



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

FACULTAD DE DERECHO Y HUMANIDADES

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

**Aplicación indebida de la revisión judicial y la desnaturalización
de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en
gobiernos locales**

TESIS PARA OBTENER EL TITULO PROFESIONAL DE:

Abogada

AUTORA:

Alcarraz Cadillo, Lesly Jackeline (ORCID: 0000-0002-8674-4726)

ASESOR:

Dr. Santisteban Llontop, Pedro Pablo (ORCID: 0000-0003-0998-0538)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Estudio Sobre los Actos del Estado y su Regulación Entre Actores Interestatales
y en la Relación Público Privado, Gestión Pública, Política Tributaria y
Legislación Tributaria

LIMA - PERÚ

2020

Dedicatoria:

A Dios por siempre guiar mis pasos, a mi madre María Cadillo Olórtegui por ser mi fortaleza, mi motivación y mi compañera en este camino universitario, a mi hermano Víctor Alcarraz Cadillo, por ser mi fuente de inspiración para salir adelante y al Dr. Luiz Carlos Reátegui del Águila por permitirme demostrar mis capacidades y conocimientos en el ámbito laboral.

Agradecimiento:

Al asesor metodológico Dr. Pedro Santisteban Llontop por su dedicación, profesionalismo y asesorías constantes; asimismo agradecer a los especialistas en la materia, por su generosa participación al compartir sus conocimientos y puntos de vista en las entrevistas realizadas, que a pesar de las dificultades que atraviesa el país, estuvieron en todo momento comprometidos y dispuestos a coadyuvar con el desarrollo de esta investigación.

Índice de contenidos

Carátula.....	i
Dedicatoria	ii
Agradecimiento	iii
Índice de contenidos	iv
Índice de tablas	v
Índice de figuras	vi
RESUMEN	vii
ABSTRACT	viii
I. INTRODUCCIÓN	1
I. MARCO TEÓRICO.....	4
II. METODOLOGÍA	11
2.2. Categorías, subcategorías y matriz de categorización	16
3.3. Escenario de estudio	23
3.4. Participantes	24
3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	26
3.6. Procedimientos	28
3.7. Rigor científico	28
3.8. Métodos de análisis de la información	29
3.9. Aspectos éticos	31
III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	32
IV. CONCLUSIONES	77
V. RECOMENDACIONES	79
REFERENCIAS	
ANEXOS	

Índice de tablas

Tabla 1. Características sobre el diseño estudiado.....	16
Tabla 3. Categorías y subcategorías.....	22
Tabla 4. Escenario de estudio	23
Tabla 5. Participantes en la entrevista	25
Tabla 6. Validación de la guía de entrevista.....	27
Tabla 7. Validación del análisis documental.....	28

Índice de figuras

Figura 1. Fases del proceso cualitativo.	11
Figura 2. Características de la teoría básica.	12
Figura 3. Diseño de Teoría Fundamentada.....	14
Figura 4. Gráfico del ingreso de expedientes en la Mesa de Partes de la Sala Constitucional y Social Permanente entre el 2014 al 2018.	14
Figura 5. Gráfico de proporción de expedientes coactivos dentro del total de expedientes resueltos entre el año 2014 y el 2018.	15
Figura 6. Tipos de métodos.....	31

RESUMEN

La presente tesis tuvo el propósito de determinar si la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales; debido a la problemática que afrontan las ejecutorías coactivas de las municipalidades en el intento de recuperar importantes acreencias del Estado para mejorar la calidad de vida de los administrados y brindar bienes y servicios eficientes. Por ello, se realizó un análisis focalizado sobre la normativa legal que faculta la interposición de la demanda de revisión judicial y el impacto directo en las obligaciones tributarias como fuente de recaudación de los Gobiernos Locales.

En esta investigación se empleó el enfoque cualitativo, tipo básico, nivel descriptivo y diseño de teoría fundamentada; obteniendo los resultados y conclusión mediante la recopilación de las guías de entrevistas desarrolladas por especialistas en la materia, siendo respaldadas por las fuentes de análisis documental consultadas, determinándose que el procedimiento de ejecución coactiva se encuentra limitado en la recuperación de las acreencias del Estado por la modificación realizada en el artículo 23° de la Ley N° 26979, promoviéndose que administrados inescrupulosos interpongan demandas de revisión judicial indiscriminadamente para suspender el procedimiento coactivo y así eludir sus obligaciones tributarias.

Palabras clave: Revisión judicial, autotutela administrativa, procedimiento de ejecución coactiva, Gobiernos Locales, obligación tributaria.

ABSTRACT

This research has the purpose to determine if the unjustified legal review promotes the modification of self-guardianship in the coercive execution of local governments, due to the problems faced by the executioners of municipalities in the attempt to recover solvency from the State to improve the quality of life of the administered and provide efficient goods and services. Therefore, an analysis focused on the legal regulations that enable the filing of the lawsuit for legal review and the direct impact on tax obligations as a source of local government incomes was carried out.

This research used the qualitative approach, basic type, descriptive level and design of founded theory; The results and conclusion were obtained through the compilation of the interview guides developed by specialists in the field, which were supported by the documentary analysis sources readed. It was determined that the procedure of coercive execution is limited in the recovery of the State's solvency due to the amendment made to article 23 of Law No. 26979, and promoting that unscrupulous administrated claim legal reviews indiscriminately in order to suspend the coercive procedure and thus avoid their tax obligations.

Keywords: Legal review, administrative self-guardianship, coercive execution procedure, Local Governments, tax obligation.

I. INTRODUCCIÓN. – La investigación realizada en este proyecto, reflejó como **aproximación temática** la necesidad de encontrar soluciones a hechos que obstaculizan la labor de la Administración Tributaria en cuanto a la recaudación de ingresos. Aportes que fueron establecidos por ley y que hoy en día permiten a los Gobiernos Locales obtener los recursos necesarios para brindar bienes y servicios públicos para el beneficio y el bienestar de toda la comunidad.

La Ley N° 27444 (2001), contempló la facultad de contradicción administrativa, estableciendo que todo administrado puede hacer uso de su derecho de contradicción ante cualquier acto que viole, afecte, lesione o desconozca un derecho o un interés legítimo, solicitando la revocación, la modificación, la anulación o la suspensión de sus efectos. Sin embargo, al vencerse los plazos para la interposición de los recursos impugnatorios contra las manifestaciones de la administración pública, éstas habrán quedado firmes, consentidas y expeditas de ser ejecutados.

Por ello, ante la falta del cumplimiento de la obligación tributaria en la etapa ordinaria de cobranza, la Administración podrá hacer uso de la coerción a través de la ejecución coactiva. En esta etapa, no se cuestiona el contenido de la deuda, pues los funcionarios encargados de conducir el procedimiento se avocan a requerir el pago de la suma adeudada que, de no realizarse en el plazo fijado, estará sometida a la ejecución de medidas cautelares que salvaguardarán la cobranza.

A través de la ejecución coactiva se exige el cumplimiento de las obligaciones y deberes de manera forzosa; no obstante, este procedimiento podría suspenderse, de existir algún acontecimiento que se fundamente en una causal de suspensión. Entre estas causales, la Ley N° 30185 (2014) que modificó el artículo 23° de la Ley N° 26979 estableció que cuando el procedimiento verse sobre actos que contenga obligaciones de dar podrá someterse a la revisión judicial, suspendiéndose y en consecuencia levantándose las medidas cautelares trabadas, hasta que el juez determine si se cometieron irregularidades en el procedimiento.

De ahí que, este mecanismo legal haya sido utilizado para eludir obligaciones tributarias, lo cual ha incrementado la carga procesal del Poder Judicial por el

ingreso continuo de expedientes, debido a que la norma ha señalado que el órgano jurisdiccional será el encargado de emitir un pronunciamiento en cuanto al cumplimiento de las disposiciones legales que ameritaron el inicio del procedimiento de ejecución coactiva. Este evidente favorecimiento de la norma hacia los particulares ha permitido que la finalidad principal de la revisión judicial sea tergiversada y ocasione perjuicios en las ejecutorías coactivas de los Gobiernos Locales.

