ejecutoras se puedan autogenerar recursos, como es el caso de los municipios a través de sus arbitrios e impuestos municipales, en tal sentido el presupuesto de una entidad de la administración pública se conforma en su mayoría por dinero proveniente del Tesoro Público y el dinero que se puedan autogenerar con lo cual podrán cumplir con sus obligaciones sociales que no son otra cosa que satisfacer las necesidades públicas.

(Morón Urbina, 2017) La potestad para ejecutar sus resoluciones constituye una de las expresiones más nítidas de la autotutela administrativa con que el ordenamiento legal provee a la Administración Pública para la preservación del orden público y alcanzar la satisfacción de los intereses generales. (p. 404)

El Estado al ejercer la función económica, como recaudador y gestor de dichos recursos, requiere de políticas que permitan delimitar tanto la canalización de los recursos, como también las potestades para efectivizar el cumplimiento por parte de los administrados, toda vez que existe un marco normativo que regula las obligaciones tributarias y no tributarias, que involucra no solo a funcionarios, sino que también abarca a los sujetos.

(Pagani & Galinelli, 2015) Administración Pública va más allá de la disciplina en sí, ya que referencia a todo el andamiaje organizacional que compone el Estado, siendo la gestión pública una herramienta o un conjunto de herramientas que surgen de ella y que son adoptadas por la Administración para el desarrollo de sus acciones, ya sea para la toma de decisiones, como para la planificación, obtención, administración y asignación de los recursos, supervisión y control. (p. 19)

El reconocer a la persona como fin supremo de la sociedad y el Estado, conlleva a la exigencia de cumplimiento de deberes públicos, indispensables para la vida en sociedad, a fin de que todo sujeto alcance la realización personal, en el ejercicio de sus libertades y en igualdad de condiciones.

(Borea Odría, 2016) La obligación se presenta para que el Estado despliegue toda una actividad a favor de procurar ese bien valioso a la sociedad. Puede ser que los recursos no alcancen y que no pueda cumplir a cabalidad con este propósito, pero lo que no puede dejar de hacer es esforzarse para alcanzar la meta y con los recursos con que cuenta brindar algún grado de cobertura en estos campos a la población. (p. 181).

4.4 Bienestar general

La persona es el fin supremo del Estado, responde a la garantía que tiene de gozar de sus derechos fundamentales, los cuales pueden verse afectados producto de la contraposición de derechos individuales; por ello para garantizar su defensa tanto en su esfera individual como colectiva, el marco constitucional reconoce el ejercicio de las libertades humanas a cada sujeto, en concordancia con el respeto de los derechos de los demás dentro del contexto de vida social.

(Borea Odría, 2016) (...) la primacía de la persona humana, consigna como obligación del Estado la de garantizar la vigencia plena de los derechos humanos. Esto no solo obliga a abstenerse de violarlos a través de sus autoridades, sino que le exige la actuación positiva para

conseguir que terceros no atenten contra estos, proveyendo de la seguridad de que en el Perú quienes vivimos en nuestro territorio, podamos contar con que tanto jurídicamente como en la práctica, a través de las acciones de control o de policía, se va a hacer posible que se viva en plenitud la condición humana.

Es decir, el Estado actúa en reconocimiento de derechos sociales, toda vez que promueve el bienestar general, cuyas bases son la justicia, desarrollo integral y equilibrado, mediante normas que incluyen dentro de estos fines a la comunidad en su conjunto, mediante el cumplimiento de los deberes para con sus congéneres.

El recupero de deudas a entidades del estado como política pública, es claro, que el desarrollo y prosperidad de un país va de la mano con los ingresos del Estado y aquellos que se provea la Administración Pública. Bajo dicho contexto es pertinente indicar que la recaudación o recupero de dinero debe ser un acto de Política Pública, recordemos que las “Políticas Públicas” son actos obligatorios de un gobierno, mediante el cual se busca dar respuestas a las diversas demandas sociales (educación, salud, trabajo, etc.), efectuar un uso valioso de recursos para aliviar los problemas del Estado.

Para conseguir este objetivo, se tienen métodos para realizar e impulsar las políticas públicas, se debe hacer énfasis en la normativa jurídica toda vez que las normas jurídicas de las entidades del estado deben establecer las actividades que constituyen políticas públicas, limitando la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y realizan. Para realizar política pública se necesita de recursos humanos, eficiencia organizativa y de material. Asimismo, es importante la persuasión nos referimos que la sociedad cree en la legítima expresión como gobierno, por ende, en la interpretación mayoritaria de los intereses generales del pueblo. Es por ello, que se debe atender eficientemente a las demandas sociales, ya que el Estado como ente debe custodiar por los intereses de los que están bajo su tutela. En consecuencia, consideramos que debe ser política pública la recuperación de acreencias impagas, a través del Procedimiento de Ejecución Coactiva, cualquiera sea el origen de la deuda,

multa, orden de pago, resolución de determinación, etc. Entendiendo que el objetivo fundamental es para el bien de la sociedad en su conjunto para que pueda satisfacer necesidades.

Para ello la normativa existente, debe colindar y ser coadyuvante con la política pública por cuanto no puede existir normas que expresen procedimientos que vayan en contra de un interés común como el de recaudar o cobrar a favor del Estado. A la fecha, no se percibe en práctica una política pública de recupero de acreencias impagas a favor del estado a través de sus instituciones (Ejecutorías Coactivas) en la actualidad es poca la gestión del estado para promover una cultura de recupero o cobranza observándose que la normativa en materia de ejecución coactiva, planteada en la presente tesis, tiene una inclinación a defender los intereses del deudor y su patrimonio, esperamos que en el futuro mediato se genere alguna política nueva o innovadora en relación al tema.

Consideramos, que en el Perú el cambio en relación a la política pública de cobro y recuperación de acreencias impagas, tiene como partida la situación actual, esta deberá replantearse con pequeños cambios o modificaciones normativas, de gestión y procedimiento de manera incremental hasta conseguir una política pública adecuada, como siempre, en beneficio de la sociedad.

4.5 La imposibilidad de efectuar una adecuada recaudación para el Estado Peruano por la interposición de la Demanda de Revisión Judicial.

Efectivamente, de lo antes expuesto se puede colegir que el interés social que emana del Estado en satisfacer sus necesidades, tiene su eje principal, en la adecuada administración de los recursos y de la forma que cada entidad del Estado Peruano pueda autofinanciarse, citando un ejemplo los municipios a través de los impuestos municipales o los ministerios que cobran canon y derechos de uso a las personas naturales y jurídicas que así lo requieran.

El Procedimiento de Ejecución Coactiva, coadyuva a la recuperación de dinero de manera forzosa cualquiera sea el origen de la misma, siempre y cuando haya quedado consentida la deuda en instancia administrativa o judicial.

Esto permite, a la entidad tener mayor capacidad de gasto para proyectos a favor de la sociedad o satisfacer de una mejor forma las necesidades de su sector. Por ejemplo, las municipalidades inician Procedimiento de Ejecución Coactivo contra los administrados de su comuna, a fin de recaudar dinero para mejorar la calidad de vida en su distrito.

La interrupción de esta cobranza forzosa, para una entidad genera un perjuicio irremediable que recae fundamentalmente en la sociedad al no tener recursos que puedan coadyuvar a su gestión. Asimismo, la interposición de la demanda de revisión judicial que interrumpe la recaudación como ya hemos explicado, causa un gasto a la entidad por el litigio que puede durar varios años en el Poder Judicial.

En consecuencia, el perjuicio para una entidad del Estado Peruano no solo es en la recaudación sino en los gastos que incurre una entidad como sabemos el dinero en el tipo tiene un costo de oportunidad que puede ser aprovechado correctamente sino hubiera aun mecanismo procesal que se encuentre parcializado con los intereses del Estado Peruano.

CAPITULO V:
CONSECUENCIAS PROCESALES POR DEMANDA DE REVISIÓN
JUDICIAL: CARGA GRAVOSA PARA LA SALA CONTENCIOSA
ADMINISTRATIVA

La demanda de Revisión Judicial, se interpone ante la segunda instancia en el Poder Judicial, esto es, la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo y en lugares que no haya materia contenciosa, la responsabilidad recaerá en la Sala Civil que asuma dicha competencia, entendemos que el legislador al momento de redactar la norma ha considerado que no es necesaria, que la demanda de Revisión Judicial pase por el filtro de un juzgado de primera instancia, toda vez, que el Ejecutor Coactivo, es un funcionario experto y especializado que no podría ser cuestionado por un magistrado de Juzgado.

Esta precisión es relevante al ser atípica la presentación de una demanda ante una Sala del Poder Judicial, según nuestro ordenamiento jurídico la calificación de la demanda se efectúa en los juzgados de primera instancia por ejemplo en un juzgado de paz letrado o juzgado especializado. Sin embargo, la presentación y calificación en este caso de la demanda de Revisión Judicial (de naturaleza coactiva) se realiza ante la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo.

5.1 Jurisdicción Contencioso Administrativa

La naturaleza del Proceso Contencioso Administrativo, cuya base se encuentra en el Artículo 148 de la constitución vigente, prevé que la autoridad judicial resuelva respecto los actos administrativos, para garantizar que estén en estricto, sujetos al cumplimiento de la Ley, es decir reconocer que el acto goce de legalidad, por ser resuelto en concordancia al debido procedimiento, y salvaguardando el derecho de defensa de los administrados, por lo que gozan de diferentes medios y recursos impugnatorios, dentro de la vía administrativa para contradecir la supuesta vulneración de algún derecho.

(Hinostroza Minguéz, 2011) La impugnación se funda en la necesidad de disminuir la posibilidad de injusticia basada, principalmente, en el

error judicial, el cual, si no es denunciado, da lugar a una situación irregular e ilegal que, por lo mismo, causa agravio al interesado. (p. 17)

5.1.1 Proceso Contencioso Administrativo en el marco Constitucional

Según lo previsto en el Artículo 148 de la Constitución vigente “Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso administrativa”, como se aprecia este Artículo, resulta ser un límite para la administración, que ha sido considerado toda vez que esta ejerce diferentes poderes del Estado, y sus facultades declarativas y ejecutivas, requieren asegurar que la actuación carezca de arbitrariedad, es decir que sus decisiones estén sujetas a derecho.

(Borea Odría, 2016) En ciertos casos, la administración deniega las peticiones que le formulan los ciudadanos. Analizan aquello que se les solicita y estiman que no es conforme a Ley. En suma, no siendo la actividad de decir derecho su actividad típica, sin embargo, tienen que desarrollar esa tarea para poder cumplir con la misión que sí le resulta típica, vale decir, administrar los bienes del país y ejecutar las órdenes nacidas del parlamento o de la propia Constitución (...) (p. 929)

5.1.2 Mecanismo de control de actos y actuación administrativa pública

La ejecución coactiva, constituye el resultado de una consecución de actos previos, en los cuales el administrado goza de tutela para ejercer su derecho al debido procedimiento ante la entidad pública. (Hinostroza Minguez, 2001) “El procedimiento coactivo es uno de naturaleza especial, sui generis, si se quiere. Abarca una serie de trámites administrativos encaminados a hacer efectiva la cobranza de lo adeudado” (p. 26), la Administración Pública prevé recursos impugnatorios en la Ley del Procedimiento Administrativo General, a los cuales se puede recurrir para alcanzar la defensa de los derechos vulnerados.

5.1.3 La protección de derechos del administrado

Retomando el reconocimiento de que los actos de la Administración Pública, son susceptibles a incurrir en error, o dictar actos objetables, se otorga a los particulares, medios para impugnar ante la misma Administración Pública, garantizando el debido proceso, dentro del procedimiento, considerando que, de estos recursos, se puede revocar o reformar un acto. Entre los recursos reconocidos en la Ley N° 27444, tenemos:

- El recurso de reconsideración, este es resuelto por la autoridad que dicta el acto, permitiendo que mantenga su decisión o la rectifique. Este acto no impide que se inicie un recurso de apelación, por lesividad de derechos.
- El recurso de apelación, En este caso el acto será elevado de acuerdo a la estructura jerárquica, toda vez que el acto resuelto por el subordinado, sea analizado por su superior, a fin de que se decida en nuevo análisis su nulidad, o se reconozca la interpretación errónea de las pruebas o la comprensión de puro derecho.
- El recurso de revisión, este medio impugnatorio, constituye en obligatorio para poner fin a la vía administrativa, su alcance está destinado a modificar, revocar, sustituir o confirmar un acto ante la autoridad central o nacional.

5.2 Definición de carga procesal.

Se entiende por carga procesal, al resultado que se obtiene de la cantidad de expedientes ingresados y aquellos que estando en sede judicial, están a la espera de ser atendidos y resueltos. Es conocido que nuestro sistema jurídico, viene siendo afectado por factores internos que impiden la solución de controversias dentro del plazo razonable, lo que constituye una vulneración expresa al debido proceso, toda vez que la controversia no alcanza a resolverse en proceso rápido y expedito, a la que además se suma la conducta dilatoria de los actores.

(Hernández Breña, 2008) La carga procesal se convierte en una continua vulneración de derechos, eleva los costos de litigar, ralentiza el tratamiento administrativo de los procesos, disminuye la productividad del Juez y de su personal, provoca un desgaste psicológico en todos los actores vinculados (partes, abogados, jueces, auxiliares jurisdiccionales, etcétera), incrementa las quejas y sanciones contra jueces y auxiliares, entre otras tantas secuelas. (p. 8)

Control difuso del Artículo 23 del TUO de la Ley 26979, vía administrativa:

La aplicación del control difuso como una facultad de los órganos jurisdiccionales de observar si existe una lesión por parte de una norma que colisiona de manera directa con la Constitución y normas de rango inferior. En tal sentido, los numerales 23.1 y 23.3 del Artículo 23 del TUO de la Ley de Ejecución Coactiva favorece los intereses de los privados al permitir evadir las obligaciones con el Estado, impide la recaudación a fin de satisfacer las necesidades de la sociedad y sobre carga la administración de justicia hechos que devendrían en una norma que contraviene la propia Constitución. Mediante el control constitucional se verifican si las Leyes contradicen a la Constitución por su forma y fondo, .

Exp. Nº 050-2004-AI/TC, en considerando 157 (2005) (...) es preciso dejar a un lado la errónea tesis conforme a la cual la Administración Pública se encuentra vinculada a la Ley o a las normas expedidas por las entidades de gobierno, sin poder cuestionar su constitucionalidad. El Artículo 38 de la Constitución es meridianamente claro al señalar que todos los peruanos (la Administración incluida desde luego) tienen el deber de respetarla y defenderla.

Asimismo, considerando que los actos y decisiones en vía administrativa producen efectos jurídicos en los administrados, sus actos deben garantizar la ausencia de vulneración de derechos individuales, por lo que se sujetan a principios establecidos en sus Leyes y reglamentos, que conllevan a ejercer el control normativo respecto a las normas legales con las que fundamentan sus decisiones, teniendo en cuenta que estas son el resultado de la actividad del

aparato legislativo, se encontrarían en concordancia con los preceptos constitucionales, por lo tanto, la defensa de los intereses públicos, al ser la motivación de la Administración Pública, conlleva a la resolución de actos que tienen como fuente la supremacía constitucional.

Control difuso del Artículo 23° de Ley: Vía judicial: Expresamente se reconoce al órgano judicial, el sometimiento a la constitución, por lo tanto, las decisiones judiciales, están sujetas al control normativo, tal como se expresa en segundo párrafo del Artículo 138 “En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.” El control difuso, asegura el orden jerárquico de las normas, que deviene a conformar parte de la actividad de los jueces al impartir justicia. Respecto al efecto que se produce del Procedimiento de Ejecución Coactiva, en la que se ha trabado un embargo, se afectan derechos patrimoniales, a fin de asegurar el cumplimiento de obligaciones por parte del administrado, tiene su fuente en el modelo económico, teniendo en cuenta que el interés general, constituye el límite de los intereses privados fundamentado en el deber de la sociedad y Estado como garantes del bienestar y dignidad de la persona, por lo tanto, reconocer que el incumplimiento de obligaciones tributarias y no tributarias, afectan las funciones de la Administración Pública, evitan la distribución de las fuentes económicas y la atención de necesidades colectivas, generando desequilibrio en la atención de las necesidades públicas. (García Toma, 2014) “La Constitución es un documento político con inseparables implicancias preceptivas. Comprende un conjunto de valores, principios y normas que delimitan la racional convivencia política y aseguran la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico del Estado” (p. 567).

El Artículo 23° del Texto Único Ordenado de la Ley de Ejecución Coactiva al permitir y no establecer parámetros adecuados o claros da la oportunidad al administrado de presentar reiteradas de mandas de Revisión Judicial, hecho que congestiona el aparato de justicia (Poder Judicial) toda vez, que en muchos casos el contenido de la demanda y su presentación “per se” es meramente dilatoria. En tal sentido, consideramos que el articulado en análisis es

contradictorio con la Constitución y otras normas de igual rango por cuanto lesiona el derecho de cobro y recuperación de la Administración Pública en perjuicio del estado peruano y por ende de nuestra sociedad favoreciendo claramente intereses privados y de terceros. En tal sentido existe un marcado contrasentido que debe ser modificado normativamente.

5.3 Carga procesal Generada por la Interposición de la demanda de Revisión Judicial

La Demanda de Revisión Judicial, se interpone cuando el obligado considera que ha sido vulnerado su derecho y su patrimonio, como consecuencia de las medidas cautelares de embargo que el Ejecutor Coactivo realiza, a fin de cobrar una deuda. Estas demandas son interpuestas -como hemos mencionado - ante la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo o en la Sala Civil en provincia ante la ausencia de la nomenclatura contenciosa.

Sin embargo, ante la efectividad de este mecanismo procesal mediante el cual solo basta con el cargo de presentación de la Demanda de Revisión Judicial para suspender un Procedimiento de Ejecución Coactivo y levantar sus medidas cautelares, ha promovido por parte de las personas naturales y jurídicas en calidad de obligados una costumbre de interposición de este mecanismo procesal contemplado en el Artículo 23 del TUO de la Ley 26979.

Es decir, si a una empresa se le imponen tres multas puede suspender su cobranza una vez que esté en etapa coactiva con la presentación de 3 Demandas de Revisión ante el Poder Judicial teniendo tan sólo con el cargo de presentación ante la mesa de partes judicial. Es claro, que, en toda la Administración Pública a nivel nacional como municipios, ministerios, organismos descentralizados imponen multas, se efectúan cobros de órdenes de pago, cobranza tributaria, se requiere pago de canon, etc. Hecho que ha conllevado a la interposición de Demandas de Revisión Judicial en muchos casos por parte de los obligados que ha generado una congestión en nuestro sistema de justicia a nivel nacional.

En tal sentido, una demanda de revisión judicial puede durar entre 5 a 10 años resolver en el mejor de los casos, dependiendo la complejidad y legitimidad de la misma tomando en cuenta que tiene como segunda instancia la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia. Lo que hace, literalmente imposible una adecuada administración de Justicia por parte del Poder Judicial quien se ve desbordado por la enorme carga procesal que soporta. Asimismo, la dilación en el tiempo por la falta de atención genera, que las deudas prescriban, los obligados transfieran su patrimonio, se disuelvan empresas para evadir el cobro de la deuda.

Se entiende, que la Demanda de Revisión Judicial solo versará sobre la forma que se ha aperturado el proceso de ejecución coactiva, no versará sobre el origen de la deuda, es decir sólo revisará si el ejecutor coactivo ha cumplido con realizar correctamente los requisitos previsto en el TUO de la Ley 26979 por ejemplo que se haya notificado correctamente el inicio del procedimiento que la deuda no haya sido pagada, etc. Esta revisión debería ser rápida y celera sin embargo en la práctica por la congestión de nuestro sistema de justicia demora años lo que genera un perjuicio en la recuperación y un gasto a las entidades de la Administración Pública y al propio Poder Judicial al destinar recursos y horas hombre que podrían ser utilizados en la tención de otras materias como por ejemplo Familia, Civil, Penal etc.

5.3.1 Sobre el Proyecto de Ley 4522/2018-PJ respecto a la Revisión Judicial

Mediante Resolución Administrativa N° 11-2019-SP-CS-PJ la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la Republica, efectúa una propuesta legislativa con la finalidad de modificar el Artículo 23 y numeral 2 del Artículo 33-b del TUO de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva al considerar que la modificatoria de dichos Artículos tendrá un impacto significativo en la celeridad de los procesos judiciales relacionados a la demanda de revisión judicial.

En junio de este año la comisión de justicia del congreso aprobó la modificatoria de los referidos Artículos y del Artículo 24 de la Ley 27854 que regula el Proceso Contencioso Administrativo con la finalidad que la demanda de revisión judicial no sea presentada en la sala Contenciosa administrativa sino

en el Juzgado de primera Instancia al considerar que genera una gran carga procesal en dicha instancia y le impide cumplir con su verdadero rol de revisor de apelaciones o casaciones hecho que no se vendría cumpliendo con la demanda de revisión judicial.

El referido proyecto de Ley aún no ha sido debatido por el pleno del congreso, se espera que la modificatoria de estos Artículos descongestione el sistema de justicia que ha propiciado la demanda de Revisión Judicial.

CAPITULO VI: METODOLOGÍA

6.1 Diseño metodológico

La metodología aplicada en la presente investigación tiene enfoque cualitativo, por lo que carece de medición estadística, al ser un estudio en el que se analiza una problemática concreta, recoge juicios, ideas y opiniones, que resultan del estudio del marco doctrinario y normativo dentro de una realidad concreta, permitiendo un aporte fundamentado en la postura del investigador que se fortalece con los aportes del experto en materia de ejecución coactiva, por lo que se ha previsto:

Diseño: el diseño no experimental, ha sido previsto en el sentido que no existe manipulación de los componentes del fenómeno, toda vez que se la categoría y sub categorías son analizadas, observadas en un ámbito concreto, al respecto:

(Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014) “En un estudio no experimental no se genera ninguna situación, sino que se observan situaciones ya existentes, no provocadas intencionalmente en la investigación por quien la realiza. En la investigación no experimental las variables independientes ocurren y no es posible manipularlas, no se tiene control directo sobre dichas variables ni se puede influir en ellas, porque ya sucedieron, al igual que sus efectos.” (p. 328)

Por ello se realiza estudio de aspectos teóricos, legales y casuísticos, dentro de una realidad concreta, permitiendo reconocer la naturaleza, características, problemáticas, que posteriormente son susceptibles de análisis generando con ello resultados que sirven de fundamento para la demostración de supuestos jurídicos, conclusiones y recomendaciones, que sustenten los un aporte para la comunidad socio jurídica, (Bernal Torres, 2010) “El diseño transversal permite la obtención de información del objeto de estudio en un momento dado, por lo que son considerados fotografías instantáneas del fenómeno en análisis.” (pág. 118)

a) Tipo: la presente investigación es de tipo básico descriptivo - analítico, conlleva a que el investigador identifique y explique los elementos que confluyen en la problemática, con la finalidad poder analizar los componentes y reconocer la necesidad de atender un problema de connotación jurídica que afecta el cumplimiento de deberes que recaen en la Administración Pública frente al interés público, los que están sustentados en las facultades y potestades delegadas, dentro de la estructura estatal.

b) Nivel: tal como se refiere el nivel de esta investigación el nivel básico, tipo descriptivo – analítico, que garantiza el estudio del problema planteado desde sus contenidos y presupuestos esenciales, para desarrollarlos conceptualmente y analizar los efectos que produce la previsión normativa vigente en el ámbito del procedimiento de ejecución coactiva, toda vez que la garantía que goza el administrado de accionar ante la autoridad judicial, a fin de alcanzar resoluciones administrativas en cumplimiento de las normas previstas para su iniciación y trámite, deja un vacío en la regulación toda vez que no prevé límites, conllevando a la reiterada interposición de demanda de revisión judicial, afectando con ello el principio de autotutela y el cumplimiento de los deberes de la Administración Pública. Respecto al nivel descriptivo Hernández Sampieri, et al. (2014) “Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis” (p. 60).

6.2 Diseño muestral

El presente trabajo no persigue representatividad de muestra si no que se fundamenta en la realidad, reflexiva y crítica, dentro del contexto en el cual se desenvuelve el problema, por lo que la población constituye el conjunto de personas que estando vinculados al contexto analizado, constituyen un referente esencial para aportar respecto a la problemática planteada, constituyéndose en un elemento esencial que factibiliza la validez de los resultados de una investigación, en este sentido delimitar dentro de este conjunto con quienes y que instrumentos o técnicas serán aplicados los instrumentos para obtención de la información, referida a la categoría y subcategorías, bajo un modelo propuesto

por (Strauss, Anselm & Corbin, 2002) “La codificación axial, el propósito es buscar cómo se relacionan las categorías con las subcategorías, así como desarrollar mejor las categorías en términos de sus propiedades y dimensiones” (p. 229), toda vez que el instrumento aplicado a la muestra poblacional, tiene como referente el análisis de las propiedades del fenómeno en un contexto específico.

a) Muestra: Para este tipo de investigación, la muestra se selecciona con la finalidad de recabar información, teniendo como referente la especialidad de los sujetos, toda vez que los datos obtenidos gozan de calidad al provenir del aporte de profesionales especializados en el área y conocimientos afines, permitiendo obtener información sobre el problema de estudio en un contexto real.

b) Caracterización de sujetos: En este trabajo investigativo, tomando como referente la unidad de análisis “Perjuicio a la Administración Pública, por intermediación judicial” se ha, reconocido como sujetos que conforman la muestra, a los ejecutores y auxiliares coactivos, por ser estos sobre los cuales se ha delegado las potestades de autotutela ejecutiva.

Tabla 1: Sujetos de la muestra

Nombre	Cargo	Empresa
Erick Luján Olivares	Asesor Legal	Corporación Frutos del Mar SAC
Gissely Mónica Granizo Valladares	Sub directora de la Unidad de Ejecución Coactiva y Ejecutor Coactivo	Autoridad Nacional del Agua.
Edgar Rodrigo Vidaurre Díaz	Ejecutor Coactivo	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
Jorge Luis Zelada Rivadeneyra	Auxiliar Coactivo	Autoridad Nacional del Agua - Ministerio de Agricultura
Armando Mendoza Ugarte	Ejecutor Coactivo	Municipalidad de San Isidro
Félix Mera Yonz	Auxiliar Coactivo	Essalud
Antonio Cabello Mancisidor	Ejecutor Coactivo	Banco de la Nación
Juan García Andrade.	Ejecutor Coactivo	Essalud
Karyna Cecilia Cevalco	Ejecutora Coactiva	Essalud

c) Criterio de inclusión: se aprecia que la inclusión de los sujetos, tiene como referente, a aquellos que se encuentran ejerciendo actividad dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, es decir que participan activamente en el procedimiento coactivo no tributario, excluyéndose a los sujetos que están bajo alcance del código tributario (SUNAT), toda vez que esta investigación se centra en función de la ejecución coactiva desarrollada en el ámbito de las entidades de la Administración Pública bajo el alcance del TUO de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva (Ley No 26979).

6.3 Técnicas para la recolección de datos

Para la recolección de datos destinados a la construcción del marco teórico, se ha tenido en cuenta la técnica de fichaje, material que ha permitido el análisis doctrinario, y alcanza al marco legal nacional y supranacional, factibilizando se establezca las relaciones entre la categoría y subcategorías, favoreciendo la descripción e interpretación de los componentes y su posterior presentación con ideas globales, que además cumplen con ser fuente para el fundamento de los supuestos jurídicos planteados en esta investigación. El aporte que deriva del marco teórico, se constituye en parte esencial para la elaboración del instrumento: cédula de entrevista; cuya finalidad se centra en ser aplicada a una población compuesta por especialistas en la materia de ejecución coactiva.

6.3.1 Descripción de instrumentos

El instrumento, que se elabora en esta investigación es una cedula de entrevista, cuya finalidad es recolectar información directa de los sujetos que se encuentran considerados en la muestra, se aplica la técnica de entrevista estructurada, la cual permite realizar preguntas directas, y favorecer en la profundidad al estudio. El instrumento cuenta con 04 preguntas centrales, que están formuladas a fin de que se recoja la información teórico jurídica en el contexto concreto, sobre el alcance del Artículo 23 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, tal que el entrevistado cuyo conocimiento y experiencia en la materia, provee de información desde la apreciación jurídica respecto a resultados y efectos del recurso impugnatorio, teniendo en cuenta el efecto de la

interposición de demanda de Revisión Judicial, ante las medidas cautelares trabadas.

6.3.2 Validez de confiabilidad de los instrumentos

La validez de la investigación está fundamentada en el diseño y recolección de datos destinados al desarrollo del marco teórico y la elaboración del instrumento, toda vez que la información recogida es fundamento esencial para la determinación de validez los supuestos jurídicos planteados, de ello es que se ha tenido en cuenta que la información de campo se recoja de especialista en la materia procedimiento ejecución coactiva y que están dentro del ámbito espacial de esta investigación. En cuenta al instrumento la Cédula de Entrevista, se ha considerado en su estructura, lo siguiente:

- La densidad, incluye detalles relativos a los componentes del estudio.
- La profundidad, la inclusión de diferentes posturas en torno a la problemática en estudio.
- La aplicabilidad, por la relevancia social de los resultados.
- La transparencia, por garantizar el acceso a la información a fin que pueda ser criticada o generar la reflexión.
- Contextualidad, porque los datos y resultados son aporte para el contexto en el cual se desenvuelve el fenómeno de análisis.

Validación a través del Juicio de expertos: el instrumento Cédula de Entrevista, reúne criterios de calidad, cohesión entre aspectos considerados en función de la problemática y los supuestos jurídicos planteados, plasmados en preguntas formuladas que permiten observar que se cumple con:

- Claridad, en relación al uso de lenguaje apropiado.
- Objetividad, respecto a respuestas concretas y observables.

- Actualidad, que estén enmarcadas en función de una realidad concreta y presente.
- Organización, respecto al constructo lógico de los ítems.
- Suficiencia, los contenidos abarquen las dimensiones de la categoría y sub categorías bajo estudio.
- Intencionalidad, los ítems formulados tienen como fin cumplir objetivos trazados en la investigación.
- Consistencia, respecto al contenido teórico en el que se enmarca la formulación de los ítems.
- Coherencia, toda vez que los ítems, están vinculados a los supuestos jurídicos formulados.

Validez Interna: como referente de credibilidad, se ha previsto que los informantes se encuentren dentro de la especialidad en procedimiento coactivo, por ser una problemática de características y alcance especiales, así como la permanencia del ejercicio en el campo, (Morse, 2003) “La credibilidad de los datos cualitativos, se fundamenta en los hallazgos producidos durante la investigación, los mismos que al ser reconocidos por los informantes, se aproximan a un punto de vista en común” (p. 114-137)

6.4 Procesamiento de información

En esta etapa, ha considerado para el análisis de datos, la transcripción del material obtenidos del instrumento (cédula de entrevista) aplicado a una muestra, teniendo en cuenta las siguientes fases:

- Pre estudio, con lo cual se identifica la relevancia de los hechos para estructurar un estudio, por tener valor social.
- Estudio, para el que se aplican los criterios de coherencia y corrección durante el proceso de ejecución del diseño durante la recolección de información como para el análisis de los datos.

Las entrevistas realizadas a una muestra, han permitido recolectar datos concretos de la valoración jurídica dentro del contexto en estudio, analizándolo en función de los problemas planteados, bajo el análisis de las similitudes y diferencias, que aportan los entrevistados respecto a la categoría y sub categorías.

6.4.1 Métodos de análisis de datos

Recolectado los datos, mediante la técnica de entrevista, se procede a analizarlos en concordancia con los aportes doctrinarios desarrollados y normativos vigentes, con los resultados directos que se generan en el contexto específico, por lo que se tiene en referencia la construcción de la matriz toda vez que de ella se establece la vinculación entre la categoría y sub categorías, favoreciendo el reconocimiento de la tendencia de posturas aportadas por los especialistas respecto a la problemática.

6.4.2 Interpretación de la información

Teniendo en cuenta la operacionalización de la categoría y sub categorías que forman parte esencial de la investigación, se presentan los contenidos que conforman la estructura del instrumento (Cedula de entrevista), a fin de favorecer a la interpretación de la información recopilada.

Tabla 2: Operacionalización del Instrumento

CATEGORÍA Y SUB CATEGORÍAS	PROBLEMAS	ÍTEMS	INDICADORES
C = Perjuicio a la Administración Pública, por intermediación judicial	PG: ¿La reiterada interposición de la Demanda de Revisión Judicial en el Procedimiento de Ejecución Coactivo genera perjuicio económico a la Administración Pública y afecta la eficiencia del Poder Judicial?	En el Poder Judicial, existe una recarga laboral, por la constante interposición de Demandas de Revisión Judicial que, le impide cumplir con los plazos previstos en materia contenciosa y coactiva. Asimismo, impide un inadecuado análisis y calificación de las demandas en perjuicio de las entidades del Estado. <i>¿Estaría de acuerdo con la premisa anterior?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Efecto de la demanda: recarga procesal • Efecto de la demanda: perjuicio a la recaudación del Estado
C₁ = Deberes de la Administración Pública	PE₁: ¿La reiterada interposición de Demanda de Revisión Judicial, limita la facultad de recaudación de obligaciones afectando a las distintas entidades de Administración Pública?	En un Procedimiento de Ejecución Coactiva, el deudor puede interponer ante el Poder Judicial, una Demanda de Revisión Judicial. En relación al reiterado ejercicio de este derecho. <i>¿Qué efecto, considera usted tiene para vuestra empresa?</i> <i>¿Considera usted, que la Demanda de Revisión Judicial perjudica la recuperación de deudas tributarias y no tributarias para el Estado en general?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Protección del interés social • Cautela del interés social
C₂ = Procedimiento de Ejecución Coactiva	PE₂ ¿La Demanda de Revisión Judicial es una norma que antepone el interés privado al interés público al favorecer ostensiblemente a los obligados sean personas naturales o jurídicas dentro de un Proceso Coactivo?	De reconocer, que el marco normativo, no establece parámetros para interponer Demandas de Revisión Judicial ante el Poder Judicial. <i>¿Considera usted, que se favorece al deudor al permitirle disponer de sus bienes, una vez, suspendido temporalmente el procedimiento coactivo con el levantamiento de las medidas de embargo?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Principio de legalidad • Sujetos del procedimiento • Interés privado • Interés publico • Autotutela administrativa
C₃ = Demanda de Revisión Judicial del Procedimiento de Ejecución Coactiva	PE₃ ¿La reiterada presentación de la Demanda de Revisión Judicial permite a los administrados abusar de su derecho de los vacíos o defectos de la ley para evitar el pago de la deuda?	En un Procedimiento de Ejecución Coactiva, el deudor puede interponer ante el Poder Judicial, una Demanda de Revisión Judicial. Respecto al reiterado ejercicio de este derecho. Considera usted: <i>¿Que la Demanda de Revisión Judicial perjudica la recuperación de deudas tributarias y no tributarias para el Estado en general?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso Contencioso Administrativo • Arbitrariedad de la Administración Pública • Equilibrio interés público e interés privado

6.4.3 Arribo de las conclusiones

Los aportes recogidos en las entrevistas realizadas, forman parte del siguiente cuadro, las mismas que son analizadas en su conjunto para formar parte de la fundamentación de los supuestos planteados.

Tabla 3: Datos de las entrevistas

Preguntas	1. En un Procedimiento de Ejecución Coactiva, el deudor puede interponer ante el Poder Judicial, una Demanda de Revisión Judicial. Respecto al reiterado ejercicio de este derecho.		2. De reconocer, que el marco normativo, no establece parámetros para interponer Demandas de Revisión Judicial ante el Poder Judicial. ¿Considera usted, que se favorece al deudor al permitirle disponer de sus bienes, una vez, suspendido temporalmente el procedimiento coactivo con el levantamiento de las medidas de embargo?	3. En el Poder Judicial, existe una recarga laboral, por la constante interposición de Demandas de Revisión Judicial que, le impide cumplir con los plazos previstos en materia contenciosa y coactiva. Asimismo, impide un inadecuado análisis y calificación de las demandas en perjuicio de las entidades del Estado. ¿Estaría de acuerdo con la premisa anterior?	4. Finalmente, el Artículo 23 del TUO de la Ley 26979 debe ser modificado dando parámetros que evite la reiterada interposición de la Demanda de Revisión Judicial o en su defecto considera que debe ser suprimido.
Entrevistado	a) ¿Qué efecto, considera usted tiene para vuestra empresa?	b) Considera usted, ¿que la Demanda de Revisión Judicial perjudica la recuperación de deudas tributarias y no tributarias para el Estado en general?			
Entrevistado: Erick Luján Olivares Cargo: Asesor Legal Empresa: Corporación Frutos del Mar SAC	La revisión judicial de las decisiones de la Administración Pública, además de ser una garantía constitucional, resulta ser necesaria como única herramienta del administrado para evitar eventuales arbitrariedades por parte de la administración, más aún en el caso de los procedimientos de ejecución coactiva en que las decisiones de los ejecutores no pueden ser cuestionadas ante ninguna autoridad, salvo	Creo que, si una deuda ha sido correctamente determinada, el Poder Judicial así lo ratificará, lo cual estoy seguro ocurre en la mayoría de los casos, y en único perjuicio habrá sido la demora en efectivizar el cobro. Por el contrario, en aquellos casos en que se haya cometido una arbitrariedad y así lo haya determinado la justicia, pues la revisión judicial simplemente habrá cumplido su cometido. No obstante, es posible que en algunos casos algunos administrados mal utilicen la	Creo que, en efecto, la revisión judicial puede en algunos casos ser mal usada para burlar las acciones del cobro del Estado.	Considero que la recarga laboral no se origina únicamente en la interposición de demandas de revisión judicial, sino en demandas de diversa índole debido a la cultura orientada al litigio que prevalece en nuestro país. De otro lado, no considero que la recarga de trabajo sea justificación para un inadecuado análisis y calificación de las demandas. La recarga puede justificar la demora, pero no el trabajo deficiente.	Creo que el citado Artículo puede mejorarse para hacer más eficiente las acciones de cobro de las entidades estatales, pero sin desproteger a los administrados vaciando de contenido un recurso (revisión judicial) que existe para evitar arbitrariedades. Si las mejoras que se propongan se convierten en sí mismas en una arbitrariedad en perjuicio del administrado, en tal caso la revisión judicial ya no tendría razón de existir.