Por ello, en cuanto a la **formulación del problema**, surgió el siguiente **problema general**: ¿De qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales? Asimismo, como **problema específico 1** surgió la siguiente interrogante: ¿De qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales? y como **problema específico 2** la siguiente pregunta: ¿De qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

Por otro lado, la **justificación de la investigación** contiene una **justificación teórica**; ya que se desarrollaron los conceptos de las categorías elegidas; entre ellas, la categoría revisión judicial, habiéndose determinado la necesidad de modificar el artículo que faculta al administrado su interposición contra obligaciones de dar en el procedimiento de ejecución coactiva en Gobiernos Locales y en el otro extremo, la categoría autotutela administrativa, analizándose los mecanismos que pueden fortalecer su actuación y así evitar su inducida desnaturalización. Asimismo, por medio de la **justificación práctica**, se identificó la existencia de una indebida aplicación de la revisión judicial y las limitaciones que se presentaron durante la labor del Ejecutor Coactivo en la recuperación de las acreencias de la entidad, las cuales afectan directamente a la recaudación tributaria. En cuanto a la **justificación metodológica**, la investigación realizada fomentó un mayor análisis de la figura jurídica; dado que, para el desarrollo de las categorías, han sido consultadas fuentes como revistas indexadas, tesis, artículos, entre otras; que han respaldado cada aporte incorporado. De tal manera, por el carácter científico que

caracterizó a esta investigación, será de utilidad para los futuros investigadores que se interesen en estudiar esta problemática, pues les brindará sustento y credibilidad a sus propuestas. Esta es la actual problemática que tienen que afrontar las ejecutorías coactivas de los Gobiernos Locales; por ello, se estableció como **objetivo general** determinar si la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales, como **objetivo específico 1** se planteó identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra las obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales y como **objetivo específico 2** se propuso identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra las obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

Por consiguiente, se estableció como **supuesto general** que la aplicación indebida de la revisión judicial ha promovido la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales, ya que obstaculiza el proceso de cobranza y dificulta la recuperación de las acreencias del Estado; de modo que se deberían de establecer criterios que regulen su interposición a fin de evitar que sea utilizada como mecanismo elusivo por los contribuyentes que se rehúsan a cumplir con sus obligaciones tributarias.

De la misma forma, se estableció como **supuesto específico 1** que la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar, ha promovido la desnaturalización de la autotutela declarativa de la ejecución coactiva en Gobiernos Locales, desconociéndose su capacidad de emitir actos que puedan crear, modificar o extinguir derechos y deberes de los administrados sin requerir la intervención jurisdiccional y como **supuesto específico 2** se señaló que la aplicación indebida de la revisión judicial ha promovido la desnaturalización de la autotutela ejecutiva de la ejecución coactiva en Gobiernos Locales, puesto que se está limitando la ejecución de sus propias decisiones y en muchos casos revirtiendo lo resuelto contra el administrado, dificultando la labor del Ejecutor y Auxiliar Coactivo en la conclusión del procedimiento.

II. MARCO TEÓRICO. - Asimismo, en cuanto a los **trabajos previos**, ha sido imprescindible consultar tesis y artículos que formaron parte de los **antecedentes** de índole **nacional e internacional** de autores que abordaron esta problemática, lo cual ha permitido profundizar, complementar y fortalecer los objetivos designados para encausar esta investigación.

Por ende, entre los **antecedentes del ámbito nacional**, desde el punto de vista de Carbajal (2016) mediante la tesis que lleva por título *“Afectación del procedimiento de cobranza coactiva [...]”*, investigación que le permitió alcanzar el grado de Maestro en la especialidad de Derecho tributario en la reconocida Universidad Privada Antenor Orrego, planteó como objetivo el poder determinar si la presentación de solicitudes de suspensión respecto a la cobranza coactiva es indiscriminada. La investigación no señaló el enfoque, pero se examinó que es cuantitativa, cuyo diseño metodológico fue básica, descriptiva - no experimental. En cuanto a las conclusiones que aportó la autora refirió que: “Existe una presentación indiscriminada de solicitudes de suspensión de la Cobranza Coactiva, amparándose en la sola presentación de la demanda de Revisión Judicial, ante el Ejecutor Coactivo [...]” (p.86).

Al respecto, la investigación realizada previamente, esclareció y respondió el objetivo general planteado, puesto que el hecho de que no haya más restricciones para la admisión de la revisión judicial hizo posible el abuso y la aplicación indebida de la demanda, el cual no requiere de mayor análisis del Ejecutor Coactivo, tan solo su obligatorio cumplimiento ante la sola presentación de la demanda. Este último enunciado refirió que la ejecutoriedad de los actos que distingue a la ejecución coactiva se mantendrá supeditada al criterio del órgano jurisdiccional, limitándola en su accionar y vulnerando su capacidad de emitir sus propias decisiones, afectando directamente la celeridad de la conclusión del procedimiento y desprotegiendo la finalidad recaudadora en los Gobiernos Locales.

Por otro lado, Moreano (2014) exfuncionario de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y actual vocal del Tribunal Fiscal, publicó su artículo el cual lleva por título “Algunos alcances sobre la facultad

coactiva de la Administración Tributaria”, de cobranza coactiva en la revista de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas de Lima Perú, denominada Revista de Economía y Derecho, concluyó que el procedimiento de cobranza coactiva ejerce la autotutela ejecutiva al momento de requerir el cumplimiento obligatorio de la deuda tributaria, exigible en la vía coactiva, por lo cual debe de ejercerla interpretando la normativa, de forma restrictiva (p. 49).

En otras palabras, la conclusión del autor respondió al objetivo específico 2 planteado, debido a que la autotutela ejecutiva permite la ejecución de los actos administrativos y esta puede reflejarse a través de la cobranza coactiva; sin embargo, este accionar se encuentra reducido ante la revisión judicial contra obligaciones de dar, por lo cual es importante su regulación, de tal manera que no se abuse del derecho ni se despreteja el interés público que resguarda el bienestar general, al anteponerse la satisfacción de un interés particular.

Por otra parte, Chávez (2015) docente de la UNMSM y ESAN, realizó el artículo titulado “Las medidas cautelares en materia tributaria: límites y excesos”, de materia tributaria, publicado en el portal de Revistas PUCP de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en el cual concluyó que la autotutela ejecutiva no solo faculta a la Administración para el uso directo de la coerción, sino también le permite interponer medidas cautelares previas, para asegurar la deuda tributaria ante posibles conductas elusivas del contribuyente (p.145-146).

Al respecto, este aporte del autor permitió esclarecer el objetivo específico 2, debido a que se desprende que la autotutela ejecutiva no solo faculta a la Administración al uso directo de la coerción, sino también le permite interponer medidas cautelares previas, aun cuando no existiera deuda exigible coactivamente, con la finalidad de asegurar la deuda tributaria ante posibles conductas elusivas en donde el contribuyente podría colocarse en una situación de insolvencia voluntaria para evitar el cumplimiento de las obligaciones,

Entre los **antecedentes del ámbito internacional**, la investigación realizada por Coutinho (2019) Fiscal General del Estado de São Paulo y Doctor en Derecho

Político y económico en la Universidad Presbiteriana Mackenzie, refirió en su artículo titulado “*Derecho a la educación y ocupación de escuelas públicas: Un estudio sobre autotutela administrativa en el sistema legal brasileño*” de 11 de enero, publicado en la revista Administrative Law Review, Río de Janeiro Brasil, concluyó que la administración pública surge a partir del principio de los poderes coercitivos, que permite el recupero de los bienes del Estado, llevando a cabo sus actividades sin requerir la intervención judicial (p.103 -104).

En otras palabras, la referida cita responde al objetivo general debido a que es fundamental que el interés público encauce las acciones del Estado, ya que solo de esta manera se podrá cumplir con los propósitos planteados para la satisfacción de las necesidades de todos administrados. Por ello la administración pública, a través de las prerrogativas conferidas, tiene el deber de recuperar los activos del Estado sin una orden judicial, en virtud a los poderes coercitivos otorgados por la norma.