	la judicial que se convierte en la única vía para obtener amparo.	revisión judicial para tratar de evadir su obligación de pago.			
<p>Entrevistado: Gissely Mónica Granizo Valladares Cargo: Sub directora de la Unidad de Ejecución Coactiva y Ejecutor Coactivo. Entidad : Autoridad Nacional del Agua.</p>	<p>Lamentablemente el TUO de la Ley 26979 presenta debilidades para la interposición del Proceso de Revisión Judicial, que está relacionado con el ejercicio reiterativo de este derecho y que ocasiona demora en la tramitación del Procedimiento de Ejecución Coactivo. A decir:</p> <p>- El Art. 23.3 establece “La sola presentación de la demanda de revisión judicial suspenderá automáticamente la tramitación del Procedimiento de Ejecución Coactivo hasta la emisión del correspondiente pronunciamiento de la Corte Superior, siendo de aplicación lo previsto en el Art. 16, numeral 16.5 de la presente Ley”. La sola presentación de la demanda, es el único requisito para proceder a la suspensión, pero al final de la norma me lleva a que le levante las medidas cautelares que se hubieran trabado.</p> <p>En la práctica, la mayoría de abogados presentan el cargo de recepción de su demanda de revisión judicial,</p>	<p>Sí perjudica la recuperación de deudas para el estado en general, siempre y cuando los procedimientos coactivos sean bien llevados.</p> <p>Observación: Mi persona ha ejercido la magistratura en un Juzgado Contencioso Administrativo. Los Juzgados Contenciosos Administrativos de Lima soportan una carga extremadamente alta, tanto así que se ha visto obligada a crear Juzgados por especialidad (SUNAT, INDECOPI, etc.). Lo mismo ocurre con las Salas Especializadas en lo Contencioso Administrativo, donde la mayoría de los procedimientos administrativos vulneran derechos fundamentales, es por ello que la mayoría de las sentencias en estos juzgados o salas son declaradas “fundadas”, considerando por ello que si se perjudica el recupero para el Estado cuando los procedimientos administrativos y/o coactivos sean bien llevados.</p>	<p>Sí, el obligado gana tiempo (60 días hábiles), porque al ordenar la suspensión del procedimiento coactivo, con la facultad del Art. 23.4 del TUO de la Ley 26979, se ordena al obligado cumpla con presentar una póliza de caución, carta fianza irrevocable, incondicional o de ejecución inmediata emitida por un banco local de primer orden a nombre de la entidad por el importe de la obligación renovable cada seis meses o efectúe consignación del monto exigido a nombre de la Corte Superior. Si no cumple con cualquiera de estas posibilidades, se levanta la suspensión y se embarga, ello con conocimiento del Poder Judicial.</p>	<p>Sí, pero no es sólo por la constante interposición de demandas de revisión judicial. Como expliqué en la respuesta 1-b, la mayoría de los procedimientos de la Administración Pública son mal llevados, vulneran derechos fundamentales, por ello que la mayoría de los procesos contenciosos administrativos y en sala, las demandas son declaradas fundadas.</p>	<p>Toda la Ley debe ser derogada y expedir una nueva; pero tratándose específicamente el Artículo 23, debe ser modificado de tal manera que tanto la Administración Pública, Poder Judicial y administrados, hagan una sólo interpretación de la norma y no dilatar procedimientos ni procesos innecesariamente.</p>

	<p>simplemente porque han sido notificados con la resolución N° UNO que da inicio al Procedimiento de Ejecución Coactivo, cuando aún no se vencen los plazos para ordenar medidas cautelares. Por este hecho, <u>no existe unidad de criterios jurisdiccionales</u>, toda vez que algunas salas declaran "IMPROCEDENTE" la demanda porque no existen medidas cautelares, y otro grupo de salas dan trámite al proceso judicial sin importar que no exista medidas cautelares.</p> <p>Ante esta deficiencia de la norma, la misma que es interpretada según los intereses de los involucrados (estado y obligado) y la falta de unidad de criterios a nivel del Poder Judicial, siendo Estado y con el ánimo de no perjudicar el derecho del administrado, con la presentación de la demanda (no importando que la demanda sea admitida o que existan medidas cautelares en el procedimiento coactivo) el procedimiento coactivo se suspende y se hace un seguimiento del proceso judicial a través de la web. Estos inconvenientes ocasionan demora en la tramitación de los</p>				
--	---	--	--	--	--

	expedientes coactivos, cuyo levantamiento de la suspensión está sometida al pronunciamiento del Poder Judicial.				
Entrevistado: Edgar Rodrigo Vidaurre Díaz Cargo: Ejecutor Coactivo Entidad: Ministerio de Transportes y Comunicaciones	El efecto es dilatorio por cuanto la norma (en el caso de la Ley N° 26979 que rige los procedimientos seguidos en el MTC) estipula que con la sola presentación de la demanda se debe suspender el procedimiento coactivo, es decir, no obliga a una calificación por parte del Juez que determine la admisibilidad de la acción para iniciar el trámite judicial. Dicha situación genera que los obligados presenten demandas incluso sin cumplir con las formalidades que la Ley obliga para estas acciones logrando suspender la cobranza al acreditar sólo el sello de ingreso a la mesa de partes del Poder Judicial. Es importante precisar que también la norma no especifica la imposibilidad de presentar varias Demandas de Revisión Judicial respecto al mismo procedimiento coactivo, lo que ocasiona que los administrados sigan interponiendo demandas de revisión judicial cuando la primera es declarada improcedente o infundada, según sea el caso.	Tal como está la norma si, por cuanto ordena la suspensión del procedimiento coactivo con la sola presentación de la demanda (y no con el auto admisorio de la demanda). Además, no limita la posibilidad de interponer varias demandas de revisión judicial, lo que es aprovechado por los administrados para interponer varias acciones logrando suspender el procedimiento coactivo en más de una ocasión	Sí, se favorece al deudor por cuanto al ordenarse la suspensión del procedimiento coactivo se debe ordenar el levantamiento de los embargos ordenados dentro del procedimiento coactivo, lo que es aprovechado por los administrados para disponer de los bienes embargados y trasladar su dominio a terceros perjudicando a la Entidad por cuanto ya no se podrá recuperar la obligación materia de cobranza. Incluso si la Demanda de Revisión Judicial se resuelve de manera favorable a la Entidad ya no existiría bienes para embargar si el deudor no cumple con su obligación. Se sugiere se aplique lo estipulado en el Artículo 35 del Decreto Supremo N° 009-2009-PCM, publicado el 17 febrero 2009 respecto a las obligaciones tramitadas en los procedimientos coactivos por INDECOP, que exige la presentación de carta fianza para que con la Demanda se suspenda el procedimiento coactivo. Dicha carta fianza garantiza el cumplimiento de la obligación. Asimismo, sirve de elemento disuasivo para el	Sí, el hecho de no limitar la interposición de demandas de revisión judicial ocasiona el recargo de acciones en las Salas Judiciales por cuanto a veces se tramita en dos salas (a veces ambas en el mismo distrito judicial o en otros casos unas en Lima y otras en provincia), demandas respecto al mismo procedimiento coactivo. Debido además que el procedimiento coactivo es un procedimiento especializado genera cierta demora en el trámite en algunas salas al interior del país pues como dice la norma, si no existe Sala Contenciosa Administrativa se tramita en la Sala Mixta, Sala Laboral o Sala Civil según sea el caso.	El Artículo 23° debe ser modificado exigiendo la presentación de carta fianza con la interposición de la demanda de revisión judicial a fin de, por un lado, garantizar a la Entidad el cumplimiento de la obligación y por otro lado, garantizar al administrado que no se reiniciará ni se ordenará embargos sobre sus bienes hasta que el Poder Judicial resuelva un pedido que considera arreglado a ley. También se debe modificar precisando que no se puede interponer más de una demanda de revisión judicial contra un mismo procedimiento coactivo consignando un apercibimiento para garantizar su efectivo cumplimiento.

	<p>Algunos administrados incluso ingresan una demanda de revisión judicial omitiendo adrede requisitos de procedibilidad a la espera que el Juez declare su inadmisibilidad y se le otorgue el plazo para subsanar, lo que no ocurre disponiéndose el rechazo de la demanda. Sin embargo, ya el procedimiento coactivo fue suspendido y levantadas las medidas cautelares con la primera demanda. Si el procedimiento se reinicia interponen una nueva demanda de revisión judicial y solicitan nuevamente la suspensión del procedimiento coactivo. Se adjuntan dos modelos de sentencias del Poder Judicial (demanda 1 y demanda 2).</p>		<p>administrado a presentar demanda de revisión judicial sólo cuando considere que efectivamente su petición tiene fundamento efectivo y no presentar acciones sólo para dilatar el procedimiento coactivo o lograr que sea infructuosa la cobranza.</p>		
<p>Entrevistado: Jorge Luis Zelada Rivadeneyra Cargo: Auxiliar Coactivo Entidad: Autoridad Nacional del Agua - Ministerio de Agricultura</p>	<p>De la experiencia laboral en la Autoridad Nacional del Agua, puedo afirmar que las demandas de revisión judicial, evidencian una grave afectación a la facultad de autotutela que caracteriza a la Administración Pública. Bajo el supuesto del numeral 23.3 del Art. 23° del Texto Único Ordenado de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, la Autoridad Nacional del Agua, así como diferentes instituciones, nos</p>	<p>En efecto la distorsión que ha generado la demanda de revisión judicial respecto a la función de las medidas cautelares, permite la dilación en la recuperación de la deuda y en otros casos posiblemente resulten ineficaces por la posterior quiebra del deudor.</p>	<p>Ciertamente favorece al deudor, pues la espera del pronunciamiento del Poder Judicial supone la paralización de las medidas cautelares, las mismas que cumplen la función primordial de garantizar el pago de la obligación, esencialmente, si tras el reinicio del procedimiento coactivo, las medidas cautelares que se traben, en adelante posiblemente resulten inútiles por la insolvencia del deudor.</p>	<p>Si estoy de acuerdo.</p>	<p>Considero que no debe ser suprimido; pero si debe ser modificado en cuanto al levantamiento de las medidas cautelares, ya que con esto se garantizaría el pago de las obligaciones; pero de ser el caso que exista vulneración de derechos y una incorrecta aplicación de la ley, que es el fin de la revisión judicial, en este caso sería el órgano jurisdiccional quien tomaría la decisión de levantar las medidas cautelares; así se</p>

	encontramos en estado de indefensión frente a la intención del obligado, la cual es dilatar la exigibilidad de su deuda, pues la paralización de las medidas cautelares hasta el pronunciamiento de la Corte Superior, supone la afectación de nuestra función primordial, que es garantizar la deuda.				evitarían demandas sin sustento legal y factico.
Entrevistado: Armando Mendoza Ugarte Cargo: Ejecutor Coactivo Entidad: Municipalidad de San Isidro	En nuestro caso particular, que gestionamos la cobranza de deudas importantes, la revisión judicial ha afectado nuestra recaudación. Si bien porcentualmente el impacto es menor debido al tamaño de la cartera en cobranza, los montos no recuperados con motivo de la revisión judicial son significativos. Adicionalmente, en la actualidad demanda mayores recursos de control y seguimiento de estos casos	Sí. El efecto perjudicial en la recuperación de deudas es claro y significativo. Esto afecta de dos maneras. Por un lado, a los gobiernos locales, que, en virtud de su autonomía presupuestal, necesitan de ingresos tributarios, los que se ven afectados con una menor recaudación. De otro lado, si bien los organismos públicos que forman parte del gobierno central también se ven afectados por la menor recaudación, su preocupación es menor debido a que reciben ingresos del tesoro nacional. Es decir, una menor recaudación no afecta su presupuesto. Sin embargo, en este caso el efecto es también perjudicial debido a que las multas administrativas no cumplen su función disuasiva y se pierde el principio de autoridad	Sí. Es frecuente que luego de interponerse una demanda de revisión judicial el deudor disponga de sus bienes, por lo que luego de reiniciado el procedimiento la cobranza deviene en infructuosa	Sí. De hecho, la sobrecarga laboral en materia de revisión judicial causa un significativo retardo en materia de administración de justicia, dilatando los procesos judiciales	Existe un problema. En teoría, no debería existir la revisión judicial. Resulta perjudicial y contraviene toda sana regla de recaudación tributaria. Sin embargo, no puede negarse que muchas municipalidades han cometido abusos e inclusive se han cometido delitos al amparo de estas facultades debido a la presencia del crimen organizado. Por tal razón, soy de la opinión de modificar la revisión judicial en lo que respecta al levantamiento de las medidas cautelares. Es decir, con motivo de la interposición de la demanda el procedimiento se suspende, pero no se levantan las medidas cautelares
Entrevistado: Félix Mera Yonz Cargo: Auxiliar Coactivo Entidad:	Es lesivo para los intereses de la institución, ya que muchas veces en el transcurso de resolver demandas de revisión judicial	Sí, a pesar de ser un derecho que la ley otorga al obligado, muchas veces se hace un uso abusivo de éste.	Sí los favorece, puesto que al no existir medida cautelar alguna, el deudor puede disponer libremente de estos, si bien la norma establece el otorgar	Sí estoy de acuerdo, considerando que muchas veces se presentan demandas que no cumplen con los requisitos de admisibilidad	Debe ser modificado a fin de no vulnerar el derecho de los obligados para un procedimiento coactivo de acuerdo a ley, así como el de las

Essalud	las empresas desaparecen, haciendo imposible el recupero de los adeudos		garantías tales como póliza de caución y/o carta fianza transcurrido el plazo que le otorga la ley al Poder Judicial para resolver, está en la práctica no se lleva a cabo		entidades públicas para el recupero de las acreencias.
Nombre: Antonio Cabello Mancisidor Cargo: Ejecutor Coactivo Entidad: Banco de la Nación	La interposición de una demanda de Revisión Judicial significa la suspensión del procedimiento coactivo y levantar las medidas de embargo ordenadas; el efecto para la Administración Pública es no puede recuperar oportunamente sus acreencias considerando que el Poder Judicial quién resuelve en un plazo promedio de 2 años en primera instancia y otros dos años en segunda instancia	En el marco legal vigente demasiado garantista a favor del deudor y en especial con la posibilidad del administrado que pueda interponer la demanda de Revisión Judicial en cualquier etapa del procedimiento una vez ordenada el embargo incluso el mismo día del remate, no permite la recuperación oportuna de sus acreencias de la Administración Pública, considerando que un gran porcentaje de las demandas son maliciosas con el objeto de dilatar y/o eludir el pago.	Efectivamente un gran porcentaje de las demandas son maliciosas cuyo objetivo es dilatar y/o eludir el pago de la obligación por cuanto con la sola presentación del cargo de recepción de la demanda en mesa de partes del Poder Judicial debe suspenderse el procedimiento coactivo y levantamiento de los embargos, oportunidad en que el obligado transfiere sus activos a nombre de terceros y/o cambiar la razón social con un perjuicio económico para la Administración Pública que no puede recuperar sus acreencias resultando infructuosa la cobranza coactiva (el deudor carece de bienes susceptibles de embargo) y la administración debe castigar la deuda	Considerando que la competencia del órgano jurisdiccional para el trámite de la Demanda de Revisión Judicial en primera instancia es la Sala Contenciosa Administrativa de la Corte Superior de Justicia y en segunda instancia la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema ingresan al Poder Judicial miles de demandas de Revisión Judicial de muchas veces de mínima cuantía (no hay cuantía para estos casos, sin embargo llega hasta la Corte Suprema) con la consecuencia de aumentar la enorme carga procesal que soporta el Poder Judicial que materialmente imposible de cumplir con los plazos procesales, según la Norma el PJ debe resolver en 60 días y en el práctica sólo en calificar la demanda se demora un promedio de meses que significa un grave perjuicio económico para la Administración Pública	a) La competencia del órgano jurisdiccional en primera instancia debe ser el Juzgado Civil Especializado, considerando que la Revisión que debe efectuar el órgano jurisdiccional es sólo de forma y no de fondo sobre las formalidades previstas en la ley de la actuación de la administración y del Ejecutor Coactivo que no es un órgano colegiado. b) Debe suprimirse la última parte del numeral 23.3 del Artículo 23 de la norma "siendo de aplicación lo previsto en el Artículo 16°, numeral 16.5 de la presente Ley", es decir, debe mantenerse los embargos ordenados para garantizar el cumplimiento de la obligación mientras resuelva el órgano jurisdiccional, considerando que los norma legal vigente permite el obligado pueda presentar demandas maliciosas para dilatar y/o eludir el pago de la obligación para transferir sus activos a terceros durante el periodo de suspensión, quedando desprotegida la administración

					<p>para recuperar sus acreencias.</p> <p>c) Debe establecerse en la norma que la demanda de Revisión judicial se interpone una sola vez en el trámite del procedimiento coactivo, considerando que en la práctica hay casos que interponen varias demandas maliciosas sucesivamente por cada actuación del Ejecutor Coactivo con el objeto de dilatar y/o eludir la pago de la obligación; es decir la primera demanda interpone cuando se ordenó el embargo en forma de retención, una vez resuelto por el órgano jurisdiccional declarando infunda la demanda y reiniciado el procedimiento se ordena el embargo en forma de inscripción el administrado nuevamente presenta demanda de RV cuestionado el segundo embargo.</p>
<p>Entrevistado: Juan García Andrade. Cargo: Ejecutor Coactivo Entidad: Essalud</p>	<p>El efecto que tiene es que la Entidad respete el principio de legalidad y debido procedimiento, es decir que las actuaciones de los Funcionarios Coactivos se condigan con la Constitución, las leyes y los reglamentos</p>	<p>Considero que no, pues su no previsión implicaría el atropello de los derechos de los administrados por los excesos o de infracción legal parte del operador coactivo cuando se vea presionado por las expectativas de una recaudación mal planificada o cuando se vea presionado a ejercitar actos que lindan contra el principio de interdicción a la arbitrariedad</p>	<p>Por supuesto que no se le favorece, pues está en su derecho disponerlo al no existir impedimento legal que le prohíba, ya que ejercitar actos de comercio o contratos es una de sus facultades de ejercicio.</p>	<p>En mi criterio la recarga procesal es porque el sistema judicial no ha diseñado una estrategia óptima para la fluidez de estos procesos, lo que no implica perjuicio alguno, ya que existe doble instancia para reparar el error in iudicando o el error in procedendo, u otros mecanismos procesales que permita cuestionar la decisión final, cuando exista una</p>	<p>Considero que su existencia es constitucional, por tanto, lo que se debe mejorar es el reglamento de tal Artículo en comento, donde se debe precaver son las sanciones a las demandas maliciosas y reiterativas</p>

				sentencia que agravie los intereses estatales.	
<p>Entrevistado: Karyna Cecilia Cevasco. Cargo: Ejecutora Coactiva Entidad: Essalud</p>	<p>Al suspender la tramitación del procedimiento coactivo, prolonga la recuperación de la deuda Es una forma de evidenciar, advertir, establecer, etc., si es que la labor del Ejecutor Coactivo, se encuentra inmersa dentro la legalidad impuesta por la Ley que rige su actuar y las accesorias, que correspondan</p>	<p>Si bien es cierto "perjudica" a la institución respecto a sus metas de recuperación trazadas, teniendo en cuenta la demora que incurre el Poder Judicial en sus procedimientos y por ende en sus fallos, también lo es, que al vivir dentro de una sociedad organizada sujeta a leyes, todo accionar por parte de un funcionario público, debe ser materia de revisión cuando se advierta excesos. El ejecutor coactivo no puede actuar a su libre albedrío, tiene que sujetarse a lo que estrictamente señala la norma que rige su accionar y ésta figura constituye para los administrados, un medio de reclamar derechos ante actos al margen de la ley.</p>	<p>Si bien es cierto, toda persona tiene derecho a disponer de sus bienes, siempre y cuando no exista mandato alguno que lo prohíba, también lo es, que debería existir en este tipo de procedimiento, una exigencia de la ley respecto a la libre disposición de sus bienes y/o cuentas embargadas, por lo menos mientras la resulta del procedimiento judicial, a efecto de cautelar el derecho del demandado, y no permitir el abuso del uso de este recurso por parte de los administrados. Bajo tal contexto, mi opinión es que, en cierta medida, si lo favorece</p>	<p>La carga procesal es una situación que el Poder Judicial viene afrontando desde décadas. A pesar de múltiples modificaciones, cambios estrategias, etc. efectuadas por tal Poder del Estado para fortalecer, integrar y modernizar su aparato administrativo y despacho judicial, sus esfuerzos no han sido útiles, fructíferos, etc. Sin embargo, es importante establecer que ello no necesariamente motiva que la dación de resoluciones no sea emitida dentro del marco legal. Hay que tener algo muy en cuenta, y es que, al existir pluralidad de instancias, se tiene la posibilidad de recurrir a un órgano superior, a efecto de que sean nuevamente analizadas las resoluciones judiciales y ante un error de la instancia inferior, ser modificadas</p>	<p>Considero, que el citado Artículo debería de ser analizado y reforzado en el extremo que, cuando se advierta una demanda maliciosa y/o reiterativa sobre un mismo procedimiento coactivo esto es, bajo las mismas causales y/o características que ya fueron materia de pronunciamiento del Poder Judicial con la declaración de Consentida la sentencia, el demandante, sea pasible de una sanción pecuniaria. En la práctica, la interposición de demandas judiciales, sólo tienen por finalidad, dilatar y/o dejar sin efecto una medida cautelar. Hay que tener presente que puede existir también la posibilidad de que un ejecutor coactivo pueda incurrir o volver a incurrir en una falta u omisión que conlleve a un error procedimental, por lo que, al suprimir tal facultad, se le estaría recortando su derecho de defensa, lo cual constituiría una transgresión a la Constitución</p>

Tabla 4 Documentos relevantes emitidos por autoridades

DOCUMENTO	INSTANCIA	PARTES	SUMILLA	RELEVANCIA	SOLUCIÓN
R. A. Nº 404-2013-P-PJ (27/12/2013)	Corte Suprema de Justicia de la República - Presidência	Grupo de Trabajo de Producción Legislativa	Lograr celeridad de los procesos laborales, previsionales y contenciosos Administrativos.	<p>Tercero: el citado efecto de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva con la interposición de la demanda de revisión judicial, se propuso para dotar al administrado de un medio de defensa inmediato, a fin de poder detener situaciones de arbitrariedad en su contra; sin embargo, en la actualidad se ha trastocado su verdadero propósito y se ha convertido en un instrumento legal empleado para suspender y/o demorar la ejecución de las obligaciones contraídas con la administración pública.</p> <p>Cuarto: la carga procesal en relación al procedimiento de revisión judicial de ejecución coactiva ha venido incrementándose considerablemente, corriéndose el riesgo que pueda llegar a convertirse en una barrera para el acceso a una justicia oportuna por parte de los usuarios del sistema de justicia, afectando lo preceptuado en el artículo 1390 inciso 3 de la Constitución Política del Estado, que consagra el derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva, principios constitucionales que determinan, entre otros, que el justiciable debe tener acceso a un sistema de impartición de justicia oportuna y eficiente en cualquier etapa del proceso.</p>	EXHORTAR a todos los Jueces Superiores de la Especialidad Contenciosa Administrativa o a quienes hagan sus veces, para que en estricto cumplimiento de sus funciones y facultades, y en atención al caso concreto, dispongan que los defectos procesales en que haya incurrido el accionante en un procedimiento de revisión judicial de ejecución coactiva, que sean meramente de forma, sean subsanados dentro de un plazo razonable, procurando que no exceda de dos días hábiles posteriores a la notificación de la resolución de inadmisibilidad de la demanda
Exp. Nº 00041-2015-0-2501-SP-CI-01 Resolución Nº 09 (13/05/2017)	Corte Superior de Justicia del Santa, Primera Sala Civil Colegiado Pérez Vásquez, O. Guerrero Saavedra, F. Ponente: Sánchez	Demandante: Ricardo Figueroa Morales Demandado: Ejecutor Coactivo Edgar Rodrigo Vidaurre Díaz y Ministerio de Transportes y comunicaciones	Revisión judicial del Procedimiento coactivo	<p>Fundamento 7: Sobre el particular, se pone en evidencia la identidad de dos procesos idénticos, sobre revisión de procedimiento coactivo seguido por las mismas partes y la misma materia que se discute en el presente proceso, manifestando así el requisito de identidad de procesos.</p> <p>Fundamento 9: (...)en ese sentido, se advierte que la empresa demandante ha actuado con temeridad y mala fe al interponer una demanda de Revisión Judicial de Procedimiento Coactivo contra la Oficina de Ejecución Coactiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a pesar de tener conocimiento de la existencia de otro proceso judicial, siendo la misma pretensión, las mismas</p>	1.- DECLARANDO IMPROCEDENTE la demanda interpuesta por RICARDO FIGUEROA MORALES contra el EJECUTOR COACTIVO EDGAR RODRIGO VIDAURRE DIAZ, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES y PROCURADOR PUBLICO ENCARGADO DE LOS

	Melgarejo, Samuel			partes, el mismo objeto; el colegiado considera LLAMARLE la atención por esta única vez.	ASUNTOS JUDICIALES sobre REVISIÓN JUDICIAL DE PROCEDIMIENTO COACTIVO; en consecuencia, archívese (...) 2. Se les LLAMA LA ATENCIÓN por esta única vez al demandante y su abogado (...)
Exp. N° 00063-2017-0-2501-SP-CI-01 Resolución N° 10 (17/09/2018)	Corte Superior de Justicia del Santa Primera Sala Civil Colegiado Murillo Domínguez, J. Guerrero Saavedra, F. Ponente: Alva Vásquez, Anita	Demandante: Ricardo Figueroa Morales Demandado: Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Revisión de Procedimiento de Ejecución	Fundamento 11: y siendo que estos cuestionamientos si han sido alegados a través de sus escritos de demanda en los procesos judiciales anteriores como ocurre en el expediente N° 00163-2014-0-2501-SP-CI-02, donde se ha emitido sentencia favorable, declarándose la nulidad del procedimiento de ejecución coactiva N° 00530-2Q09-B (antes 17575-2008-MTC) (...) se advierte que dicha decisión ha sido revocada por la Corte Suprema, por lo que palmariamente se puede establecer que respecto a los defectos de notificación que alega el demandante ya existe un pronunciamiento sobre el fondo, situación que impide que este colegiado emita juicio al respecto a fin de garantizar el respeto de la .autoridad de la cosa juzgada, tal como se realizó en el expediente N° 00041-2015-0-2501-SP-CI-01 donde se declaró improcedente la demanda por presentarse la triple identidad que regula el artículo 452 del Código Procesal Civil, razón por la cual la demanda interpuesta deberá ser declarada improcedente en todos sus extremos	DECLARAR IMPROCEDENTE demanda de revisión de procedimiento de ejecución coactiva interpuesta por Ricardo Figueroa Morales contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Auxiliar y el Ejecutor Coactivo de dicha institución (...)
Sentencia Rev. Jud. N° 9389-2016 Lima (19/03/2018)	Corte Suprema de Justicia de la Republica Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente Lama More Vinatea Medina	Demandante: Ricardo Figueroa Morales Demandado: : Ministerio de Transportes y Comunicaciones	VISTA la causa en Discordia; con los Señores Jueces Supremos: Walde Jáuregui - Presidente, Lama More, Vinatea Medina, Rueda Fernández, Toledo Toribio y Bustamante Zagarra; adhiriéndose	El artículo 23 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2008-JUS prescribe expresamente lo siguiente: <i>“El procedimiento de ejecución coactiva puede ser sometido a un proceso que tenga por objeto exclusivamente la revisión judicial de la legalidad y cumplimiento de las normas previstas para su iniciación y trámite (...)”</i> , es decir, uno de los objetivos principales de la ley en comento es que en todo procedimiento de ejecución coactiva se respeten cada una de las garantías que componen el debido proceso.	

	Rueda Fernandez Bustamante Zegarra Toledo Toribio Presidente: Walde Jáuregui		el Señor Juez Supremo Bustamante Zegarra al voto de los Señores Jueces Supremos Lama More, Vinatea Medina y Toledo Toribio, obrante de fojas ciento cinco a fojas ciento diez del cuaderno de apelación formado en esta Sala Suprema (...)		
Exp. Nº 08528- 2013-PA/TC (24/01/2017)	Tribunal Constitucional Miranda Canales Ledesma Narváez Urviola Hani Ramos Núñez Sardón de Taboada Espinosa Saldaña Barrera	Demandante: Julio Zea Valdivia. Demandado: Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios	Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Julio Zea Valdivia contra a resolución de fojas 147, de fecha 29 de octubre de 2013, expedida por la Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, que declaró improcedente la demanda de autos	Fundamento 4: Desde una perspectiva objetiva, tenemos que el proceso de revisión judicial, previsto en el artículo 23 del Texto Único Ordenando de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado por Decreto Supremo 018-2008-JUS, que se tramita como proceso contencioso-administrativo urgente, cuenta con una estructura específica e idónea para acoger la pretensión del demandante y darle tutela adecuada, atendiendo al hecho de que el caso se encuentra en ejecución coactiva, conforme se aprecia de la Resolución de Ejecución Coactiva 1 obrante a fojas 19. Por lo tanto, dicho proceso se constituye en una vía célere y eficaz respecto del amparo, donde puede resolverse el caso iusfundamental propuesto por el demandante. Fundamento 5: Asimismo, y desde una perspectiva subjetiva, en el caso de autos no existe riesgo de irreparabilidad del derecho en caso se transite por tal proceso ordinario, ni se verifica la necesidad de tutela urgente derivada de la relevancia del derecho en cuestión o de la gravedad del daño que podría ocurrir, en la medida en que la sola interposición de la demanda de revisión judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva subyacente.	Declarar IMPROCEDENTE el recurso de agravio constitucional

<p>Exp. 0015-2005-PI/TC (05/01/2006)</p>	<p>Tribunal Constitucional Magistrados García Toma Gonzales Ojeda Alva Orlandini Bardelli Lartirigoyen Vergara Gotelli Landa Arrollo</p>	<p>Demandante: Municipalidad Metropolitana de Lima, representada por su alcalde, Óscar Luis Castañeda Lossio. Demandado: Congreso de la República</p>	<p>Proceso de inconstitucionalidad interpuesto por don Óscar Luis Castañeda Lossio, en representación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, contra el artículo I. ° de la Ley N° 28165, que modifica el inciso e) del numeral 16.1 del artículo 16°; el numeral 23.3 del artículo 23° y el numeral 28.1 del artículo 28° de la Ley N° 26979, de Procedimiento de Ejecución Coactiva</p>	<p>Fundamento de hecho y derechos del demandante: Que el referido numeral 23.3 permite la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva con la simple presentación de la demanda "contencioso administrativo" (sic) [se refiere a la demanda de revisión judicial], sin mediar solicitud cautelar, y, por consiguiente, sin previa evaluación de los presupuestos procesales del <i>fumus boni iuris</i> y <i>periculum in mora</i>, transgrediendo así el artículo 195° de la Constitución. Fundamento 14 del TC: Este Tribunal no comparte los argumentos esgrimidos por la demandante, pues considera que la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva hasta que en sede judicial se dirima sobre la demanda contencioso-administrativa¹ planteada contra el acto administrativo que sirve de título para la ejecución o hasta que la Corte Superior se pronuncie en el proceso de revisión judicial² interpuesto por el administrado, en modo alguno atenta contra la facultad municipal de adoptar las políticas, planes y normas en asuntos de su competencia (autonomía política), ni de organizarse internamente (autonomía administrativa); es decir, tal medida no interfiere en la capacidad de las municipalidades de desenvolverse con plena libertad en los aspectos políticos y administrativos. Fundamento 15 del TC: Tampoco se viola su autonomía económica ni se vulnera la competencia de los gobiernos locales para administrar sus bienes y rentas (artículo 195°, numeral 3, de la Constitución), pues si bien es cierto que la suspensión de la tramitación del Procedimiento de ejecución coactiva implica -en los dos casos previstos por la ley modificatoria- la dilación del pago de las acreencias a favor de las municipalidades, tal restricción es legítima, pues se orienta a proteger, entre otros, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva del administrado. Tal autonomía y competencia no pueden ser ejercidas de manera irrestricta, sino que tienen ciertos límites que los gobiernos locales deben tomar en cuenta en su ejercicio, los que no pueden vulnerar ni amenazar, per se, derechos constitucionales; por el contrario, deben ser ejercidos de forma tal que garanticen, como se ha señalado,</p>	<p>INFUNDADA la demanda de inconstitucionalidad de autos</p>
--	--	---	--	--	--

				<p>derechos tales como el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva, (...).</p> <p>Fundamento 17 del TC: el derecho a la tutela jurisdiccional no solo implica el derecho de acceso a la justicia y el derecho al debido proceso, sino también el derecho a la "efectividad" de las resoluciones judiciales; busca garantizar que lo decidido por la autoridad jurisdiccional tenga un alcance práctico y se cumpla, de manera que no se convierta en una simple declaración de intenciones.</p> <p>Fundamento 19 del TC: Al suspenderse la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva se evita que la administración ejecute el patrimonio del administrado, situación que garantiza la efectividad de las decisiones del Poder Judicial.</p> <p>Fundamento 41 del TC: El procedimiento de ejecución coactiva nace como una manifestación de la autotutela de la Administración, en el sentido en que es el procedimiento que utilizan las entidades de la Administración Pública para hacer efectivo el acto administrativo que estas emiten frente 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 (..) ".</p>	
<p>Dictamen recaído en los proyectos de Ley N° 1881/2017MP y 4522/2018-PJ (24/06/2020)</p>	<p>Congreso de la Republica</p>	<p>Comisión de Justicia y Derechos Humanos</p>	<p>Propone la Ley que modifica los artículos 23 y 33-8 de la ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, respecto a la Revisión</p>	<p>Contenido de las iniciativas de Ley El Proyecto de Ley 1881/2017-MP propone modificar los artículos 23 y 33-B.2 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, como medida de racionalización de la carga procesal que afronta la Corte Suprema de Justicia de la República y la Fiscalía Suprema en lo Contencioso Administrativo.</p>	<p>Conclusión: Por lo expuesto, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN</p>

			<p>Judicial del Procedimiento de Ejecución Coactiva, y el Artículo 24 de la ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo.</p>	<p>Propuesta de texto legal del Dictamen: (...) la Comisión evalúa que las iniciativas contienen propuestas perfectamente compatibles con la Constitución, no se detectan afectaciones significativas reales al contenido esencial al derecho de acceso a la justicia de los accionantes en los expedientes coactivos, por el contrario se mejora la capacidad operativa de la Corte Suprema de Justicia de la República permitiéndole cumplir con su rol fundamental, que es centrar y ordenar los criterios de la jurisprudencia para todo el Poder Judicial y así poder cumplir con los principios constitucionales de predictibilidad y uniformidad de las sentencias. Costo beneficio observado: (...) el funcionamiento eficiente del Poder Judicial reduciría significativamente los costos de transacción entre los operadores privados. La demora de casos en el Poder Judicial, para los casos civiles, genera costos a las partes del 41% del valor demandado según un informe del Banco Mundial, (cita extraída de Diario Gestión; 8 de diciembre de 2018). Una Corte Suprema que se puede concentrar en casos relevantes que generen jurisprudencia mediante sentencias de casación, contribuiría a reducir dichos costos, lo que aumenta el beneficio general de toda la sociedad.</p>	<p>de los Proyectos de Ley N° 1881/2017-MP y N° 4522/2018-PJ (...)</p>
--	--	--	--	--	--

- a)** El análisis de la categoría: Perjuicio a la Administración Pública, por intermediación judicial, se recoge del instrumento los aportes que permiten identificar si existe en la falta de regulación de límite de interposición de Demandas de Revisión Judicial, un efecto en el cumplimiento de plazos previstos en las salas, además de conllevar inadecuado análisis y calificación de las demandas en perjuicio de las entidades del Estado, teniendo en cuenta que según se regula en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, el Artículo 23, no contempla limitaciones para el ejercicio del derecho reconocido al administrado parte de Procedimiento de Ejecución Coactiva, se reconoce la interposición de demanda de Revisión judicial en el ámbito de la Administración Pública, como una garantía constitucional para evitar la arbitrariedad de la Administración Pública, siendo necesario que exista reconocimiento que el Procedimiento de Ejecución Coactivo, esta formalmente legitimado dotando de diferentes medios de defensa previos. En este sentido la intervención del Poder Judicial como ultimo escenario en el que el administrado en calidad de deudor frente la Administración Pública acciona mediante interposición de demanda, el derecho que le asiste, otorga un abanico de posibilidades de acción, permitiendo sacar provecho del efecto suspensivo que conlleva la sola presentación de demanda de revisión, alcanzando a tener efecto en el sistema de administración de justicia, generando recarga laboral y procesal en las salas, irradiando el efecto en cumplimiento de plazos previstos, así como también en la imposibilidad de recaudación por parte de las entidades públicas, lo cual impide el cumplimiento de los deberes de la Administración Pública para con la atención de necesidades sociales.
- b)** En el análisis de la sub categoría: Deberes de la Administración Pública, centra el estudio en reconocer que la interposición de demandas de revisión judicial, como garantía cuya finalidad es garantizar el equilibrio de las partes, administrado, frente al poder público, permitiendo al administrado el derecho de accionar ante autoridad jurisdiccional, a fin de determinar si hubo alguna arbitrariedad por parte de las entidades públicas. La formalidad del Procedimiento de Ejecución Coactiva, es el fin esencial de

la demanda de revisión judicial, constituye el último recurso que vela por los intereses del privado, sin embargo el alcance de su regulación carece de contenido expreso que delimite formalidades para la interposición de demanda de revisión judicial, generando con ello desequilibrio en las partes, toda vez que los parámetros no establecidos afectan a la entidad pública, no solo en sus facultades delegadas de actuación, sino que los efectos que produce genera impedimento del cumplimiento de deberes para con los intereses públicos. Teniendo en cuenta que las entidades públicas conforman parte esencial en la estructura del Estado, dentro del contenido reconocido en el marco del texto constitucional: “gobierno unitario, representativo y descentralizado” del cual tácitamente forman parte las entidades públicas, cumpliendo el rol de promotores del bienestar general.

- c) El análisis de la sub categoría: Procedimiento de Ejecución Coactiva, ha permitido examinar que la administración pública goza de una estructura cuya finalidad se sustenta en la promoción del bienestar general, de ello que dentro de su estructura se prevén instancias ejecutoras que actúan en reconocimiento de las potestades delegadas, tal que ejercen autotutela determinativa y ejecutiva, frente a el incumplimiento de los deberes de los administrados, sin despojar de medios y recursos en los que el administrado pueda ejercer sus derechos.

El Procedimiento de Ejecución Coactiva en el que forman parte las entidades públicas, se encuentran sujetos a las limitaciones previstas normativamente, sus actuaciones son reconocidas y solo pueden ser revisadas por autoridad judicial en lo que refiere a formalidades, sin embargo se puede reconocer que se los actos desarrollados pueden estar afectos y ser improductivos, frente al abuso de derechos por parte de los administrados, toda vez que la no delimitación de formalidades para accionar frente autoridad judicial, otorga al administrado la capacidad de interponer reiteradas demandas durante el Procedimiento de Ejecución Coactivo, en provecho del efecto suspensivo que se genera con el solo ingreso de la demanda de revisión judicial, en este escenario encontramos

desequilibrio de las partes, desfavorable para la Administración Pública que ante el efecto suspensivo de sus actos no solo no puede efectivizar el cobro de sus acreencias, sino que además tiene una suerte de no poder hacerlas efectivas, disminuyendo con ello el cumplimiento de sus deberes de atender las necesidades públicas.

- d) Del análisis de la sub categoría: Demanda de Revisión Judicial Procedimiento de Ejecución Coactiva, no se desvirtúa el alcance garantista de sus fines, sin embargo se reconoce la falta de expresión respecto a las formalidades para su ejercicio, conllevando al desequilibrio entre los intereses privados y públicos, al dejar indeterminado el alcance del derecho de accionar por parte del administrado, y sin establecer los presupuestos procesales a los que este debe sujetarse para alcanzar la tutela del órgano jurisdiccional, siendo evidente que existen frecuentes ingresos que son declarados inadmisibles, dejando puerta abierta a subsanaciones, así como también el que la interposición de demanda pueda ser ejercida por el mismo sujeto y objeto, conllevando a la prolongación de efecto suspensivo y de ello la posible afectación al cobro de la deuda, favoreciendo intereses de terceros al poder disponer de los patrimonios embargados que estaban como garantía en caso de incumplimiento de la deuda.