Por otro lado, Perlingeiro (2016) reconocido catedrático de la Universidad Federal Fluminense, describió en su artículo científico denominado “*Perspectiva histórica de la Jurisdicción Administrativa en América Latina: Tradición Europea Continental Versus Influencia Estadounidense*”, de enero-junio 2016, artículo publicado en la revista indexada British journal of American legal studies, concluye que en Europa la jurisdicción administrativa se distinguía por su independencia de otros órganos; mientras que en América Latina, el Poder Judicial al asumir el control de la administración sobre sus poderes discrecionales, sobrecargó los tribunales judiciales y ello dificultó el sistema judicial (p. 48-50).

Por tal motivo, cabe mencionar que, a través de la historia de la evolución de la administración, se ha podido demostrar que el relegar funciones a otro órgano, cuya sobrecarga procesal es insostenible, solo ha dificultado la eficacia y celeridad de los actos administrativos. Por lo tanto, el trabajo previo realizado por el autor se asemejó al objetivo general, pues demostró que, si la administración se vuelve dependiente de otro órgano, no contribuye con la búsqueda de efectividad en la solución de conflictos, tan solo genera retraso y dificulta la labor administrativa.

Por otra parte, Yáñez (2016), para alcanzar el título profesional en el grado de Magister en la materia de Derecho Procesal en la prestigiosa Universidad Andina Simón Bolívar, elaboró la tesis que lleva por título *“Conveniencia de la aplicación de la vía sumaria al juicio de excepciones al procedimiento de ejecución coactiva”*, cuyo objetivo fue investigar si las excepciones perentorias que admiten que el recurso de casación sea interpuesto, dilata la cobranza coactiva y la vuelve ineficiente. De lo estudiado, se infirió que el enfoque de la investigación es cualitativo, de diseño metodológico narrativo y tipo descriptivo. Además, el autor concluyó que la norma faculta interponer el recurso de casación cuando se fundamenten en causales de excepción, considerando a dicho criterio como erróneo, pues se reflejó como la ejecución coactiva se desnaturaliza, incentivando el abuso del derecho y la sobrecarga procesal (p.69).

En cuanto a esta última afirmación, cabe señalar que la investigación anterior respondió a uno de los objetivos específicos, ya que el hecho de que el administrado pueda interponer el recurso de casación en la etapa coactiva, alteró la esencia del procedimiento, dado que no efectúa directamente la ejecución de sus acciones, puesto que necesita de la intervención del órgano jurisdiccional para que, a través de él, pueda lograr el recupero de la deuda.

Asimismo, Vega (2015) quien elaboró la tesis titulada *“La extralimitación estatal de la autotutela administrativa en materia tributaria”* para obtener el título de abogada en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, presentó como objetivo responder a una secuencia lógica sobre la existencia de extralimitaciones estatales que tiene que afrontar el Ejecutor Coactivo en Ecuador. La tesis plasmó una base metodológica de enfoque cuantitativo, con niveles descriptivo y no experimental. En ese sentido, la autora sostiene al respecto:

La coactiva es un procedimiento administrativo, ejercido por la Administración Pública para la pronta y eficaz satisfacción de las obligaciones pendientes, por medio de la aplicación de la fuerza sin que medie autoridad jurisdiccional. A lo dicho, se podrá entender que el procedimiento adopta la naturaleza del proceso ejecutivo porque no se discute el contenido de la obligación, sino que se busca la ejecutividad de la misma al encontrarse líquida, determinada y de plazo vencido (p. 156).

Sobre lo acotado, es pertinente señalar que el estudio realizado refirió al objetivo general de esta investigación, ya que hace mención de que la ejecución coactiva es un procedimiento proveniente de la autotutela administrativa que no requiere de la intervención del Poder Judicial para hacer efectiva sus resoluciones, puesto que goza de facultades conferidas para emplear la ejecución forzosa de una obligación.

En concordancia a los aportes mencionados, es imprescindible que el marco teórico contenga los **conceptos** de cada categoría y subcategoría, para ahondar aún más en la investigación, en función al enfoque y a las teorías relacionadas. Entre las primeras categorías se estableció a la **revisión judicial**, sobre la cual Aguilar y Rodríguez señalaron:

El proceso de revisión judicial consiste en someter, como su propio nombre lo dice, a revisión de un órgano jurisdiccional la legalidad y cumplimiento de las normas previstas para la iniciación y trámite del procedimiento de ejecución coactiva. [...] Así, el proceso de revisión judicial no constituye un proceso de jurisdicción plena, por cuanto el control jurídico del cual goza sobre la actuación administrativa es parcial, pues únicamente somete a evaluación las actividades administrativas de la entidad pública y de los funcionarios a cargo de la ejecución coactiva (Ejecutor y Auxiliar Coactivo), solo en cuanto al cumplimiento y respeto de las formalidades legales [...] (2017, p.91).

Sobre este enunciado, cabe resaltar que solamente la revisión judicial puede ser interpuesta con la finalidad de solicitar la revisión de la legalidad del procedimiento, para resguardar el derecho a la tutela efectiva y el debido procedimiento, por lo cual su finalidad no es cuestionar el fondo del procedimiento, únicamente la forma.

En otras legislaciones se han adoptado diversas posturas al solicitar la suspensión de la ejecución de los actos en la vía judicial, lo cual se refleja a través del **derecho comparado**. En ese sentido, los artículos 941° y 942° del Código de Procedimiento Civil de **Ecuador** establecieron que para la procedencia de la suspensión se deberá de adjuntar al escrito de excepciones la prueba de la consignación del monto de la deuda más intereses y otros gastos administrativos; por otro lado, los artículos 692° y 694° de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico – LPCALE de **Cuba** decretó que se

suspenderá la ejecución del acto cuando se demuestre que podría ocasionar daños irreparables, siempre y cuando de la misma no se provoque un perjuicio al interés estatal, adicionalmente se requiere una fianza que cautele la deuda por los posibles gastos en los que incurriría la administración de no concedérsele la razón al demandante. Mientras tanto, el numeral 23.3 del artículo 23° de la Ley 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva de **Perú** señaló que la sola presentación del cargo de la demanda de Revisión Judicial es una causal para suspender el procedimiento de cobranza coactiva y ordenar el levantamiento de medidas cautelares.

De los artículos analizados por parte de las normas internacionales consultadas se pudo observar que los legisladores han establecido requisitos previos para la procedencia de la suspensión de la ejecución de los actos en la vía judicial; mientras que en la legislación nacional, la norma no precisó mayores alcances sobre este acontecimiento, tan solo señaló que la presentación de la demanda de revisión judicial, será motivo suficiente para la suspensión automática del procedimiento de cobranza coactiva, promoviéndose la presentación indiscriminada de demandas y con ello la desnaturalización de la autotutela ejecutiva de los actos administrativos emanados de la ejecución coactiva.

Por otra parte, la revisión judicial podrá interponerse cuando la ejecución de actos administrativos recaiga en obligaciones de dar y obligaciones de hacer y no hacer, razón por la cual se establecieron como subcategorías. En cuanto a la **obligación de dar**, Masbernat (2017) sostuvo que es aquella obligación relacionada al pago que satisface el interés del acreedor, en el caso de la administración se refleja a través del cobro de los tributos (p. 240); asimismo Alva (2019) dio a conocer que las **obligaciones de hacer y no hacer** se conceptualizan como aquellas sanciones que obligan al administrado a omitir o abstenerse de realizar alguna actividad y de rehusarse, la administración podrá ejecutar el decomiso, la clausura o la demolición de los bienes del infractor, entre otros (p.83).

En ese sentido, se definió que la ejecución coactiva es una manifestación de la ejecutoriedad de los actos administrativos que contienen obligaciones tributarias (de dar) y obligaciones no tributarias (de hacer y no hacer). Mediante este

procedimiento la administración exige el cumplimiento de estas obligaciones; no obstante, la naturaleza de todo acto administrativo se rige bajo el principio de autotutela administrativa, cuya ejecución de sus propios actos no requieren de intervención judicial.