6.5 Aspectos éticos

En el desarrollo de los contenidos utilizados para las bases teóricas y definición conceptual se han utilizado fuentes de información recogidas de los aportes realizados por juristas especializados en la materia, las citas textuales y fundamentan la postura del investigador, respecto a reconocimiento de la Administración Pública como entidad cuyas potestades y facultades tienen como fuente el interés general, toda vez que sus actuaciones están orientadas a atender necesidades públicas, tal que las potestades coercitivas del Ejecutor Coactivo son reconocidas dentro de la estructura del Estado, propio del modelo de gobierno descentralizado, donde se produce desequilibrio ante el abuso extensivo de interposición de demandas de Revisión Judicial de los procedimientos de ejecución coactiva, por tener efectos suspensivos para con el

procedimiento y las medidas de autotutela ejercidas por la autoridad, que coloca en riesgo el cobro de las deudas no tributarias, situación que amerita no solo la descripción del problema si no el análisis de los costos sociales que esto conlleva, teniendo en cuenta la afectación que respecto a los deberes de la Administración, como a las externalidades que alcanzan a tener efecto en la administración de justicia.

CAPÍTULO VII: RESULTADOS

Supuesto general: Existe vacío normativo en los numerales 23.1 y 23.3 del Artículo 23 de la Ley N° 26979, al no expresar limitación al abuso de derecho de acción para interponer demanda de revisión de Procedimiento de Ejecución Coactiva, teniendo en cuenta que la sola presentación de demanda tiene efecto suspensivo de la resolución administrativa, generando perjuicio económico a la Administración Pública y afectando la eficiencia del Poder Judicial.

Se extrae de las entrevistas realizadas los contenidos referidos al efecto de la Demanda de Revisión judicial tanto para la Administración Pública como para la administración de justicia:

Tabla 5: Datos de la entrevista para el supuesto general

Demanda de Revisión Judicial				
Entrevistado	Administración Pública		Poder Judicial	
	Afecta	No afecta	Afecta	No afecta
Dr. Erick Luján Olivares, Asesor - Legal, Corporación Frutos del Mar SAC	Perjuicio habrá sido la demora en efectivizar el cobro.			La recarga laboral no tiene origen único en la interposición de demandas de revisión judicial.
Dra. Gissely Mónica Granizo Valladares, Sub directora de la UEC - ANA.	Ejercicio reiterativo, demora en la tramitación de expedientes coactivos,		De la experiencia como magistrado en JCA, se soporta una carga extremadamente alta,	
Dr. Edgar Rodrigo Vidaurre Díaz, Ejecutor Coactivo - MTC	Efecto dilatorio presentación de la demanda suspende el procedimiento coactivo,		Ocasiona el recargo de acciones en las Salas Judiciales (a veces se tramita en dos salas) Si no existe Sala Contenciosa Administrativa se tramita en Sala Mixta, Sala Laboral o Sala Civil según sea el caso.	
Dr. Jorge Luis Zelada Rivadeneyra, Auxiliar Coactivo, - ANA MINAGRI	Dilata la exigibilidad de la deuda, paraliza medidas cautelares hasta el pronunciamiento de la Corte Superior, Existe afectación de la función primordial, que es garantizar la deuda.		.	
Dr. Armando Mendoza Ugarte, Ejecutor	Afecta la recaudación, el impacto es menor debido al tamaño		La sobrecarga laboral en materia de revisión judicial causa un	

Coactivo, Municipalidad De San Isidro	de la cartera en cobranza, sin embargo, los montos no recuperados con motivo de la revisión judicial son significativos.		significativo retardo en materia de administración de justicia, dilatan los procesos judiciales	
Dra. Karyna Cecilia Cevalco. Cargo: Ejecutora Coactiva, Seguro Social de Salud	Al suspender la tramitación del procedimiento coactivo, prolonga la recuperación de la deuda.			
Dr. Felix Mera Yonz, Auxiliar Coactivo, ESSALUD	Es lesivo para los intereses de la institución, en el transcurso de resolver demandas de revisión judicial, las empresas desaparecen, genera imposible el recupero de los adeudos		No cumplen con los requisitos de admisibilidad, generando un plazo para subsanar.	
Dr. Antonio Cabello Mancisidor, Ejecutor Coactivo, Banco de la Nación	La interposición de una demanda de Revisión Judicial conlleva suspensión del procedimiento coactivo y levantar medidas de embargo ordenadas; Afecta en la recuperación oportuna de acreencias		Ingresan al Poder Judicial numerosas demandas de Revisión Judicial, muchas veces mínima cuantía, Aumenta la carga procesal que soporta el Poder Judicial (imposibilidad cumplir con los plazos procesales)	

Los resultados muestran que existe afectación a la Administración Pública y al Poder Judicial, producto de la interposición reiterada de demandas de revisión, toda vez que alcanza a dilatar los efectos producidos dentro del procedimiento de ejecución coactiva, colocando en riesgo la garantía del pago a través de medidas cautelares (embargos), toda vez que sin que exista previa admisión de la demanda ya se está disponiendo el levantamiento de las mismas, afectando con ello las facultades coercitivas de la Administración Pública para satisfacer las necesidades e intereses generales.

(Morón Urbina J. C., 2002) La potestad para ejecutar sus propias resoluciones constituye una de las expresiones más nítidas de la autotutela administrativa con que el ordenamiento legal provee a la Administración Pública para la preservación del orden público y alcanzar la satisfacción de los intereses generales. (p. 404)

Se reconoce que la reiterada interposición de demandas acarrea afecto a la administración de justicia, toda vez que se acciona como recurso que pospone

el efecto alcanzado en procedimiento de ejecución coactivo, siendo recurrente que exista diversidad de demandas en las que se afecta la identidad del proceso, el ingreso de demandas sin el cumplimiento de las formalidades, entre otros optados cuyos fines están sustentados en un ejercicio abusivo del derecho de acción reconocido.

Tabla 6: Datos de los documentos relevantes, para el Supuesto General

Demanda de Revisión Judicial				
Efecto	Administración Pública		Poder Judicial	
	Afecta	No afecta	Afecta	No afecta
Entrevistado				
Corte Suprema de Justicia de la República - Presidencia R. A. N° 404-2013-P-PJ (27/12/2013) Grupo de Trabajo de Producción Legislativa Lograr celeridad de los procesos laborales, previsionales y contenciosos Administrativos.			Cuarto: la carga procesal en relación al procedimiento de revisión judicial de ejecución coactiva ha venido incrementándose considerablemente, corriéndose el riesgo que pueda llegar a convertirse en una barrera para el acceso a una justicia oportuna por parte de los usuarios del sistema de justicia, afectando lo preceptuado en el artículo 1390 inciso 3 de la Constitución Política del Estado, que consagra el derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva, principios constitucionales que determinan, entre otros, que el justiciable debe tener acceso a un sistema de impartición de justicia oportuna y eficiente en cualquier etapa del proceso	
Tribunal Constitucional Magistrados García Toma Gonzales Ojeda Alva Orlandini	Fundamento 19 del TC: Al suspenderse la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva			

<p>Bardelli Lartirigoyen Vergara Gotelli Landa Arrollo Exp. N° 0015-2005-PI/TC (05/01/2006) Demandante: Municipalidad Metropolitana de Lima, representada por su alcalde, Óscar Luis Castañeda Lossio. Demandado: Congreso de la República Proceso de inconstitucionalidad interpuesto por don Óscar Luis Castañeda Lossio, en representación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, contra el artículo 1.° de la Ley N° 28165, que modifica el inciso e) del numeral 16.1 del artículo 16°; el numeral 23.3 del artículo 23° y el numeral 28.1 del artículo 28° de la Ley N° 26979, de Procedimiento de Ejecución Coactiva</p>	<p>se evita que la administración ejecute el patrimonio del administrado, situación que garantiza la efectividad de las decisiones del Poder Judicial</p>			
<p>Congreso de la Republica Dictamen recaído en los proyectos de Ley N° 1881/2017MP y 4522/2018-PJ (24/06/2020) Comisión de Justicia y Derechos Humanos Propone la Ley que modifica los artículos 23 y 33-8 de la ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, respecto a la Revisión Judicial del Procedimiento de Ejecución Coactiva, y el Artículo 24 de la ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo</p>			<p>El Proyecto de Ley 1881/2017-MP propone modificar los artículos 23 y 33-B.2 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, como medida de racionalización de la carga procesal que afronta la Corte Suprema de Justicia de la República y la Fiscalía Suprema en lo Contencioso Administrativo</p>	

Se aprecia que en el ordenamiento jurídico respecto a la afectación que se produce a la Administración Pública y al Poder Judicial, por la interposición reiterada de demandas de revisión, en fundamento 19 de Sentencia del Exp. 0015-2005-PI/TC “Al suspenderse la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva se evita que la administración ejecute el patrimonio del administrado, situación que garantiza la efectividad de las decisiones del Poder Judicial” (Tribunal Constitucional, 2005), con lo que se observa la afectación a la Administración Pública. En relación a la problemática advertida del Poder Judicial, la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia de la Republica, el Grupo de trabajo de Producción Legislativa el 27 de diciembre 2013, emite lo siguiente:

(Grupo de Trabajo de Producción Legislativa, 2013) Cuarto: la carga procesal en relación al procedimiento de revisión judicial de ejecución coactiva ha venido incrementándose considerablemente, corriéndose el riesgo que pueda llegar a convertirse en una barrera para el acceso a una justicia oportuna por parte de los usuarios del sistema de justicia, afectando lo preceptuado en el artículo 1390 inciso 3 de la Constitución Política del Estado, que consagra el derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva, principios constitucionales que determinan, entre otros, que el justiciable debe tener acceso a un sistema de impartición de justicia oportuna y eficiente en cualquier etapa del proceso.

Supuesto específico¹ La reiterada interposición de demanda de revisión judicial, es una manifestación de abuso de derecho por parte del administrado, para eludir el cobro de una deuda de origen tributaria o no tributaria, convirtiendo al Procedimiento de Ejecución Coactivo en infructuoso.

Tabla 7: Datos relevantes de las entrevistas, para el supuesto específico¹

Reiterada Interposición efecto al Procedimiento de Ejecución		
Efecto	Interés público	Interés privado
Entrevistado		
Dr. Félix Mera Yonz, Auxiliar Coactivo, ESSALUD		De ser un derecho que la ley otorga al obligado, muchas veces se hace un uso abusivo de éste.
Dra. Gissely Mónica Granizo Valladares Sub Directora Unidad de Ejecución Coactiva Ejecutor Coactivo. ANA	La experiencia de la magistratura (Juzgado Contencioso Administrativo), los Juzgados Contenciosos Administrativos de Lima soportan una carga extremadamente alta, lo que ha generado creación de Juzgados por especialidad (SUNAT, INDECOPI, etc).	
Dr. Antonio Cabello Mancisidor, Ejecutor Coactivo, Banco de la Nación	El obligado transfiere sus activos a nombre de terceros y/o cambiar la razón social con un perjuicio económico para la Administración Pública	No permite la recuperación oportuna de sus acreencias de la Administración Pública gran porcentaje de las demandas tienen como objeto dilatar y/o eludir el pago. La sola presentación del cargo de recepción de la demanda en mesa de partes del Poder Judicial debe suspenderse el procedimiento coactivo y levantamiento de los embargos
Dra. Karyna Cecilia Cevalco. Cargo: Essalud	Toda persona tiene derecho a disponer de sus bienes, siempre y cuando no exista mandato alguno que lo prohíba, también lo es, que debería existir en este tipo de procedimiento, una exigencia de la Ley respecto a la libre disposición de sus bienes y/o cuentas embargadas, por lo menos mientras la resulta del procedimiento judicial, a efecto de cautelar el derecho del demandado, y no permitir el abuso del uso de este recurso por parte de los administrados	No permitir el abuso del uso de este recurso por parte de los administrados. Bajo tal contexto, mi opinión es que, en cierta medida, si lo favorece

Tabla 8: Datos de los Documentos relevantes, para el supuesto específico¹

Reiterada Interposición efecto al Procedimiento de Ejecución		
Efecto	Interés público	Interés privado
Entrevistado		
Corte Superior de Justicia del Santa, Primera Sala Civil Colegiado Pérez Vásquez, O. Guerrero Saavedra, F. Ponente: Sánchez Melgarejo, Samuel Exp. N° 00041-2015-0-2501-SP-CI-01 Resolución N° 09 (13/05/2017		Fundamento 9: (...)en ese sentido, se advierte que la empresa demandante ha actuado con temeridad y mala fe al interponer una demanda de Revisión Judicial de Procedimiento Coactivo contra la Oficina de Ejecución Coactiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a pesar de tener conocimiento de la existencia de otro proceso judicial, siendo la misma pretensión, las mismas partes, el mismo objeto; el colegiado considera

<p>Demandante: Ricardo Figueroa Morales Demandado: Ejecutor Coactivo Edgar Rodrigo Vidaurre Diaz y Ministerio de Transportes y comunicaciones Revisión judicial del Procedimiento coactivo</p>		<p>LLAMARLE la atención por esta única vez</p>
<p>Tribunal Constitucional Magistrados García Toma Gonzales Ojeda Alva Orlandini Bardelli Lartirigoyen Vergara Gotelli Landa Arrollo Exp. 0015-2005-PI/TC (05/01/2006) Demandante: Municipalidad Metropolitana de Lima, representada por su alcalde, Óscar Luis Castañeda Lossio. Demandado: Congreso de la República Proceso de inconstitucionalidad interpuesto por don Óscar Luis Castañeda Lossio, en representación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, contra el artículo I. ° de la Ley N° 28165, que modifica el inciso e) del numeral 16.1 del artículo 16°; el numeral 23.3 del artículo 23° y el numeral 28.1 del artículo 28° de la Ley N° 26979, de Procedimiento de Ejecución Coactiva</p>	<p>Fundamento 41 del TC: El procedimiento de ejecución coactiva nace como una manifestación de la autotutela de la Administración, en el sentido en que es el procedimiento que utilizan las entidades de la Administración Pública para hacer efectivo el acto administrativo que estas emiten frente 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 (..) "</p>	<p>Fundamento 15 del TC: Tampoco se viola su autonomía económica ni se vulnera la competencia de los gobiernos locales para administrar sus bienes y rentas (artículo 195°, numeral 3, de la Constitución), pues si bien es cierto que la suspensión de la tramitación del Procedimiento de ejecución coactiva implica -en los dos casos previstos por la ley modificatoria- la dilación del pago de las acreencias a favor de las municipalidades, tal restricción es legítima, pues se orienta a proteger, entre otros, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva del administrado. Tal autonomía y competencia no pueden ser ejercidas de manera irrestricta, sino que tienen ciertos límites que los gobiernos locales deben tomar en cuenta en su ejercicio, los que no pueden vulnerar ni amenazar, per se, derechos constitucionales; por el contrario, deben ser ejercidos de forma tal que garanticen, como se ha señalado, derechos tales como el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva, (...).</p>

En tal sentido el texto según lo previsto en los numerales 23.1 y 23.3, del Artículo 23 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, en la interposición de

demanda de revisión judicial, en el sentido de que el administrado parte del Procedimiento de Ejecución Coactiva, puede acceder a este derecho, desconfigurándose el contenido que fundamenta la Revisión Judicial. Reconocer la legitimidad del Procedimiento de Ejecución Coactivo, que se sustenta en la facultad de la Administración Pública de ejercer potestades atribuidas dentro de los límites de la Ley.

(Tribunal Constitucional, 2005) 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. (Exp. 0015-2005, F. 41)

Como se expresa el control del ejercicio de las potestades reconocidas a la Administración Pública, se sujetan a un marco normativo especial que garantice el equilibrio entre las partes en controversia, a fin de evitarse posibles arbitrariedades, tal como en parte expresa el contenido 23.1 y 23.3, del Artículo 23 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, sin embargo se denota que no establece presupuestos que garanticen el ejercicio del derecho y las formalidades de interposición de la Demanda, lo que conlleva a que el privado en su calidad de Administrado parte del Procedimiento de ejecución coactivo, ejerza un abuso del derecho reconocido, afectando con ello la posibilidad de cobro de una deuda de origen tributaria o no tributaria, convirtiendo al Procedimiento de Ejecución Coactivo en infructuoso.

Supuesto específico² El Artículo 23 de la Ley N° 26979, conforma parte de un mecanismo procesal que antepone el interés privado, favoreciendo al deudor con el efecto suspensivo de la presentación de la demanda de revisión judicial, sin contemplar limitación del acceso a la instancia judicial.

Tabla 9: Datos relevantes de las entrevistas, para el supuesto específico²

Efecto de la reiterada interposición de Demanda de Revisión				
Efecto Entrevistado	Autotutela administrativa	Principio de legalidad	Arbitrariedad de la Administración Pública	Equilibrio interés público e interés privado
Dr. Erick Luján Olivares, Asesor Legal, en Corporación Frutos del Mar SAC	la revisión judicial puede en algunos casos ser mal usada para burlar las acciones del cobro del Estado	Arbitrariedad determina la justicia	Demanda de Revisión Garantía constitucional, evitar arbitrariedad AP	Es posible mal utilicen la revisión judicial para tratar de evadir su obligación de pago
Dr. Edgar Rodrigo Vidaurre Díaz, Ejecutor Coactivo, MTC	El reinicio del procedimiento esta afecta a nueva suspensión frente a nueva interposición de demanda de revisión			Norma no especifica imposibilidad de presentar varias Demandas de Revisión Judicial
Dr. Jorge Luis Zelada Rivadeneyra, Auxiliar Coactivo, de Autoridad Nacional del Agua - MINTRA	Grave afectación a la facultad de autotutela que caracteriza a la Administración Pública	Suspensión de medidas cautelares, permite dilación en la recuperación de la deuda y en otros casos posiblemente resulten ineficaces por la posterior quiebra del deudor	El supuesto del numeral 23.3 del Texto Único Ordenado de la Ley 26979, generan estado de indefensión frente al administrado.	
Dr. Armando Mendoza Ugarte, Ejecutor Coactivo, Municipalidad De San Isidro	Afecta a los gobiernos locales: virtud de su autonomía presupuestal, menor recaudación	Perjudicial en la recuperación de deudas es claro y significativo		
Dr. Felix Mera Yonz, Auxiliar Coactivo, ESSALUD	Si la Demanda de Revisión Judicial se resuelva de manera favorable a la Entidad ya no existiría bienes para embargar si el deudor no cumple con su obligación.			
Dr. Antonio Cabello Mancisidor, Ejecutor Coactivo, Banco de la Nación		Posibilidad del administrado que pueda interponer la demanda de Revisión Judicial en cualquier etapa del procedimiento	Marco legal vigente garantista a favor del deudor	

Dr. Juan García Andrade, Ejecutor Coactivo, ESSALUD		Demanda de revisión judicial respeto de principio de legalidad y debido procedimiento,		
Dra. Karyna Cecilia Cevalco. Cargo: Ejecutora Coactiva, Essalud		Es una forma de evidenciar, advertir, establecer, etc., si es que la labor del Ejecutor Coactivo, se encuentra inmersa dentro la legalidad impuesta por la Ley que rige su actuar y las accesorias, que correspondan	Al vivir dentro de una sociedad organizada sujeta a leyes, todo accionar por parte de un funcionario público, debe ser materia de revisión cuando se advierta excesos	La interposición de demandas judiciales, sólo tienen por finalidad, dilatar y/o dejar sin efecto una medida cautelar

En consecuencia, el alcance de los numerales 23.1 y 23.3, del Artículo 23 de la Ley N° 26979, afecta indefectiblemente a la Administración Pública, conforma parte de un mecanismo procesal que antepone el interés privado, favoreciendo al deudor con el efecto suspensivo que produce la sola presentación de la demanda de revisión judicial, condición que se agrava al alcanzar el levantamiento de medidas cautelares trabadas por la autoridad administrativa, sobre todo al no establecer limitación al acceso de la instancia judicial, ni formalidades para dicho acto, evidenciándose un favorecimiento tácito al interés del privado, toda vez que el deudor ejecutado, se acoge al alcance de la protección que le provee los numerales en referencia, permitiendo la dilación del cobro e incluso el uso de mecanismos que alcanzan a afectar sus bienes a fin que no sean posibles de afectación frente al cobro posterior.