Por consiguiente, la segunda categoría **autotutela administrativa**, se conceptualizó como aquella facultad de la administración pública de poder exigir el cumplimiento de los actos administrativos sin tener que acudir al órgano judicial en mérito a la **autotutela declarativa** para la protección de sus intereses, ya que utiliza los medios coercitivos que le permitirá ejecutarlos ante la resistencia del cumplimiento de la obligación, ello hace referencia a **autotutela ejecutiva** (STC 0015/05, 2006).

Es así como la normativa ha previsto que algunas entidades de la Administración Pública estén facultadas de ejercer la autotutela administrativa bajo los lineamientos conferidos, con la finalidad de hacer cumplir los actos administrativos que surjan a partir de sus manifestaciones, entre ellas las que provengan de un procedimiento de cobranza coactiva.

Por otra parte, el Poder Judicial planteó que la distribución de la carga procesal se racionalice, debido a la sobrecarga de la cual adolece y que no permite la celeridad de los procesos; por ello, recomendó que se modifique la Ley N° 26979 en cuanto al proceso de revisión judicial para que éste no sea conocido por la Corte Suprema, pues en dicho proceso no se discute el fondo, solo la forma respecto a la validez de los actos, por lo que no requiere ser elevada a una segunda instancia.

Con esta iniciativa el Poder Judicial distinguió el proceso de revisión judicial del proceso contencioso administrativo; ya que, en la mayoría de los casos, se ha resuelto verificando que las partes hayan sido debidamente notificadas. Asimismo, el Poder Judicial reveló que el elevado ingreso de demandas de revisión judicial, ha incrementado considerablemente la carga procesal, provocando el retraso en la atención de otros casos de mayor complejidad, motivo por el cual plantearon una reorientación en la materia (Proyecto de Ley N° 4522/2018-PJ, 2019).

III. METODOLOGÍA

3.1 Tipo y diseño de investigación

El desarrollo de esta investigación se realizó en base al **enfoque cualitativo**, ya que se repotenciaron las preguntas que fueron de utilidad para identificar las interrogantes de la investigación y al hallarlas, se pudieron mejorar y direccionar, dado que su potencial indagador facilitó reformular y plantear una y otra vez las preguntas seleccionadas. Esto se debió al proceso circular que posee y en el que la secuencia no siempre ha sido la misma. Por ello, fue imprescindible conocer las fases del proceso cualitativo (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p.7).

En el enfoque cualitativo se pudo desarrollar un tema en específico en función a la materia abordada; no obstante, para llegar a realizarse un desarrollo completo, fue necesario culminar diversas fases, entre ellas la recolección y análisis de datos, lo cual ha permitido reformular o plantear nuevas interrogantes durante el proceso de investigación y de ser el caso, perfeccionarlas, lo cual se materializó en la interpretación de resultados obtenidos y contrastándose posteriormente en la discusión de los hallazgos.

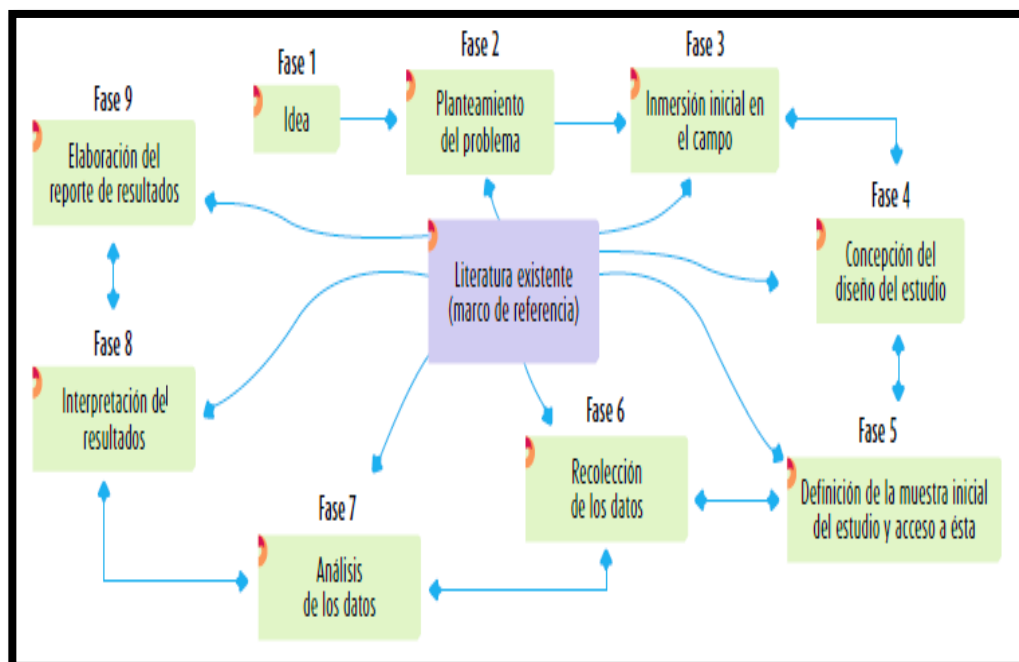


Figura 1. Fases del proceso cualitativo.

Tipo de Investigación:

Esta investigación se caracterizó por ser de tipo denominado **básica**, ya que ha sido el soporte que amplió el conocimiento de los fenómenos que intervinieron en la realidad y que le brindaron a la investigación el carácter científico que necesitaba; entre sus características se encuentran la exposición amplia de teorías y principios que fundamentaron la investigación realizada, las teorías que describieron y explicaron cada una de las categorías intervinientes. Por lo cual, cada exposición se encontró debidamente citada, estructurada en figuras y tablas con denominación, con numeración correlativa y respectivas fuentes referenciales (Espinoza, 2014, p.78).

De igual manera, en la investigación cualitativa ha sido de suma importancia identificar las principales características de la teoría básica, ya que a partir de estas directrices se ha podido construir un análisis focalizado, en el cual el uso de teorías y principios han permitido brindarle credibilidad a las categorías y subcategorías seleccionadas, las mismas que han ido acompañadas de fuentes, gráficos y tablas de contenido.



Figura 2. Características de la teoría básica.

Asimismo, la teoría básica de la investigación ha detallado las teorías utilizadas, cuyos aportes han sido fundamentales en esta investigación; puesto que explicaron y describieron aquellos fenómenos identificados y estudiados anteriormente por otros investigadores que se interesaron en indagar la problemática planteada (Espinoza, 2014, p.118).

Diseño de la investigación:

Por otra parte, la investigación del presente trabajo se realizó bajo el diseño de la **Teoría Fundamentada**, donde el investigador ha generado una respuesta o posible teoría en torno a los sucesos o fenómenos encontrados que se desarrollaron en un determinado contexto y con la intervención de diferentes participantes quienes brindaron sus propias perspectivas, las cuales pudieron catalogarse como supuestos a través de datos empíricos en determinadas áreas (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p.472).

La teoría fundamentada siguió el procedimiento necesario, sobre el cual se elaboró una teoría sustantiva; sin embargo, ella ha sido corroborada y validada oportunamente. Las ventajas de haber trabajado con la teoría fundamentada recayeron en la practicidad, sujeta a las expresiones de los sujetos intervinientes. La teoría fundamentada a su vez pudo responder al enfoque sistemático y emergente (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p.473).

Este diseño metodológico fue empleado debido la generación de posibles teorías que explicaron un fenómeno de carácter social identificado en un determinado contexto, para lo cual fue necesario diferenciar las condiciones causales, intervinientes y del contexto para la elaboración de supuestos que dieron respuesta a los objetivos de la investigación y permitieron esclarecer el panorama estudiado; no obstante, la identificación de las categorías intervinientes fue primordial para comprender y acceder a los fenómenos que fueron descubriéndose durante la investigación, partiendo de los trabajos previos y de los enfoques y teorías conceptuales.

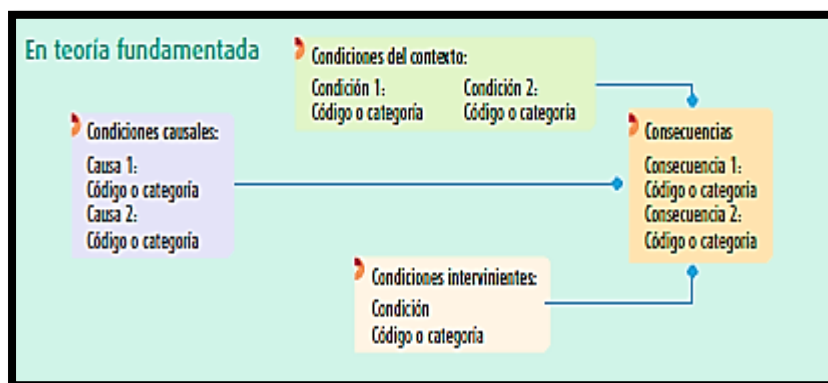


Figura 3. Diseño de Teoría Fundamental.

Uno de los fenómenos encontrados dentro de la investigación a razón del diseño de teoría fundamentada utilizada, gira en torno a la sobrecarga procesal que se ha identificado en el Poder Judicial a razón de la presentación de demandas de revisión judicial; al respecto, en la figura 3 se pudo identificar que mientras en el año 2014 el número de expedientes ingresados por ejecución coactiva representó a más del 20% de la carga total, en el año 2018 representó a más del 40% de todos los expedientes ingresados en aquel año; por ello, el promedio de expedientes ingresados por ejecución coactiva durante los 5 años evaluados representó a 1331 expedientes por año, siendo el promedio anual equivalente a 4019 expedientes. En consecuencia, la carga anual por expedientes en la Corte Suprema referentes a ejecución coactiva representó al 33% del total de expedientes ingresados (Proyecto de Ley N° 4522/2018-PJ, 2019).



Figura 4. Gráfico del ingreso de expedientes en la Mesa de Partes de la Sala Constitucional y Social Permanente entre el 2014 al 2018.

De igual manera, en la figura 4 se interpretó la proporción de expedientes resueltos, sobre el cual se apreció que desde el año 2017 la cantidad de expedientes disminuyó preocupantemente pasando de 1100 casos resueltos en el año 2016 a únicamente 102 en el año 2017 y llegando a elevarse a solo 457 durante todo el año 2018. No obstante, en el intervalo de los 5 años analizados, se desprendió que la cifra de expedientes sin resolverse y que a la fecha se encontraban sin una decisión de la Corte Suprema fue alrededor de 2533 expedientes (Proyecto de Ley N° 4522/2018-PJ, 2019).



Figura 5. Gráfico de proporción de expedientes coactivos dentro del total de expedientes resueltos entre el año 2014 y el 2018.

Por consiguiente, la teoría fundamentada se caracterizó por contener tres etapas marcadas, a través del objeto de estudio en cuanto a la interacción de individuos, determinadas por ejecutar estrategias en el análisis de los datos recolectados y plasmados a través de técnicas. Estos datos, a su vez, se caracterizaron por poseer una codificación en particular, puesto que fueron reclutados de forma selectiva por estar en constante comparación los elementos del refinamiento teórico, axial por estudiarse el eje de las categorías y subcategorías asignadas y abierta por el proceso analítico de la descripción de los conceptos.

Tabla 1. *Características sobre el diseño estudiado*

Características	Objeto de estudio	Estrategias de análisis de datos	Instrumento de recolección de datos
Teoría Fundamentada	Interacción de individuos entre sí	Codificación selectiva, abierta y axial.	Entrevistas

Fuente: elaboración propia.

3.2 Categorías, subcategorías y matriz de categorización

Categorías:

En el enfoque cualitativo, las **categorías** han sido consideradas como conceptos, hechos relevantes como ideas o experiencias, que necesariamente guardaron relación con los datos (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p.429).

En el presente trabajo se establecieron como categorías a la **revisión judicial** y a la **autotutela administrativa**, debido a su implicancia en el tema abordado y a través de ellas, se analizaron sus conceptos y principales características en función a la problemática planteada y a los objetivos establecidos en esta investigación.

Revisión judicial

La demanda de revisión judicial, regulada en el artículo 23º de la Ley N° 26979 es considerada una causal de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, puesto que a la sola interposición de la demanda ante en Ejecutor coactivo, automáticamente se suspende el procedimiento. Para Dávila (2018) en dicho procedimiento, el Ejecutor coactivo se encuentra obligado a suspender el procedimiento y a levantar las medidas cautelares de forma inmediata, hasta que se pueda conocer el veredicto del juez, lo cual representa una dificultad para las

entidades recaudadoras de acreencias a favor del Estado, puesto que se encuentran limitados a continuar con la cobranza coactiva (p.125).

Por otra parte, Benites et al. (2003) precisaron que en la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva no se ha profundizado sobre la vía procedimental, las medidas cautelares, las pruebas, entre otros aspectos que deberán de aplicarse en el proceso de revisión judicial; por lo cual, necesariamente, resultó de aplicación supletoria lo estipulado en la Ley que regula el proceso contencioso administrativo y posterior a ella, lo regulado en el Código Procesal Civil (p. 19).

Asimismo, en cuanto a la vía procedimental, Delgado (2017) concordó que en la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva no se exige expresamente un pronunciamiento judicial o se brinde la posibilidad de solicitar una medida cautelar; tampoco se ha contemplado la exigencia de que dicha demanda haya cumplido con los requisitos de forma y fondo para ser admitida a trámite (p.100).

Por su parte, en cuanto a la aplicación supletoria de la normativa, Belkin et al. (2019) enfatizaron que en cierta forma existe un vínculo entre las normas procesales, administrativas, mercantiles y civiles; por lo cual, pueden ser consultadas para fortalecer la resolución de conflictos y ser utilizadas de forma preventiva (p. 462).

Por otro lado, en opinión de Olivera (2017) la revisión judicial desnaturalizó el verdadero fin de esta demanda, puesto que constituye una traba y resulta inviable el procedimiento de cobranza al no existir un límite en su interposición, permitiendo ligeramente la suspensión de la cobranza coactiva, pues la norma que la regula no precisa las veces que puede ser invocada sobre una misma pretensión, tampoco existen candados que deberán de ser superados para que se pueda conceder dicha suspensión (p. 56).

De igual manera, se pudo evidenciar que otro problema radica en las notificaciones dentro del Procedimiento de Ejecución Coactiva las cuales desempeñan un rol importante, pues si estas se realizaran eficazmente, se evitaría

el desacuerdo del administrado al impugnar mediante apelación ante el Poder Judicial cuestionando no haber sido debidamente notificados, lo cual representa una carga procesal innecesaria de revisiones judiciales para la Corte Superior y la Corte Suprema, pues la norma ha establecido claramente que el pronunciamiento de estas instancias solo abordarán aspectos de forma mas no de fondo sobre aquellas irregularidades que pudieron haberse suscitado al inicio o durante el procedimiento (Montes, 2017, p. 44).

Autotutela administrativa

Es considerada una facultad de la administración para imponer de forma unilateral derechos y obligaciones a los administrados y de exigir el cumplimiento de estas últimas a través de la ejecución de los actos administrativos sin requerir la intervención del Poder Judicial. Al respecto, Cabezas (2016) precisó que la función jurisdiccional de la que goza la administración es una potestad que poseen determinadas instituciones públicas y a través de la coerción de los actos administrativos pueden exigir, por ejemplo, el pago de lo adeudado; siempre y cuando, el título que sirve de ejecución cumpla con características como que la deuda puesta a cobro sea líquida, determinada, vencida y exigible (p. 27).

Desde el punto de vista de Montero (2015) destacó que la concepción del tributo en América Latina se vio reflejado desde la época de la conquista, el cual estuvo compuesto por bienes, dinero y servicios (p. 83). Por otra parte, Ferrada y Sagredo (2015) manifestaron que el derecho comparado abordó temas relacionados a la tutela cautelar y sus alcances para controlar a la Administración del Estado de manera eficaz, tutelando los derechos y los intereses de los administrados sin dejar de lado los intereses de la justicia administrativa en representación del bienestar general (p. 364).