Tabla 10: Datos de los documentos relevantes, para el supuesto específico²

Efecto de la reiterada interposición de Demanda de Revisión				
Efecto	Autotutela administrativa	Principio de legalidad	Arbitrariedad de la Administración Pública	Equilibrio interés público e interés privado
Entrevistado Exp. N° 08528-2013-PA/TC (24/01/2017) Tribunal Constitucional Miranda Canales Ledesma Narváez Urviola Hani Ramos Núñez				Fundamento 4: Desde una perspectiva objetiva, tenemos que el proceso de revisión judicial, previsto en el artículo 23 del Texto Único Ordenando de la

<p>Sardón de Taboada Espinosa Saldaña Barrera Demandante: Julio Zea Valdivia. Demandado: Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios</p>				<p>Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado por Decreto Supremo 018-2008-JUS, que se tramita como proceso contencioso-administrativo urgente, cuenta con una estructura específica e idónea para acoger la pretensión del demandante y darle tutela adecuada, atendiendo al hecho de que el caso se encuentra en ejecución coactiva, conforme se aprecia de la Resolución de Ejecución Coactiva 1 obrante a fojas 19. Por lo tanto, dicho proceso se constituye en una vía célere y eficaz respecto del amparo, donde puede resolverse el caso iusfundamental propuesto por el demandante.</p>
<p>Corte Suprema de Justicia de la República - Presidencia R. A. N° 404-2013-P-PJ (27/12/2013) Grupo de Trabajo de Producción Legislativa Lograr celeridad de los procesos laborales, previsionales y contenciosos Administrativos.</p>	<p>Tercero: el citado efecto de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva con la interposición de la demanda de revisión judicial, se propuso para dotar al administrado de un medio de defensa inmediato, a fin de poder detener situaciones de arbitrariedad en su contra; sin embargo, en la actualidad se ha trastocado su verdadero propósito y se ha convertido en un instrumento legal empleado para</p>			

	suspender y/o demorar la ejecución de las obligaciones contraídas con la administración pública			
<p>Corte Superior de Justicia del Santa Primera Sala Civil</p> <p>Colegiado Murillo Domínguez, J. Guerrero Saavedra, F. Ponente: Alva Vásquez, Anita Exp. N° 00063-2017-0-2501-SP-CI-01 Resolución N° 10 (17/09/2018)</p> <p>Demandante: Ricardo Figueroa Morales</p> <p>Demandado: Ministerio de Transportes y Comunicaciones Revisión de Procedimiento de Ejecución</p>		<p>Fundamento 11: y siendo que estos cuestionamientos si han sido alegados a través de sus escritos de demanda en los procesos judiciales anteriores como ocurre en el expediente N° 00163-2014-0-2501-SP-CI-02, donde se ha emitido sentencia favorable, declarándose la nulidad del procedimiento de ejecución coactiva N° 00530-2Q09-B (antes 17575-2008-MTC) (...) se advierte que dicha decisión ha sido revocada por la Corte Suprema, por lo que palmariamente se puede establecer que respecto a los defectos de notificación que alega el demandante ya existe un pronunciamiento sobre el fondo, situación que impide que este colegiado emita juicio al respecto a fin de garantizar el respeto de la .autoridad de la cosa juzgada, tal como se realizó en el expediente N° 00041-2015-0-2501-SP-CI-01 donde se declaró improcedente la demanda por presentarse la triple identidad que regula el artículo 452 del Código Procesal Civil, razón por la cual la demanda interpuesta deberá ser declarada</p>		

		improcedente en todos sus extremos		
<p>Corte Suprema de Justicia de la Republica Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente Lama More Vinatea Medina Rueda Fernández Bustamante Zegarra Toledo Toribio Presidente: Walde Jáuregui Sentencia Rev. Jud. Nº 9389-2016 Lima (19/03/2018) Demandante: Ricardo Figueroa Morales Demandado: : Ministerio de Transportes y Comunicaciones VISTA la causa en Discordia; con los Señores Jueces Supremos: Walde Jáuregui - Presidente, Lama More, Vinatea Medina, Rueda Fernández, Toledo Toribio y Bustamante Zegarra; adhiriéndose el Señor Juez Supremo Bustamante Zegarra al voto de los Señores Jueces Supremos Lama More, Vinatea Medina y Toledo Toribio, obrante de fojas ciento cinco a fojas ciento diez del cuaderno de</p>				<p>El artículo 23 del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 26979, Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 018-2008-JUS prescribe expresamente lo siguiente: “El procedimiento de ejecución coactiva puede ser sometido a un proceso que tenga por objeto exclusivamente la revisión judicial de la legalidad y cumplimiento de las normas previstas para su iniciación y trámite (...)”, es decir, uno de los objetivos principales de la ley en comento es que en todo procedimiento de ejecución coactiva se respeten cada una de las garantías que componen el debido proceso.</p>

apelación formado en esta Sala Suprema (...)				
--	--	--	--	--

Supuesto específico³ La recaudación de materia coactiva es una facultad reconocida a la Administración Pública, sustentada en el interés público, por lo que el efecto que produce la reiterada interposición de demanda de revisión judicial, repercute en la economía de las entidades por ende en el interés social.

Tabla 11: Datos relevantes de las entrevistas, para el supuesto específico³

El efecto de la demanda		
Efecto	Protección del interés social	Cautela del interés social
Entrevistado		
Dra. Gissely Mónica Granizo Valladares, Subdirectora de la Unidad de Ejecución Coactiva – ANA.	Perjudica la recuperación de deudas para el estado en general	Perjudica el recupero para el Estado cuando los procedimientos administrativos y/o coactivos sean bien llevados.
Dr. Edgar Rodrigo Vidaurre Díaz, Ejecutor Coactivo, MTC	El levantamiento de embargos es aprovechado por los administrados para disponer bienes embargados y trasladar su dominio a terceros	Favorece al deudor al ordenarse la suspensión del procedimiento coactivo y el levantamiento de embargos
Dr. Jorge Luis Zelada Rivadeneyra, Auxiliar Coactivo, Autoridad Nacional del Agua - MINTRA	Al afectar las medidas cautelares, la función primordial de garantizar el pago de la obligación, corre riesgo el recupero de las deudas	La espera del pronunciamiento del Poder Judicial supone la paralización de las medidas cautelares, las mismas que cumplen la función primordial de garantizar el pago de la obligación, esencialmente
Dr. Armando Mendoza Ugarte, Ejecutor Coactivo, Municipalidad De San Isidro	Es frecuente que luego de interponerse una demanda de revisión judicial el deudor disponga de sus bienes, por lo que luego de reiniciado el procedimiento la cobranza deviene en infructuosa	Perjudicial debido a que las multas administrativas no cumplen su función disuasiva y se pierde el principio de autoridad
Dr. Felix Mera Yonz, Auxiliar Coactivo, ESSALUD	Al no existir medida cautelar alguna, el deudor puede disponer libremente de estos	
Dra. Karyna Cecilia Cevasco. Cargo: Ejecutora Coactiva, Essalud	Al suspender la tramitación del procedimiento coactivo, prolonga la recuperación de la deuda	Al suspender la tramitación del procedimiento coactivo, prolonga la recuperación de la deuda

En ese sentido, al ser la Administración Pública parte esencial en la estructura del Estado, existe repercusión a los deberes que se le asignan, y con ello afectación directa al Estado, de promover el bienestar general, por tanto teniendo en cuenta que la recaudación en materia coactiva no solo responde a una controversia que surge de infracciones por parte del administrado, los recursos provenientes de su aplicación se destinan a la atención de necesidades públicas, por lo la imposibilidad de cobro, resulta una afectación expresa a los fines del Estado, que no puede estar sustentada en la falta de regulación, siendo por ello necesario que a fin de no afectar la economía de las entidades, se delimiten las formalidades del derecho de acceso a la vía judicial mediante demanda de revisión judicial, a fin de proteger el interés social de alcanzar desarrollo equilibrado.

Tabla 12: Datos de los documentos relevantes, para el supuesto específico³

El efecto de la demanda		
Efecto	Protección del interés social	Cautela del interés social
Entrevistado		
Tribunal Constitucional Magistrados García Toma Gonzales Ojeda Alva Orlandini Bardelli Lartirigoyen Vergara Gotelli Landa Arrollo Exp. 0015-2005-PI/TC (05/01/2006) Demandante: Municipalidad Metropolitana de Lima, representada por su alcalde, Óscar Luis Castañeda Lossio. Demandado: Congreso de la República Proceso de inconstitucionalidad interpuesto por don Óscar Luis Castañeda Lossio, en representación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, contra el artículo 1.º de la Ley N° 28165, que modifica el inciso e) del numeral 16.1 del artículo 16º; el numeral 23.3 del artículo 23º y el numeral 28.1 del artículo 28º de la Ley N° 26979, de		Fundamento 15 del TC: Tampoco se viola su autonomía económica ni se vulnera la competencia de los gobiernos locales para administrar sus bienes y rentas (artículo 195º, numeral 3, de la Constitución), pues si bien es cierto que la suspensión de la tramitación del Procedimiento de ejecución coactiva implica - en los dos casos previstos por la ley modificatoria- la dilación del pago de las acreencias a favor de las municipalidades, tal restricción es legítima, pues se orienta a proteger, entre otros, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva del administrado

Procedimiento de Ejecución Coactiva		
<p>Congreso de la Republica Dictamen recaído en los proyectos de Ley N° 1881/2017MP y 4522/2018-PJ (24/06/2020)</p> <p>Comisión de Justicia y Derechos Humanos</p> <p>Propone la Ley que modifica los artículos 23 y 33-8 de la ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, respecto a la Revisión Judicial del Procedimiento de Ejecución Coactiva, y el Artículo 24 de la ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo</p>	<p>Propuesta de texto legal del Dictamen: (...) la Comisión evalúa que las iniciativas contienen propuestas perfectamente compatibles con la Constitución, no se detectan afectaciones significativas reales al contenido esencial al derecho de acceso a la justicia de los accionantes en los expedientes coactivos, por el contrario se mejora la capacidad operativa de la Corte Suprema de Justicia de la República permitiéndole cumplir con su rol fundamental, que es centrar y ordenar los criterios de la jurisprudencia para todo el Poder Judicial y así poder cumplir con los principios constitucionales de predictibilidad y uniformidad de las sentencias..</p>	

CAPÍTULO VIII: DISCUSIÓN

Se ha establecido que recae en la Administración Pública entre otras finalidades: gestionar, administrar o gobernar adecuadamente los asuntos del Estado, el poder distribuido para mejor manejo y eficiencia, conlleva a una administración que ejerce funciones y derechos otorgados por Ley específica y normas propias a cada entidad Pública, tal como Ministerios, Municipios, Organismos Autónomos etc. Es tal sentido, las entidades de la Administración Pública resuelven, diferentes problemáticas, entre las cuales se encuentran las controversias con el administrado, estas pueden ser de diversa índole: imposición de multas; órdenes de pago; resoluciones de determinación; impuestos, entre otros. El Administrado, ante inconformidad cuenta con diversos recursos para ejercer su derecho de defensa, formular descargo o utilizar los recursos previstos en el Artículo 207° del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley 27444), a fin de cautelar sus intereses ante la Administración Pública. La etapa administrativa, constituye la concreción de la actuación dirigida a objetivo específico, que se plasma con la expedición de un acto administrativo plasmado en una “Resolución Administrativa”, con la que se concluye la etapa bajo los términos de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo General, que como ya se expresó prevén la posibilidad de poder recurrir a otra instancia “*altiorem administratio*” que revise el tema de fondo es decir la controversia jurídica generada durante el proceso administrativo. En nuestro país se reconoce al Poder Judicial, específicamente a la Sala Contenciosa Administrativa en Lima o Sala Civil en provincia, atribuciones de revisión, probablemente en múltiples instancias, para determinar el correcto pronunciamiento del funcionario administrativo que resolvió una controversia legal con el administrado, conllevando a que si este es confirmado la resolución quede consentida, requiriéndose al administrado el inmediato cumplimiento, bajo apercibimiento de realizar las acciones de coerción, a fin de hacer efectivo el “*mandamus administratio*”

La acción de coerción y cumplimiento de un acto administrativo, que, por multa, resolución de determinación, orden de pago, canon, impuestos, entre otros, que se encuentra contemplado en una resolución, no corresponde al funcionario administrativo que resolvió la controversia jurídica, sino que se deriva a un funcionario distinto llamado Ejecutor Coactivo mediante un nuevo procedimiento denominado "Procedimiento de Ejecución Coactivo" regulado en T.O.U. de la Ley N° 26979. El Procedimiento de Ejecución Coactivo, tiene por finalidad realizar las acciones de coerción a fin de hacer efectiva una acreencia impaga que ha quedado consentida y exigible al obligado. Bajo dicho contexto, la autonomía de los actos de la Administración Pública, y la afectación a la recaudación es debido a la ausencia de parámetros en Artículo 23° Artículo que deja una puerta abierta al uso indiscriminado del ejercicio de derecho por parte del administrado declarado deudor, toda vez, que al contemplar como derecho expreso la acción de Revisión Judicial puede interponerla en reiteradas ocasiones hasta que se demuestre la legalidad del Procedimiento de Ejecución Coactivo en un juicio ante el Poder Judicial.

Este proceder legal por parte del Obligado afecta notablemente a la Administración Pública y al propio Poder Judicial, considerando el efecto suspensivo del Procedimiento de Ejecución Coactivo que produce la sola presentación del cargo de la demanda de Revisión Judicial, hecho que, conlleva a dilatar el cumplimiento de la Resolución emitida por la Autoridad Administrativa, cuyo efecto se extiende hasta el pronunciamiento de la Corte Superior. Observándose, que la presentación de la demanda de Revisión Judicial se presenta en Segunda instancia en la Sala Contenciosa Administrativa y vía apelación se resolverá en la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República y en provincia, donde no hay esta especialidad en la Sala Civil y Sala Suprema en apelación.

La facultad jurisdiccional de la administración de justicia atribuida en Artículo 148 de la norma constitucional que versa "Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa." En este contexto se hace necesario el análisis de los fines del Procedimiento de Ejecución Coactivo regulados en

norma especial TUO de la Ley N° 26979, por tenerse en cuenta los efectos que produce la reiterada presentación de la demanda de revisión, en consideración del efecto que produce respecto a la autonomía delegada a la Administración Pública cuyo sustento tienen carácter público de los fines, además de reconocerse que existe un Poder Judicial afectado por la carga procesal, tal como se evidencia de los resultados emitidos en Resolución Administrativa N° 346-2017-CE-PJ, (9 de Diciembre 2017, por la Comisión Nacional de Productividad Judicial, con los datos siguientes:

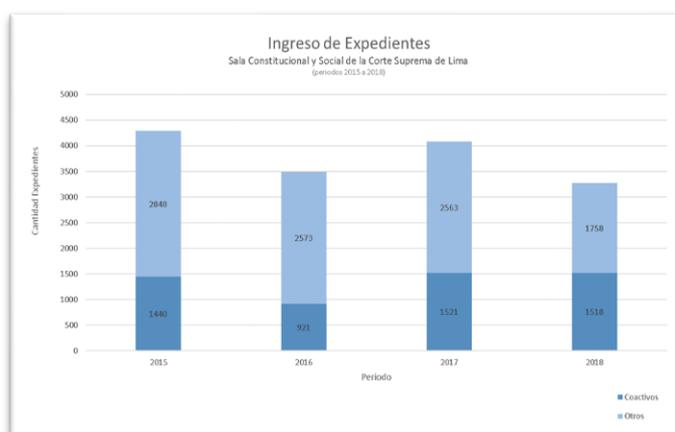
Tabla 13: Actividad procesal (3era y 4ta Salas Especializadas en lo Contencioso Administrativo)

Órgano / Periodo	4ta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo		3ra Sala Especializada en lo Contenciosos Administrativo	
	Expedientes ingresados	Expedientes Resueltos	Expedientes ingresados	Expedientes Resueltos
Enero a diciembre 2016	5,157	1,819	4,290	1810

Fuente: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/e5c29b8043f46de2b8c7bd009dcdef12/RA_346_2017_CE_PJ+-+19_12_2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e5c29b8043f46de2b8c7bd009dcdef12

En mismo sentido se reconoce el efecto extensivo que se produce en la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, en la que se refleja el ingreso de Expedientes materia coactiva, tal como se refleja en el cuadro siguiente:

Ilustración 1: Cuadro actividad procesal Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia



Fuente: Supremo - Mesa de Partes de la Sala Constitucional y Social Permanente

Se reconoce que las demandas de revisión no solo acarrear un afecto a la Administración Pública, sus efectos producen a la administración de justicia un incremento de la carga procesal, lo que conlleva una afectación en el cumplimiento de plazos, irradiando negativamente al alcance oportuno de la solución de controversias no solo en el ámbito del Procedimiento de Ejecución Coactivo visto en revisión judicial, si no en otras causas atendidas por las Salas.

En tal sentido, nos encontramos frente a una realidad producto del efecto de la ilimitada interposición de demandas de Revisión Judicial, que no alcanza a tener su fundamento en un derecho de acción frente a posibles arbitrariedades de la Administración Pública. En este punto de la exposición en controversia podríamos hacernos una pregunta la misma que tendrá una respuesta jurídica: ¿Se otorga al deudor una posibilidad de afectar la finalidad del Procedimiento de Ejecución Coactivo, a fin deponer a resguardo la probable afectación de sus bienes?

Considero que sí, es indudable que no solo busca cautelar un derecho del administrado, sino que favorece claramente al deudor al darle la posibilidad de transferir, enajenar u ocultar su patrimonio el mismo, que podría ser pasible de ejecución forzosa. Hecho que restringe la autonomía de la Administración Pública y del propio procedimiento coactivo “per sé”.

El efecto producido a las entidades del Estado al transgredir su deber de cautela y protección al interés público, se incrementa con la elevada carga procesal del Poder Judicial, propiciada por la reiterada interposición de demandas de Revisión Judicial.

Tiene un efecto nocivo a las entidades de la Administración Pública a través de sus Ejecutorías Coactivas, toda vez, que se encuentran casi imposibilitadas en recaudar los conceptos puestos a cobro mediante procedimiento coactivo cuya naturaleza es de origen tributario y no tributario, tomando en consideración que ese dinero no recaudado perjudica el Interés Público, que no es otra cosa que, la sociedad en su conjunto. Cebe realizar otra pregunta ¿Cómo perjudica la falta de recaudación por distintos conceptos al Estado? Respondiendo el interrogante debo poner como ejemplo una entidad del estado, que realiza

ejecución coactiva por ejemplo Essalud dicha entidad – ente otras acreencias - cobra de manera coercitiva a los deudores que han dejado de pagar sus prestaciones de salud de sus empleados la falta de recaudación por la vía coactiva, impide la compra de medicamentos, efectuar mejoras en infraestructura de sus locales, mejoras logísticas en equipamiento, contratación de profesionales y técnicos de la salud, etc. Siendo el perjudicado el ciudadano de a pie, el ciudadano común que espera que el estado cumpla con satisfacer sus necesidades o prestaciones de salud.