Como expresó Cervantes (2013) en la legislación mexicana, se practicó una reforma constitucional debido a la diversidad de órganos que podían resolver controversias entre la administración pública municipal y los contribuyentes y en función a la diversidad de medios de impugnación existentes; por ello, se consideró fundamental precisar en aquella

normativa que los medios de impugnación deberán de estar sujetos a los principios de publicidad, legalidad, igualdad y audiencia, siendo la vía idónea para aquel suceso el proceso contencioso administrativo municipal (p. 206).

Por otro lado, desde la posición de Enteiche (2014) describió que en la legislación chilena solo se ha regulado sobre la autotutela ejecutiva para que sea utilizada de forma excepcional, cuando exista desobediencia de un acto que ha sido desfavorable y frente a la constatación de un órgano administrativo, solo en esos casos se permite el uso de la fuerza pública, con la finalidad de cautelar bienes jurídicos en específico (p. 178).

Mientras que en la legislación cubana a través de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico – LPCALE se definieron tres presupuestos para determinar la suspensión de la ejecutoriedad del acto administrativo; el primero mencionó que se debe de acreditar que el perjuicio ocasionado a consecuencia de la ejecución del acto no podría ser reparado y causará daños irreversibles, el segundo presupuesto refirió que la suspensión no perjudique el interés general; es decir, el interés público, el cual siempre deberá de anteponerse ante el interés privado y por último el tercer presupuesto mediante el cual se planteó solicitar una garantía denominada caución que podrá ejecutarse en caso de que no se le conceda la razón al demandante y a raíz de la suspensión de la ejecutoriedad del acto administrativo solicitada, se haya generado perjuicio a la actividad económica de la administración (Marcheco, 2015, p. 229).

En la presente investigación, se analizó el procedimiento de cobranza coactiva de la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales, debido a la finalidad de no dejar en indefensión a las acreencias recaudadas y que posteriormente serán utilizadas en beneficio de todos los contribuyentes de un determinado distrito. A juicio de Abdurasulovich, las funciones de toda administración tributaria buscan preservar el interés general: “La peculiaridad de la administración tributaria es que la actividad de los órganos estatales autorizados se lleva a cabo en interés del Estado” (2020, p. 240).

Por su parte, Yingkai et al. (2019) manifestaron que la fiscalidad representa una política pública primordial en la práctica; por ello, se debe tener en cuenta que los ingresos y gastos fiscales influyen en la seguridad, defensa nacional y ciclos económicos de un país. En ese sentido, no se debe descuidar el buen comportamiento fiscal de las empresas y personas naturales (p. 16).

En un estudio realizado por unos investigadores especializados en materia tributaria se percibió la necesidad que tienen los contribuyentes de adquirir información respecto a reglamentos fiscales y leyes, conocimientos que si fueran difundidos y simplificados al alcance de los administrados, les permitirá conocer a las autoridades fiscales, profesionales del sector y a la red social que los involucra, dando cumplimiento a la normativa prevista (Onu y Oats, 2018, p. 940).

Citando a Wynter y Oats (2019) quienes manifestaron que es importante generar un vínculo social de compromiso y empatía entre la administración y los administrados, involucrando a los contribuyentes deudores y haciéndolos parte del sistema tributario; de esta manera, podrán transformarse en ciudadanos respetuosos de las normas tributarias (p. 9).

En ese mismo orden de ideas, Rogić (2016) detalló que el acceso a los participantes en el sistema tributario de los Estados fiscales modernos se rige bajo dos enfoques como la imposición de impuestos al Estado en conflicto e impuestos para un Estado cooperante, siendo este último el que busca eliminar la barrera de la percepción de una relación de autoritarismo y sometimiento entre la autoridad municipal y el contribuyente, por lo que se plantea destacar la cooperación, la confianza mutua y el diálogo que propone el segundo enfoque (p. 233- 234).

De ahí que, mediante la recaudación de impuestos, el Estado busque brindar igualdad de oportunidades. Por ejemplo, al encontrarse reconocido el derecho a la salud como un derecho fundamental de la persona humana y al ser el fin supremo del Estado, es responsabilidad del mismo realizar acciones que coadyuven a garantizar y cautelar que la población disfrute plenamente de una buena salud mental y física sin limitación alguna (Moutinho y Dallari, 2019, p. 87).

Otro punto importante a destacarse en esta investigación fue que a través de la cobranza coactiva se haya buscado recuperar las deudas tributarias que no fueron asumidas dentro de plazo oportuno; puesto que, con el cumplimiento de las obligaciones tributarias se reduzca el índice de morosidad del distrito y se obtengan recursos inmediatos para el desarrollo de obras y servicios públicos.

Al respecto, Rosas (2016) precisó que el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el pago oportuno y voluntario de las mismas, se encuentran ligadas a la concientización que los contribuyentes han desarrollado, cuyo deber cívico se describe como cultura tributaria (p.3).

Para Jia et al. (2020) los presupuestos que designa el gobierno central coadyuvan a la equiparación; no obstante, los gobiernos locales al tener una relación directa con los residentes, buscan recaudar sus propios recursos para el beneficio de estos mismos a costa de la indisciplina fiscal que afronta día a día ante la negativa de pago (p. 16).

A juicio de Biehl et al. (2019) los sectores de mayores ingresos son los que han desarrollado un vínculo explícito con el Estado, por lo cual es muy probable la existencia de impuestos de clase que no conduzcan a resultados igualitarios, si no que promueven actos que necesiten de reformas para mejorar las capacidades fiscales del Estado (p. 37).

No obstante, un estudio elaborado en Eslovaquia mostró que una manera de promover la cultura tributaria es a través de la unificación de la recaudación de impuestos y la mejora en la educación de los ciudadanos, pues mediante esta reforma se podrá reducir la carga administrativa, la burocracia y acercará el sistema de administración, mejorando la percepción de los contribuyentes en cuanto al pago de impuestos; así, se podrá reducir la elusión tributaria y se generará mayor conciencia tributaria en jóvenes y adultos (Dobrovič et ál., 2018, p. 312).

Como lo hicieron notar Zhang et ál. (2016) en cuanto al incumplimiento de las deudas tributarias: “El problema, desde el punto de vista analítico, es que la cultura

y las instituciones son difíciles de separar y son casi ciertamente interdependientes” (p. 11).

Finalmente, desde la posición de Božović (2016) enfatizó que el Estado moderno debe de incentivar a que los contribuyentes se comprometan en la relación jurídico-tributaria y no sean solamente agentes pasivos del sistema fiscal de un Estado; de esta manera, la brecha existente entre los contribuyentes y la autoridad fiscal, dejará de ser vista como una relación de sometimiento y se transformará en una relación de colaboración (p.135).

Subcategorías:

Las **subcategorías** son aquellas divisiones de la categoría que se obtuvieron como resultado al indagar en las posibles clasificaciones que componen a las categorías, identificándose por tipos, características, especies, entre otros; o al contexto en el que intervienen.

Por lo cual, respecto a la primera categoría **revisión judicial**, se seleccionó como subcategorías a la **obligación de dar** y a la **obligación de hacer y no hacer**, debido al tipo de contenido del acto administrativo contra el cual se puede interponer este mecanismo para exigir la revisión de legalidad; en cuanto a la segunda categoría autotutela administrativa, se delimitó entre la subcategoría autotutela declarativa y a la subcategoría autotutela ejecutiva, en mérito a su clasificación.

Tabla 2. *Categorías y subcategorías*

Categorías	Subcategorías	
Revisión judicial	Obligación de dar	Obligación de hacer y no hacer
Autotutela administrativa	Autotutela Declarativa	Autotutela Ejecutiva

Fuente: elaboración propia.

Matriz de categorización:

La **matriz de categorización apriorística** fue la base de esta investigación, la cual ha sido elaborada cuidadosamente, ya que de ella dependió el buen desempeño y el sustento de los fenómenos identificados. Al ser de suma importancia, contuvo el ámbito temático, el problema general de la investigación, los problemas específicos, el objetivo general de la investigación, los objetivos específicos, el supuesto general, los supuestos específicos, categorías, subcategorías y la metodología (**ver el anexo número 3**).

3.3. Escenario de estudio

Esta sección hizo referencia al espacio físico, en donde se describió el contexto general, los detalles, el lugar físico y los aspectos que detallaron las percepciones y puntos de vista de quienes intervinieron en la investigación, para lo cual fue de suma utilidad el uso de instrumentos como la entrevista. Asimismo, la entrevista estuvo dirigida a aquellos conocedores de la materia, **participantes** altamente calificados, cuyos conocimientos han sido imprescindibles para reforzar el contenido de esta investigación (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p.514).

Por ello, para realizar la entrevista fue necesario trasladarse al escenario de la entrevista, en el que cada experto en la materia pudo relacionar su ambiente laboral con el tema consultado. El escenario de entrevista estuvo compuesto de la siguiente manera:

Tabla 3. *Escenario de estudio*

N°	ENTREVISTADOS	CARGO	ESCENARIO DE ESTUDIO
1	Fernando Juan Andrade Carmona	Excongresista (Periodo 2011-2016)	Oficina independiente
2	Edwin Alfonso Espinoza Chávez	Ex asesor del despacho congresal	Oficina independiente

3	Juan Manuel Caciano Jares	Ejecutor Coactivo	Municipalidad de Santiago de Surco
4	Luiz Carlos Reátegui Del Águila	Gerente de Administración Tributaria	Municipalidad Distrital de Santa Rosa
5	Rolando Morales Torres	Ejecutor Coactivo	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
6	Robert Medina Sánchez	Coordinador de Cobranza Coactiva	Autoridad de Transporte Urbano – ATU para Lima y Callao
7	Carlos Edison Aquino Osorio	Auxiliar Coactivo	Municipalidad de Santiago de Surco
8	Jhony Álex Chuquipoma Facho	Asesor jurídico	Diario Oficial El Peruano

Fuente: elaboración propia.

3.4. Participantes

Para la investigación a desempeñarse ha sido fundamental seleccionar muestras que estén basadas en apreciaciones subjetivas; al respecto, se precisó que el método de selección de muestra es **no probabilístico**, ya que la elección realizada no estuvo sujeta a la probabilidad, solo a las causas que guardaron relación con los propósitos que tuvo el investigador; además, no se adoptó un procedimiento mecánico, pues sobresalió la discrecionalidad del investigador, a través de muestras que fueron seleccionadas en base a otras investigaciones consultadas.

En otras palabras, son aquellos **especialistas** que intervinieron en el estudio, quienes proporcionaron información necesaria para fortalecer la investigación planteada. Estos participantes fueron escogidos de forma directa, para obtener la validez del contenido. Esta evidencia se produjo al analizar lo seleccionado por

medio del instrumento empleado; en este caso, la entrevista (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p.176).

En esta investigación se tuvo como participantes a profesionales con amplios conocimientos y una vasta experiencia en la materia, lo cual garantizó la calidad y la credibilidad en las respuestas obtenidas. Los participantes se detallaron de la siguiente manera:

Tabla 4. *Participantes en la entrevista*

N°	NOMBRE Y APELLIDOS	PROFESIÓN Y CARGO	INSTITUCIÓN A LA QUE PERTENECE	AÑOS DE EXPERIENCIA
1	Fernando Juan Andrade Carmona	Ingeniero y Máster of Arts (MA)/Ex congresista del periodo 2011-2016	Independiente	30 años
2	Edwin Alfonso Espinoza Chávez	Abogado y Contador/Exasesor del despacho congresal	Independiente	25 años
3	Juan Manuel Caciano Jares	Abogado/ Ejecutor Coactivo	Municipalidad de Santiago de Surco	20 años
4	Luiz Carlos Reátegui Del Águila	Magíster en Gestión Pública/ Gerente de Administración Tributaria	Municipalidad Distrital de Santa Rosa	15 años
5	Rolando José María Morales Torres	Abogado/Ejecutor Coactivo	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	10 años
6	Robert Medina Sánchez	Magíster en Administración/ Coordinador de Cobranza Coactiva	Autoridad de Transporte Urbano – ATU para Lima y Callao	10 años

7	Carlos Edison Aquino Osorio	Abogado/ Auxiliar Coactivo	Municipalidad de Santiago de Surco	10 años
8	Jhony Álex Chuquipoma Facho	Abogado/ Asesor jurídico	Diario Oficial El Peruano	10 años

Fuente: elaboración propia.

3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Por medio de las técnicas e instrumentos se pudieron discernir de ciertos datos con la finalidad de brindarle confiabilidad a la investigación. Entre las técnicas más utilizadas por los investigadores se encuentran la observación no estructurada, las entrevistas abiertas, discusiones en grupo, entre otros. El proceso de indagación resultó mucho más flexible, pues se reconstruyó la realidad en concordancia a la visión de los intervinientes (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p.9).

Entrevista

En la presente investigación se desarrolló como primera técnica a la **entrevista**, la cual es una técnica que posibilitó recabar información respecto a las características que definen a un determinado problema coadyuvando a obtener la naturaleza y la esencia del objeto de la investigación, cuyo propósito estuvo respaldado por el conocimiento del experto quien con toda cabalidad pudo brindar la información requerida. Por otro lado, el instrumento utilizado fue **la guía de entrevista** mediante el cual se emplearon preguntas abiertas (Espinoza, 2014, p.108).

En ese sentido, la guía de entrevista estuvo compuesta por nueve preguntas que proporcionaron un sustento relacionado al problema general y a los problemas específicos de la investigación, teniendo como directrices al objetivo general y a los objetivos específicos. Esta guía de entrevista fue presentada ante los expertos

quienes gentilmente accedieron a responder cada una de las preguntas formuladas, las cuales fueron validadas por los docentes universitarios, tal como se aprecia en la tabla 6.

Tabla 5. *Validación de la guía de entrevista*

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTOS (Guía de Entrevista)		
Datos generales	Cargo	Porcentaje
Dr. Pedro Pablo Santiesteban Llontop	Docente de proyecto de investigación en la Universidad César Vallejo	95 %
Dr. Eliseo Segundo Wenzel Miranda	Docente de proyecto de investigación en la Universidad César Vallejo	95 %
PROMEDIO	95 %	

Fuente: elaboración propia.

Análisis documental

Por otra parte, como segunda técnica se utilizó el **análisis documental**, mediante el cual se reunieron fuentes documentales relacionadas a los objetivos planteados y a los fenómenos identificados.

Como instrumento se empleó la **guía de análisis de fuente documental**, mediante la cual se hizo uso de la jurisprudencia nacional, proyectos de ley, el derecho comparado y la legislación nacional, en relación de la aplicación indebida de la revisión judicial y la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva de los Gobiernos Locales.

La aplicación de este instrumento fue de suma importancia para desglosar los objetivos y buscar respuestas que comprueben lo planteado, contrastados con los supuestos previamente establecidos en esta investigación. Estas guías estuvieron validadas por el docente universitario.

Tabla 6. *Validación del análisis documental*

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTOS (Análisis de fuente documental)		
Datos en general	Cargo institucional	Porcentaje
Dr. Santiesteban Llontop, Pedro Pablo	Magister a cargo de la materia de Proyecto de Investigación - UCV	95%
PROMEDIO	95 %	

Fuente: elaboración propia.

3.6. Procedimientos

El procedimiento viene a ser la estructuración de un plan de análisis utilizado para organizar, ordenar y reunir de forma consecutiva las fuentes que fueron utilizadas para el estudio de las categorías; de ahí que, se hayan desprendido las conclusiones que proyectaron la credibilidad de la investigación, llegando a responder los objetivos planteados (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p.325).

3.7. Rigor científico

Por medio del rigor científico se cumplieron con los parámetros científicos, compuestos por la reconstrucción de teorías que, en función a la calidad en la información reunida, fue aceptada o rechazada, habiéndose plasmado la coherencia de las interpretaciones obtenidas.

Por otra parte, se tuvo como evidencia del rigor a la **dependencia**, que se encontró ligada a los resultados que se obtuvieron a lo largo de la investigación, que a su vez guardaron relación y facilitaron los datos que no estuvieron limitados a prejuicios o suposiciones infundadas del investigador, ya que se requirió reunir información veraz y transparente para discernir la información encontrada. También intervino la **credibilidad**, que transmitió las posturas y posiciones diferenciadas de cada participante, sin estar influenciados por la experiencia del investigador.