En consecuencia, el efecto de la Demanda de revisión Judicial, frente a las medidas cautelares, crean riesgo a la efectividad del cobro de deuda, teniendo en cuenta que durante dicho levantamiento de medidas cautelares, crea para el deudor – como hemos mencionado - la posibilidad de transferencia de bienes, ocultamiento enajenación de los bienes del administrado, lo cual resulta un tácito favorecimiento a terceros y privados, que tiene su efecto extensivo en perjuicio del interés común, toda vez que entendemos que la recaudación producto del Procedimiento de Ejecución Coactivo se destina a la atención de necesidades sociales. Es por ello que la particularidad de la demanda de Revisión Judicial, al no expresar limite al reiterado ejercicio pues el Artículo 23.1 y 23.3 no establece límites que restrinja el uso de este mecanismo procesal, careciendo de formalidades expresas, debe sujetarse a los mismos requerimientos de otros actos procesales que revelen el equilibrio de las partes, más aun si somos conscientes que el Poder Judicial se encuentra aquejado por el congestionamiento producido por la carga procesal lo que conlleva a que puedan transcurrir entre 5 a 10 años para alcanzar pronunciamiento

8.1 Análisis y problemática

Reconocer que la Administración Pública, dentro de su estructura, cuenta con un funcionario denominado Ejecutor Coactivo, cuyos actos y acciones de coerción se ejercen a través de medidas cautelares (embargos) con la finalidad de recuperar deudas impagas, que pasan a conformar parte del presupuesto institucional de cada entidad, que se deriva a la atención de necesidades públicas es decir en favor de la sociedad, teniendo como un segundo ejemplo

para mayor ilustración: un municipio deriva el presupuesto a la mejora de pistas o veredas; al desarrollo de programas sociales (vaso de leche o atención de comedores populares) entre otros, por lo que el recupero de dinero constituye una prioridad por estar destinada a satisfacer las necesidades sociales según su sector.

(García de Enterría, 1974) (...) la Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del statu quo, eximiéndose de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial. (p. 82)

El Ejecutor Coactivo, ejerce su actuación en reconocimiento de la fuente normativa prevista por Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva – Ley 26979, sin embargo el Artículo 23 donde se establece que solo el cargo de recepción de la interposición de la demanda ante la Sala Contenciosa Administrativa, constituye documento que suspende el Proceso Coactivo y además posibilita el levantamiento de medidas cautelares, afecta la actuación de la Autoridad administrativa reconocida, toda vez que provee al obligado de posible afectación de sus bienes sea mediante la transferencia u ocultamiento del patrimonio dejando en riesgo la cobranza de la deuda, conllevando perjuicio para la sociedad, favoreciendo el interés privado que además ha tenido previamente mecanismos procesales de defensa en instancia administrativa, donde se impuso o determinó la deuda incluso pudo recurrir a instancia contenciosa en el Poder Judicial, a través de un procedimiento de impugnación de resolución administrativa.

La Instancia coactiva es una mera instancia de cobranza que se instaura cuando la deuda ha quedado consentida es decir tiene que pagar obligatoriamente. Por lo que determinaremos que la demanda de Revisión Judicial genera un perjuicio a las diversas entidades de la Administración Pública, generando además sobre carga laboral en el Poder Judicial en perjuicio de un interés común que es el pueblo, por lo que reconocer el principio de impedimento de abuso del derecho, constituye un por parte de los administrados,

por ejercen la prerrogativa sin limitación a los fines de la Administración Pública, suspender los efectos de la autonomía reconocida a las instituciones públicas y la función social de estas: deber de cautela y protección del interés público.

8.2 Propuesta de reforma normativa: régimen jurídico correcto

La Administración Pública, como parte especial y esencial en la estructura del Estado, tácitamente adquiere reconocimiento constitucional en el tercer párrafo del Artículo 43 de la Constitución Política vigente “*Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.*” y el primer párrafo del Artículo 44 de mismo cuerpo normativo “*Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.*” En este sentido reconocer que deriva del 23.1 y 23.3, del Artículo 23 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, un efecto por el cual se afecta el equilibrio de las partes frente a la autoridad de justicia, por afectar las decisiones alcanzadas de un procedimiento legitimado y que deriva del reconocimiento de que la Administración Pública tiene potestades reconocidas, y deberes para con la sociedad en su conjunto. De ahí que reconocer que es necesario que el texto bajo estudio en esta investigación alcance a ser modificado.

8.1.2 Artículo Propuesto

El procedimiento de ejecución coactiva puede ser sometido a un proceso que tenga por objeto exclusivamente la revisión judicial de la legalidad y cumplimiento de las normas previstas para su iniciación y trámite para efectos de lo cual resultan de aplicación las disposiciones que se detallan a continuación:

Artículo 23.- Revisión judicial del procedimiento

23.1 El obligado, así como el tercero sobre el cual hubiera recaído la imputación de responsabilidad solidaria a que se refiere el Artículo 18 de la presente Ley, están facultados para interponer por única vez demanda ante la Corte Superior, con la finalidad de que se lleve a cabo la revisión de la legalidad

del procedimiento de ejecución coactiva, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando iniciado un procedimiento de ejecución coactiva, se hubiera ordenado mediante embargo, la retención de bienes, valores y fondos en cuentas corrientes, depósitos, custodia y otros, así como los derechos de crédito de los cuales el obligado o el responsable solidario sea titular y que se encuentren en poder de terceros, así como cualquiera de las medidas cautelares previstas en el Artículo 33 de la presente Ley.
- b) Después de concluido el procedimiento de ejecución coactiva, dentro de un plazo de quince (15) días hábiles de notificada la resolución que pone fin al procedimiento.

23.2 El Proceso de Revisión Judicial será tramitado mediante el Proceso Contencioso Administrativo de acuerdo al proceso sumarísimo previsto en el Artículo 24 de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones previstas en el presente Artículo.

23.3 La sola presentación de la demanda de revisión judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva hasta la emisión del correspondiente pronunciamiento de la Corte Superior, siendo de aplicación lo previsto en el Artículo 16, numeral 16.5 de la presente Ley. Sin embargo, hasta que se resuelva la controversia en vía judicial no se levantarán las medidas cautelares ni podrán ser ejecutados, extraídos, despojados los bienes del obligado por el Ejecutor Coactivo bajo responsabilidad funcional.

El Obligado o el administrado al cual se imputa responsabilidad solidaria sujeto a ejecución coactiva, entregará 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, así como efectuar nuevas retenciones, bajo responsabilidad, mientras dure la suspensión del procedimiento.

(...)

El subrayado, indica la modificación del texto en análisis, según la propuesta del investigador que resultado del análisis de la problemática y la verificación de los supuestos propuestos.

8.1.3 Fundamento y Justificación

La modificación de los numerales 23.1 y 23.3 del Artículo 23 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, tiene como finalidad regular los requisitos procesales para la interposición de demanda de revisión judicial, a fin de que estas cumplan con las formalidades que amerita la instancia judicial competente. Así también se dirige a garantizar el pago de la deuda coactiva, al no afectar los actos realizados por el Ejecutor Coactivo, entendiendo que los actos realizados durante el procedimiento gozan de buena fe y cumplen con las formalidades de Ley, por lo que la demanda de revisión judicial no afecta los embargos trabados en favor de la entidad pública, medida que tiene como finalidad de no afectar la factibilidad del cobro luego de haberse alcanzado resolución favorable a la entidad pública. El demandante puede motivar el levantamiento de medida cautelar, ante la autoridad judicial, para lo cual a su elección según establece el 23.4 (...) póliza de caución, carta fianza irrevocable, incondicional y de ejecución inmediata, emitida por un Banco local de primer orden a nombre de la entidad acreedora por el importe de la obligación renovable cada seis (6) meses; o efectúe la consignación del monto exigido ante el Banco de la Nación, a nombre de la Corte Superior de Justicia en la interposición de demanda, medida que tiene como finalidad evitar la pérdida de patrimonio afectado con la medida cautelar resultante del procedimiento de ejecución coactivo.

Se aprecia que la finalidad de la modificación de los numerales 23.1 y 23.3, del Artículo 23 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, no desproteger el derecho de acceder a los tribunales de justicia, si no asegurar el equilibrio de las partes evitando conductas procesales que afecten al sistema de justicia.

CONCLUSIONES

- 1- Se concluye que el alcance de los numerales 23.1 y 23.3 del Artículo 23 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, conlleva un perjuicio al Estado, toda vez que la falta de delimitación de formalidades para el ejercicio del derecho constitucionalmente reconocido a administrado, a fin de limitar la arbitrariedad de la Administración, deja un margen abierto de actuación ante el Poder Judicial, para interponer en diferentes oportunidades demanda de revisión judicial con lo que se afecta las actos de la Administración Pública tanto en el reconocimiento de facultades delegadas, como en el cumplimiento de deberes públicos, así como también alcanza a tener efecto significativo hacia el Poder Judicial al incrementar la carga procesal, afectando con ello el acceso a la justicia.
- 2- Se concluye que los numerales 23.1 y 23.3 del Artículo 23 del TUO de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, genera desequilibrio a las partes inmersas en el Procedimiento, toda vez que el derecho a interponer Demanda de Revisión Judicial, más allá de cumplir su fin como mecanismo de protección para el administrado, en realidad tiende a ser aplicado como un mecanismo dilatorio a fin de eludir el pago de las obligaciones contraídas con el Estado, a través de sus entidades públicas.
- 3- Constituye una necesidad el garantizar los límites para la interposición de Demanda de Revisión Judicial de Procedimiento de Ejecución Coactiva, a fin de garantizar el cumplimiento de deberes de la Administración Pública, toda vez que su presencia en la estructura estatal, se orienta a la consecución del del bienestar general, por tal motiva delimitar expresamente formalidades para la interposición de demanda de revisión judicial crea el equilibrio en las partes, al limitar el uso abusivo del derecho impulsado por el interés privado.
- 4- En relación a la carga que afronta el Poder Judicial producto de las Demandas de Revisión Judicial, dicho esfuerzo puede ser reorientado a otras materias que tienen un fin alta prioridad, como sería el caso en materia de familia, previsión social, penales, laborales, etc.

RECOMENDACIONES

- 1- Que habiéndose reconocido que existe en los numerales 23.1 y 23.3 del Artículo 23 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, un vacío que es motivo de una mala aplicación de la Demanda de Revisión Judicial, es necesaria su modificación, a fin de establecer formalidades para la interposición de la demanda.
- 2- Que, habiéndose reconocido que los numerales 23.1 y 23.3 del Artículo 23 del TUO de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, genera desequilibrio a las partes inmersas en Procedimiento, el derecho a interponer Demanda de Revisión Judicial, debe garantizar el ejercicio del derecho sin afectación a la decisión del Ejecutor Coactivo, hasta que se dicte sentencia.
- 3- La necesidad de establecer límites en la interposición de demanda de revisión judicial de Procedimiento de Ejecución Coactiva, no tiene como fin favorecer a la Administración Pública, sino que debe reconocer los actos desarrollados en el procedimiento, suspendiendo el efecto de ejecutar los bienes, sin ponerlos en riesgo de afectación por interés de evadir la deuda, por lo que la modificación propuesta no alcanza a reconocer el levantamiento de medidas cautelares a fin de recuperar las acreencias impagas.
- 4- En relación a la carga por interposición de Demanda de Revisión Judicial, se debe efectuar la modificatoria normativa con la finalidad de que el Proceso de Revisión Judicial, sea rápido expeditivo y cumpla con los requisitos del Debido Proceso para las partes en litigio. Así mismo se debe hacer una revisión integral de la norma, con la finalidad de suplir otros vacíos o defectos que pueda tener en perjuicio del Estado o de terceros.

FUENTES DE INFORMACIÓN

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernal Torres, C. A. (2010). *Metodología de la Investigación* (3ra ed.). Colombia: Pearson Educación.
- Bonnin, C.-J. B. (2016). Principios de la Administración. (I. N. Pública, Ed.) *Revista de Administración Pública*, LI(1), 145 -169. Acceso em 20 de julio de 2019, disponível em <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/33511/30475>
- Borea Odría, A. (2016). *Manual de la Constitución. Para que sirve y cómo defenderte*. Lima, Perú: Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional.
- Bullard Gonzáles, A. (2003). *Derecho y Economía. El analisis económico de las Instituciones Legales*. Lima, Perú: Palestra Editores.
- Carbajal Gil, V. V. (2016). *Afectación del procedimiento de cobranza coactiva en el servicio de administración tributaria de Trujillo (SATT) con la revisión judicial como causal de suspensión del procedimiento y el levantamiento de las medidas cautelares*. Tesis Maestria, Universidad Privada Antenor Orrego, Trujillo.
- Cassagne, J. C. (2007). *Derecho Administrativo* . Buenos Aires, Argentina: Perrot.
- Cassagne, J. C. (24 de noviembre de 2016). La dimensión social de la actividad administrativa y sus principios rectores. (U. C. Argentina, Ed.) *Diario de Doctrina y Jurisprudencia*(14.089), pp. 1 - 24. Acceso em 4 de enero de 2019
- CLAD, C. D. (2013). Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Panama.
- Colmeriro, M. (2014). *COLMEIRO Manuel. (2004). "Teoría general del Derecho Administrativo*. Madrid, España: Tecnos S.A.
- Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima, Perú.
- Coronado Brito, X. (2009). *La congestión judicial en Colombia*. Tesis Pregrado, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

- Danos Ordonéz, J. (1995). El procedimiento de cobranza coactiva como manifestacion de la potestad de la administracion pública de ejecucion forzosa de sus actos. (P. U. Perú, Ed.) *Themis*(32), 43 - 50. Acceso em 17 de mayo de 2018, disponible em file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/11478-45606-1-PB.pdf
- Danos Ordóñez, J. y. (1999). *El procedimiento de ejecución coactiva*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica Editores S. R. L.
- Diccionario Jurídico, E. (2005). *Diccionario Jurídico Enciclopédico*. Honduras: Consultorio Jurídico Digital de Honduras.
- Díez López, E. (2016). *Víctimas de Violencia de Genero. Resistencia a la Aplicación Efectiva de sus Derecho Jurídico Penales*. Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona.
- Dromi, J. R. (1992). *Derecho Administrativo* (Vol. I). Buenos Aires, Argentina: Astrea.
- Dromi, J. R. (1996). *El procedimiento Administrativo*. Madrid, España: NST. NACIONAL .
- Escalante Ampuero, P. F. (2015). *Introducción a la administración y gestión pública*. (U. Continental, Ed.) Huancayo, Perú.
- Escribano Sánchez, J. (2011). *El coste de la justicia y su vinculación con los derechos fundamentales procesales*. Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Estela Huamán, J. A. (2012). El Procedimiento de Ejecución Coactiva. (PUCP, Ed.) *Círculo de derecho administrativo*(11), 233 - 244. Acceso em 18 de noviembre de 2018, disponible em <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13556/14181>
- Fernández Sessarego, Carlos. (2015). *Constitución política comentada. Artículo por artículo* (Vol. I). Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A.
- García de Entería, E., & Fernández, T. R. (1986). *Curso de derecho administrativo*. (Vol. I). Madrid, España: Civitas.
- García de Enterría, E. (1974). La formación histórica del principio de autotutela de la Administración. (B. Fundación Santander Central Hispano, Ed.) *Moneda y crédito*(128), 59-62.

- García Toma, V. (2014). *Teoría del Estado y derecho Constitucional* (IV ed.). Lima, Perú: Adrus D&L editores S.A.C.
- Grupo de Trabajo de Producción Legislativa. (27 de diciembre de 2013). Lograr celeridad de los procesos laborales, previsionales y contenciosos Administrativos. *Resolución Administrativa N° 404-2013-P-PJ*. Lima, Perú.
- Guzmán Nauparí, C. (2009). Los principios generales del derecho administrativo. (PUCP, Ed.) *Ius et Veritas*(38), 228- 249.
- Hernández Breña, W. (2008). *La carga procesal bajo la lupa: por materia y tipo de órganos jurisdiccional*. . (P. U. Perú, Ed.) Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal.
- Hernández Martínez, M. D. (1997). *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*. (U. A. México, Ed.) México, México.
- Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (V ed.). México, México: McGraw Hill.
- Hinostraza Minguez, A. (2001). *Procedimiento de ejecución coactiva y reglamento de la ley del procedimiento de ejecución coactiva*. Lima, Perú: Editores Moreno S.A.
- Hinostraza Minguéz, A. (2011). *Derecho Procesal Civil: Proceso Cautelar* (Vol. X). Lima, Perú: Juristas y Editores EIRL.
- Huamaní Cueva, R. (2013). *Código tributario comentado*. Lima, Perú: Jurista E.I.R.L.
- Huapaya Garriazo, P. J. (mayo de 2010). ¿La revisión judicial ante el juez no competente suspende el procedimiento de Ejecución Coactiva? *Revista Actualidad Empresarial*(207), 23 - 24.
- INDECOPI. (s.d.). *INDECOPI*. Fonte: <https://www.indecopi.gob.pe>
- Kresalja Rosselló, B., & Ochoa, C. (2017). *Derecho Constitucional Económico*. (F. E. Católica, Ed.) Lima, Perú.
- Lagos Fregoso, J. A. (julio de 2018). La administración pública como derecho humano en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. (I. U. Envigado, Ed.) *Nuevo Derecho*, 14, 66-73. Acceso em 15 de Setiembre de 2019, disponible em

<http://revistas.iue.edu.co/revistasiue/index.php/nuevodercho/issue/view/107/showToc>

- Lopez Díaz, A. (1992). *La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio*. Madrid, España: Ediciones Jurídicas.
- Madrid, U. A. (Ed.). (2000). *repositorio.uam.es*. Fonte: <https://repositorio.uam.es/discover>
- Mendoza Ugarte, A. (2006). *Revisión del procedimiento de ejecución coactiva*. Lima, Perú: Carta Legal.
- Mendoza Ugarte, A. (2017). *La ejecución coactiva. Comentarios al T.U.O. de la Ley del procedimiento de ejecución coactiva*. Lima, Perú: Juristas Editores E.I.R.L.
- MINJUS. (2014). *Guía práctica sobre la validez y eficacia de los actos administrativos en el ordenamiento jurídico peruano*. (D. G. Jurídico, Ed.) Lima, Perú.
- Miriada. (2016). *Curso Fundamental de Microeconomía. Los mercados: oferta y demanda*. España.
- Moreano Valdivia, C. (2014). Algunos alcances sobre la facultad coactiva de la administración tributaria. (U. P. Aplicadas, Ed.) *Revista economía y derecho*, 11(44), 29 - 60. Acceso em 16 de diciembre de 2018, disponible em <https://revistas.upc.edu.pe/index.php/economia/article/view/305>
- Moreano Valdivia, C., Gamba Valega, C., Guzmán Napurí, C., Abregú Calderón, D. R., Cataño Florián, F., Sarmiento Díaz, J., . . . Melendez Kohatsu, P. (2013). *El Procedimiento de Cobranza Coactiva: Ensayo sobre la vigencia de los derechos y garantías de los administrados*. (D. d. Aduanero, Ed.) Lima, Perú.
- Morón Urbina, J. C. (2002). *Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica.
- Morón Urbina, J. C. (2017). *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general* (VI ed.). Lima, Perú: Gaceta Jurídica.
- Morse, J. M. (2003). *Asuntos críticos en los métodos de investigación cualitativa*. (U. d. Antioquia, Ed., & E. Zimmerman, Trad.) Colombia: Sage.
- Nogueira Alcalá, H. (1993). *Regímenes políticos contemporáneos*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile.

- Olivera Díaz, K. T. (2017). *El abuso del derecho en la revisión judicial frente al procedimiento de ejecución coactiva*. Tesis Pregrado, Universidad César Vallejo, Lima106.
- Pagani, M. L., & Galinelli, B. (2015). *Estudios sobre Gestión Pública: aportes para la mejora de las*. (C. d. científicas, Ed.) La Plata, Argentina .
- Palacios Pareja, E. A., & García Godos Goicochea, M. S. (2012). Apuntes en torno al Proceso de Revisión Judicial de Legalidad del Procedimiento de Ejecución Coactiva. (PUCP, Ed.) *Círculo de derecho administrativo*(11), 223 - 231. Acceso em 10 de noviembre de 2018, disponible em <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13555/14180>
- Proceso de Inconstitucionalidad, 050-2004-AI/TC (3 de junio de 2005).
- Sotelo Castañeda, E. (1996). Algunas Reflexiones sobre el Procedimiento de Cobranza Coactiva de Tributos. (34), 231 - 241.
- Strauss, Anselm, & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. (U. d. Antioquia, Ed., & Z. Eva, Trad.) Colombia .
- Tirado Barreda, J. A. (2008). *“El control difuso de la constitucionalidad de las leyes por parte de la administración pública en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima, Perú: Grijley.
- Tirado Barrera, J. A. (2011). *La ejecución forzada de los actos administrativos*. Lima, Perú: Palestra.
- Tribunal Constitucional, 0015-2005-AI (Tribunal Constitucional 2005).
- Valdez Calle, A. (1969). *Comentarios a las Normas Generales de Procedimientos Administrativos*. Lima, Perú: Talleres gráficos de Neocont.

ANEXOS

MATRIZ DE CONSISTENCIA

“ANÁLISIS DEL PERJUICIO POR LA REITERADA INTERPOSICIÓN DE DEMANDA DE REVISIÓN JUDICIAL, EN PROCEDIMIENTO COACTIVO, ARTÍCULO 23 TUO DE LEY 26979”

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	OBJETIVOS	SUPUESTOS
PROBLEMA GENERAL	OBJETIVO GENERAL	SUPUESTO GENERAL
¿La reiterada interposición de la Demanda de Revisión Judicial en el Procedimiento de Ejecución Coactivo genera perjuicio económico a la Administración Pública y afecta la eficiencia del Poder Judicial?	Demostrar el perjuicio que se produce a la Administración Pública y al Poder Judicial por existir vacío normativo que regule el ejercicio de acción, para interponer Demanda de Revisión Judicial en Procedimiento de Ejecución Coactiva.	Existe vacío normativo en el Artículo 23 de la Ley N° 26979, al no expresar limitación al abuso de derecho de acción para interponer Demanda de Revisión de Procedimiento de Ejecución Coactiva, teniendo en cuenta que la sola presentación de demanda tiene efecto suspensivo de la resolución administrativa, generando perjuicio económico a la Administración Pública y afectando la eficiencia del Poder Judicial...
PROBLEMAS ESPECÍFICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	SUPUESTOS ESPECÍFICAS
a) ¿La reiterada interposición de Demanda de Revisión Judicial, limita la facultad de recaudación de obligaciones afectando a las distintas entidades de Administración Pública? b) ¿La demanda de Revisión Judicial es una norma que antepone el interés privado al interés	a) Analizar el efecto que tiene el Artículo 23 del Texto Unico Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva en la recaudación de obligaciones de las distintas entidades de la Administración Pública. b) Justificar la necesidad de limitar el alcance de la demanda de Revisión Judicial de Procedimiento de Ejecución Coactiva, para	a) La reiterada interposición de demanda de revisión judicial, es una manifestación de abuso de derecho por parte del administrado, para eludir el cobro de una deuda de origen tributaria o no tributaria, convirtiendo al Procedimiento de Ejecución Coactivo en infructuoso. b) El Artículo 23 de la Ley N° 26979, conforma parte de un mecanismo procesal que antepone el interés privado, favoreciendo al deudor con el efecto suspensivo de la

CATEGORÍA	SUB CATEGORÍAS	INDICADORES	ÍTEMS
Perjuicio a la Administración Pública, por intermediación judicial	Deberes de la Administración Pública:	<ul style="list-style-type: none"> Efecto de la demanda: recarga procesal Efecto de la demanda: perjuicio a la recaudación del Estado 	Demandas de Revisión Judicial que, le impide cumplir con los plazos previstos en materia contenciosa y coactiva. Asimismo, impide un inadecuado análisis y calificación de las demandas en perjuicio de las entidades del Estado
		<ul style="list-style-type: none"> Cautela del interés social 	Reiterado ejercicio de este derecho. ¿Qué efecto, considera usted tiene para vuestra empresa?
	Procedimiento de Ejecución Coactivo	<ul style="list-style-type: none"> Protección del interés social 	¿Considera usted, que la Demanda de Revisión Judicial perjudica la recuperación de deudas tributarias y no tributarias para el Estado en general?
	Demanda de Revisión Judicial	<ul style="list-style-type: none"> Principio de legalidad Autotutela administrativa Sujetos del procedimiento Interés privado Interés publico 	¿Considera usted, que se favorece al deudor al permitirle disponer de sus bienes, una vez, suspendido temporalmente el procedimiento coactivo con el levantamiento de las medidas de embargo?
		<ul style="list-style-type: none"> Proceso contencioso administrativo 	¿Que la Demanda de Revisión Judicial perjudica la recuperación de deudas tributarias y no

<p>público al favorecer ostensiblemente a los obligados sean personas naturales o jurídicas dentro de un Proceso Coactivo?</p> <p>c) ¿La reiterada presentación de la demanda de Revisión Judicial permite a los administrados sacar partido de los vacíos o defectos de la Ley para evitar el pago indefinido de una deuda?</p>	<p>evitar el abuso de derecho por parte del obligado y el beneficio de intereses privados.</p> <p>c) Justificar la importancia de la facultad de recaudación reconocida a la Administración Pública, para disminuir los efectos que produce la reiterada interposición de Demanda de Revisión Judicial del Procedimiento de Ejecución Coactivo.</p>	<p>presentación de la demanda de revisión judicial, sin contemplar limitación del acceso a la instancia judicial.</p> <p>c) La recaudación de materia coactiva es una facultad reconocida a la Administración Pública, sustentada en el interés público, por lo que el efecto que produce la reiterada interposición de demanda de revisión judicial, repercute en la economía de las entidades por ende en el interés social.</p>		<p>procedimiento coactivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Efecto de la demanda • Arbitrariedad de la Administración Pública • Equilibrio interés público e interés privado 	<p>tributarias para el Estado en general?</p>
--	---	--	--	-------------------------------	--	---

CUESTIONARIO

CATEGORÍA Y SUB CATEGORÍAS	PROBLEMAS	INDICADORES	ÍTEMS
C = Perjuicio a la Administración Pública, por intermediación judicial	PG: ¿La reiterada interposición de la Demanda de Revisión Judicial en el Procedimiento de Ejecución Coactivo genera perjuicio económico a la Administración Pública y afecta la eficiencia del Poder Judicial?	<ul style="list-style-type: none"> • Efecto de la demanda: recarga procesal Efecto de la demanda: perjuicio a la recaudación del Estado 	<p>En el Poder Judicial, existe una recarga laboral, por la constante interposición de Demandas de Revisión Judicial que, le impide cumplir con los plazos previstos en materia contenciosa y coactiva. Asimismo, impide un inadecuado análisis y calificación de las demandas en perjuicio de las entidades del Estado.</p> <p><i>¿Estaría de acuerdo con la premisa anterior?</i></p>
C₁ = Deberes de la Administración Pública	PE₁: ¿La reiterada interposición de Demanda de Revisión Judicial, limita la facultad de recaudación de obligaciones afectando a las distintas entidades de Administración Pública?	<ul style="list-style-type: none"> • Protección del interés social Cautela del interés social 	<p>En un Procedimiento de Ejecución Coactivo, el deudor puede interponer ante el Poder Judicial, una Demanda de Revisión Judicial. Respecto al reiterado ejercicio de este derecho.</p> <p><i>¿Qué efecto, considera usted tiene para vuestra empresa?</i></p> <p><i>¿Considera usted, que la Demanda de Revisión Judicial perjudica la recuperación de deudas tributarias y no tributarias para el Estado en general?</i></p>
C₂ = Procedimiento de Ejecución Coactivo	PE₂ ¿La Demanda de Revisión Judicial es una norma que antepone el interés privado al interés público al favorecer ostensiblemente a los obligados sean personas naturales o jurídicas dentro de un Proceso Coactivo?	<ul style="list-style-type: none"> • Principio de legalidad • Sujetos del procedimiento • Interés privado • Interés publico Autotutela administrativa 	<p>De reconocer, que el marco normativo, no establece parámetros para interponer Demandas de Revisión Judicial ante el Poder Judicial.</p> <p><i>¿Considera usted, que se favorece al deudor al permitirle disponer de sus bienes, una vez, suspendido temporalmente el procedimiento coactivo con el levantamiento de las medidas de embargo?</i></p>
C₃ = Demanda de revisión judicial Procedimiento Coactivo	PE₃ ¿La reiterada presentación de la Demanda de Revisión Judicial permite a los administrados abusar de su derecho de los vacíos o defectos de la ley para evitar el pago de la deuda?	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso Contencioso Administrativo • Arbitrariedad de la Administración Pública Equilibrio interés público e interés privado 	<p>En un Procedimiento de Ejecución Coactivo, el deudor puede interponer ante el Poder Judicial, una Demanda de Revisión Judicial. Respecto al reiterado ejercicio de este derecho. Considera usted:</p> <p><i>¿Que la Demanda de Revisión Judicial perjudica la recuperación de deudas tributarias y no tributarias para el Estado en general?</i></p>

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Actividad	2018	2019												2020										
		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	
1- Elaboración de Plan de Tesis.																								
2- Presentación del Plan de Tesis																								
3- Aprobación del Plan de Tesis.																								
4- Inicio de recolección de datos																								
5- Desarrollo del Capítulo I: Problema																								
6- Desarrollo del Capítulo II: Marco teórico																								
7- Desarrollo del Capítulo III: Supuestos																								
8- Desarrollo del Capítulo IV: Metodología																								
9- Desarrollo, resultados y discusión del tema propuesto																								
10- Formulación de Conclusiones y Recomendaciones																								
11- Revisión de Formulación de Conclusiones y Recomendaciones																								
12- Formulación de Fuentes de la Información																								
13- Presentación del proyecto de tesis																								

ANTEPROYECTO

LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 23.1 Y 23.3, DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY N° 26979, LEY DE PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA, CUYO TEXTO ÚNICO ORDENADO SE APROBÓ MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 018-2008-JUS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente Anteproyecto de Ley tiene como finalidad modificar parte de los numerales 23.1 y 23.3 del artículo 23 de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, cuyo Texto Único Ordenado se aprobó mediante Decreto Supremo N° 018-2008-JUS, a efectos de garantizar la oportuna ejecutividad de los actos de la Administración Pública, en reconocimiento que el Procedimiento de Ejecución Coactiva se orienta y fundamentado en las facultades que el marco legal vigente atribuye al Ejecutor Coactivo, a fin de garantizar la ejecutividad de los actos en favor de la protección del interés público y materializar la cautela de los interés generales, se reconoce que la actuación de dicha autoridad bajo la sujeción del marco normativo vigente, acarrea responsabilidades de alcance sancionador en vías administrativa, civil y penal, por lo que el presente Anteproyecto de Ley se orienta a la modificación de los numerales 23.1 y 23.3 de la mencionada Ley, por tenerse en cuenta el alcance limitativo que se genera a la Administración Pública, para ejercer sus potestades coercitivas, frente al incumplimiento de obligaciones (Tributarias y No tributarias) por parte del administrado.

El Procedimiento de Ejecución Coactiva, tiene su fundamento en garantizar la recaudación para la atención de necesidades públicas, y es este el último nivel en sede administrativa para hacer efectivo el pago de las acreencias impagas del administrado, la potestad coercitiva que se otorga a la Administración Pública y que se materializa con la actuación del Ejecutor Coactivo, tiene como soporte el reconocimiento de las potestades de autotutela, al respecto se pronuncia (Hinostroza Minguéz, 2011) “la facultad coercitiva de las dependencias estatales deben tener la correspondiente base legal (constituida por la legislación coactiva) que evite atropellos en contra de los administrados y garantice un estado de

derecho” (pág. 31). En este contexto se reconoce en el Ejecutor Coactivo la acción frente al administrado, que por tener determinada una obligación pasible de ser cobrada, que alcanza un deber obligacional pecuniario, por lo que a fin de no ser sujeto de arbitrariedades por parte de la Administración, se reconoce la Acción Contencioso Administrativa prevista en el Artículo 148 de la Constitución Política como mecanismo de control jurídico a fin de otorgar la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrado, siendo necesario que se garantice la igualdad procesal, independiente de su condición de entidad pública o administrado.

Teniendo en cuenta que el Artículo 23 de la Ley en referencia resulta ser un mecanismo de protección constitucional que se fundamenta en garantizar la no arbitrariedad de los actos administrativos, permitiendo al administrado su derecho de accionar frente a la autoridad judicial, tal como se establece en Artículo 148 del texto constitucional “Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”, resulta necesario reconocer la protección al debido proceso, toda vez que el Procedimiento de Ejecución constituye una manifestación de autotutela administrativa y cautela del interés público.

Es claro que el uso de un mecanismo procesal como es el de la interposición de la demanda de revisión judicial no puede ser usado de tal manera que genere un perjuicio a la administración pública y al propio Poder Judicial, existe un desequilibrio en su uso que repercute directamente en los intereses del Estado Peruano como sociedad.

En tal sentido, la falta de recuperación de acreencias para el Estado, la sobre carga laboral en la Sala Contenciosa Administrativa, el favorecimiento del interés privado con la inevitable transferencia de patrimonio por parte del obligado y la permisibilidad de la norma de presentar la demanda en forma reiterada, son temas, que deben ser atendidos con una modificatoria normativa que permita cautelar el derecho del obligado ante una injusticia o un hecho irregular durante el Procedimiento de Ejecución Coactiva empero que a su vez no sea utilizado como una herramienta procesal de manera dolosa, a tal punto

que solo se utilice para frustrar la cobranza a favor del Estado, a través de las diversas entidades de la Administración Pública.

Recordemos, que el fin del Estado es la de velar por los intereses de la sociedad gestionando adecuadamente para atender las necesidades y poder mejorar como país, por lo que se considera que la modificatoria normativa coadyuvará de forma íntegra a la mejora de la recaudación a favor del Estado.

EL ALCANCE DEL PRESENTE PROYECTO DE LEY

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 75º en Reglamento del Congreso de la República, se presenta el análisis costo-beneficio del Ante Proyecto de Ley que modifica el numeral 23.1 y 23.3 de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento De Ejecución Coactiva, cuyo Texto Único Ordenado se aprobó mediante Decreto Supremo N° 018-2008-JUS.

El Proyecto de Ley de Presupuesto presenta las acciones que el Estado, a través de sus Entidades, pretende desarrollar a fin de cumplir con las funciones que le corresponde, en un contexto de racionalidad, disciplina y equilibrio macro fiscal fijado en la Constitución Política del Perú y en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. En este contexto, el análisis costo-beneficio intenta mostrar, a partir de la importancia que tiene el Presupuesto del Sector Público en el cumplimiento de las funciones del Estado, a razón de objetivos y metas priorizados por las Entidades Públicas, que favorecen a la sociedad, en términos de educación, salud, seguridad ciudadana, justicia, entre otras funciones.

El presente Anteproyecto de Ley no irroga costos al Estado, y tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de obligaciones por parte de los privados frente a la Administración Pública, sin limitar el acceso a la justicia por parte del administrado que alega afectación a su derecho al debido procedimiento, más aun en reconocimiento que de este puede afectarse su patrimonio, pero salvaguardando los interés públicos a razón de no afectar las medidas cautelares trabadas (embargos), durante el tiempo en que se resuelve en sede judicial la controversia de revisión judicial, así como también el generar un equilibrio de las

partes al establecer límites para el ejercicio de acción toda vez que no exista abuso de derecho por parte del administrado a presentar Demanda de Revisión Judicial indeterminadamente.

IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

El alcance de la propuesta normativa, conlleva efectos positivos tanto para la administración pública como para la administración de justicia, toda vez que la no afectación de las medidas cautelares por Demanda de Revisión Judicial, asegura el interés público al mantener los bienes del deudor coactivo en custodia hasta la emisión de resolución judicial firme consentida, así también favorece a la administración de justicia, por evitar el ejercicio indiscriminado del mecanismo procesal reconocido, que suele ser una estrategia dilatoria por parte del administrado.

FORMULA NORMATIVA

Modifíquese el Artículo 23 de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, cuyo Texto Único Ordenado se aprobó mediante Decreto Supremo N° 018-2008-JUS, en los términos siguientes:

23.1 El obligado, así como el tercero sobre el cual hubiera recaído la imputación de responsabilidad solidaria a que se refiere el Artículo 18 de la presente Ley, están facultados para interponer por única vez demanda ante la Corte Superior, con la finalidad de que se lleve a cabo la revisión de la legalidad del procedimiento de ejecución coactiva, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando iniciado un procedimiento de ejecución coactiva, se hubiera ordenado mediante embargo, la retención de bienes, valores y fondos en cuentas corrientes, depósitos, custodia y otros, así como los derechos de crédito de los cuales el obligado o el responsable solidario sea titular y que se encuentren en poder de terceros, así como cualquiera de las medidas cautelares previstas en el Artículo 33 de la presente Ley.

- b) Después de concluido el procedimiento de ejecución coactiva, dentro de un plazo de quince (15) días hábiles de notificada la resolución que pone fin al procedimiento.

23.2 El Proceso De Revisión Judicial (...)

23.3 La sola presentación de la demanda de revisión judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva hasta la emisión del correspondiente pronunciamiento de la Corte Superior, siendo de aplicación lo previsto en el Artículo 16, numeral 16.5 de la presente Ley. Sin embargo, hasta que se resuelva la controversia en vía judicial no se levantarán las medidas cautelares ni podrán ser ejecutados, extraídos, despojados los bienes del obligado por el Ejecutor Coactivo bajo responsabilidad funcional.

El Obligado o el administrado al cual se imputa responsabilidad solidaria sujeto a ejecución coactiva, entregará 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, así como efectuar nuevas retenciones, bajo responsabilidad, mientras dure la suspensión del procedimiento.

(...)

Reformulándolo en los siguientes términos:

Artículo 23.- Revisión judicial del procedimiento

23.1 El obligado, así como el tercero sobre el cual hubiera recaído la imputación de responsabilidad solidaria a que se refiere el Artículo 18 de la presente Ley, están facultados para interponer por única vez demanda ante la Corte Superior, con la finalidad de que se lleve a cabo la revisión de la legalidad del procedimiento de ejecución coactiva, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando iniciado un procedimiento de ejecución coactiva, se hubiera ordenado mediante embargo, la retención de bienes, valores y fondos en cuentas corrientes, depósitos, custodia y otros, así como los derechos de crédito de los cuales el obligado o el responsable solidario sea titular y que se encuentren en poder de terceros, así como cualquiera de las medidas cautelares previstas en el Artículo 33 de la presente Ley.
- b) Después de concluido el procedimiento de ejecución coactiva, dentro de un plazo de quince (15) días hábiles de notificada la resolución que pone fin al procedimiento.

23.2 El Proceso De Revisión Judicial será tramitado mediante el Proceso Contencioso Administrativo de acuerdo al proceso sumarísimo previsto en el Artículo 24 de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones previstas en el presente Artículo.

23.3 La sola presentación de la demanda de revisión judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva hasta la emisión del correspondiente pronunciamiento de la Corte Superior. siendo de aplicación lo previsto en el Artículo 16, numeral 16.5 de la presente Ley. Sin embargo, hasta que se resuelva la controversia en vía judicial no se levantarán las medidas cautelares ni podrán ser ejecutados, extraídos, despojados los bienes del obligado por el Ejecutor Coactivo bajo responsabilidad funcional.

El Obligado o el administrado al cual se imputa responsabilidad solidaria sujeto a ejecución coactiva, entregará 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, así como efectuar nuevas retenciones, bajo responsabilidad, mientras dure la suspensión del procedimiento.

El subrayado, indica la modificación del texto del articulado, según la propuesta del investigador como resultado de la propuesta normativa planteada del análisis de la problemática y la verificación de los supuestos propuestos.