Asimismo, la **triangulación**, mediante el cual se pudo contrastar la estructura del método y la interacción conjunta de los datos como teorías, métodos e investigadores, cuyos aportes fueron analizados en los resultados de la investigación. Por último, se empleó la **transferencia**, mediante el cual se pudo medir el grado de similitud con otras investigaciones que abordaron el mismo campo de estudio, realizando una descripción de los elementos utilizados. (Baptista, Fernández y Hernández, 2014, pp. 453-459).

3.8. Métodos de análisis de la información

Dentro de la investigación se desarrollaron los métodos que facilitaron la recolección de datos los cuales se detallaron del siguiente modo:

Método hermenéutico: Por medio de este método se buscó reunir diferentes puntos de vistas entre los entrevistados, con la finalidad de que la investigación estuviera compuesta por información de calidad.

Método sistemático: Se aplicó a través de la entrevista realizada a cada experto consultado, sobre el cual se realizó una interpretación a través de la implementación de los instrumentos seleccionados y que han sido de utilidad para los fines pertinentes de esta investigación.

Método analítico: Por medio de este método se pudo desmembrar en partes la información para una mejor comprensión de la investigación, de tal manera que se

pueda estudiar un fenómeno en particular y encontrar las diferencias y posibles similitudes en la información seleccionada.

Método comparativo: Mediante este procedimiento se realizó una comparación de forma sistemática en la que diversos fenómenos pudieron ser analizados y contrastados con la información que se pudo recolectar por medio de las técnicas utilizadas, facilitando la obtención de resultados definidos.

Método exegético: A través de las respuestas obtenidas de los expertos sobre los conocimientos plasmados en torno al tema de investigación, se pudo obtener una noción relevante sobre el significado inicial que el legislador quiso plasmar sobre la aplicación indebida de la revisión judicial y la desnaturalización de la autotutela administrativa de la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

Método sintético: Este método permitió realizar una reconstrucción de toda la información que se ha considerado en la investigación y plasmarla de forma breve y concisa, de tal forma que el análisis realizado pueda distinguirse a través de un resumen.

Método interpretativo: Este método fue sumamente importante, puesto que ha permitido interpretar la documentación y las fuentes jurídicas encontradas, realizando un análisis minucioso a través de los razonamientos y supuestos legales relevantes que han sido utilizados en la investigación.

Método inductivo: Mediante este método se buscó recopilar información y consignar aportes a lo largo de la investigación, los mismos que fueron implementados para construir las conclusiones y las recomendaciones que han surgido de esta investigación.

En esta investigación, fue primordial conocer los métodos de análisis de la información, ya que, mediante estos métodos, se pudo obtener la estructura de la investigación planteada. Asimismo, a través de este análisis dinámico y a su vez creativo, se pudo extraer información mediante el conocimiento adquirido al identificar a las realidades, cuyo contexto fue estudiado a través de los fenómenos

identificados. No obstante, para que esta información pueda ser contrastada con la realidad, fue necesario el uso de técnicas que posteriormente fueron examinadas en los resultados obtenidos.



Figura 6. Tipos de métodos.

3.9. Aspectos éticos

La investigación realizada ha tenido en cuenta las disposiciones legales, respetando las normativas, anteponiendo la ética y la moral, las cuales han sido pilares durante todo el desarrollo de la investigación; de tal manera que los hallazgos obtenidos no comprometen ni perjudican de forma directa o indirectamente a las personas que han intervenido o a terceros.

De igual modo, los instrumentos utilizados fueron realizados con fines únicamente académicos; por lo cual, la información brindada por los entrevistados ha sido utilizada únicamente para garantizar la credibilidad de la investigación; siendo así, se debe de precisar que los instrumentos se desarrollaron bajo el consentimiento de todos los participantes, resguardando en todo momento la privacidad de la información proporcionada, así como de todo derecho que pudiera estar consignado en la presente investigación y requiera ser protegido.

Cabe resaltar que toda la información consultada durante el desarrollo de la investigación ha sido citada conforme a los parámetros de la norma designada, respetando el aporte individual y los derechos de propiedad intelectual de cada autor.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La información recabada que formó parte del contenido de los resultados fue obtenida a través del uso de instrumentos como la **guía de entrevista** y la **guía de análisis de fuente documental** que permitieron recolectar las respuestas de los expertos en la materia y seleccionar las fuentes de mayor relevancia e incidencia en el estudio planteado, para fortalecer las preguntas formuladas y las teorías mencionadas; en concordancia con los métodos científicos utilizados para el análisis de la información, en estricto cumplimiento del rigor científico como pilar de esta investigación.

La secuencia propuesta partió del desglosamiento de las nueve preguntas incorporadas en la guía de entrevista, las cuales fueron respondidas a través de medios digitales, bajo la supervisión y consentimiento de cada entrevistado, conforme a la técnica de **entrevista** utilizada; motivo por el cual, decidieron adjuntar sus sellos y firmas como prueba de su consentida participación. Asimismo, se han detallado los hallazgos alcanzados en las **fuentes documentales** en mérito de la ardua búsqueda de credibilidad y confiabilidad en las referencias.

Por otro lado, se han recopilado los hallazgos obtenidos en el **marco teórico**, donde se encuentran los **antecedentes nacionales e internacionales, enfoques y teorías conceptuales**, posturas que fueron confrontadas en la discusión y posteriormente ha sido materia de análisis.

En ese orden de ideas, se analizaron **los resultados** obtenidos en las respuestas de **las entrevistas**; para lo cual se debe de precisar que debido a la experiencia y ocupación de los participantes que intervinieron en esta investigación, se consideró realizar dos guías de entrevistas. La primera guía de entrevista estuvo dirigida a un funcionario de la Administración Tributaria municipal, ex funcionarios del área de Ejecutoría Coactiva, Ejecutores Coactivos, Auxiliar Coactivo y un asesor jurídico; mientras que la segunda guía de entrevista presentó una variación en la pregunta número tres, número seis y número ocho, por estar dirigidas hacia un excongresista y a un exasesor del Despacho Congresal.

Ambas guías de entrevistas tuvieron como propósito brindar respuesta al **objetivo general** planteado que a la letra refiere: Determinar si la aplicación

indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales; del cual se derivaron las siguientes interrogantes:

1. ¿De qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

Al respecto, **Reátegui y Morales (2020)**, coincidieron en que las municipalidades sufren indefensión ante la imposición de la revisión judicial así como está planteada en la actualidad, toda vez que la aplicación indebida de la revisión judicial afecta directamente la autotutela administrativa de las entidades públicas, pues conforme a lo señalado en el artículo 23º de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, la sola presentación de la revisión judicial obliga al Ejecutor Coactivo a suspender y a levantar las medidas cautelares de embargo, sin al menos evaluarse los requisitos de forma y de fondo que toda demanda debe de cumplir; por lo cual, se estaría afectando su facultad de coacción.

Asimismo, **Caciano (2020)**, refirió que este desajuste de la norma primigenia de ejecución coactiva, respecto a la suspensión de este procedimiento ante la sola presentación de la Revisión Judicial, contradice y restringe el espíritu de este procedimiento sumarísimo y pone en mala posición a la autotutela administrativa que busca el Estado en sus procedimientos administrativos, siendo que la modificación de la norma materia de análisis, abrió una puerta trasera para que personas inescrupulosas, evasoras de la legalidad, justificaran la paralización de la cobranza con el propósito de retrasar y/o colocar sus bienes a nombre de terceros.

Por su parte **Andrade (2020)**, agregó que la suspensión del procedimiento a la sola presentación de la revisión judicial, traería consigo una vulneración hacia los actos administrativos que emanan del procedimiento de ejecución coactiva, pues la deliberación de las actuaciones de todo el procedimiento se encuentra supeditada al veredicto del juez.

Por su parte **Medina (2020)**, comentó que efectivamente, la presentación de las solicitudes de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva por causal de

Revisión Judicial, vulnera la cautela de dicho procedimiento llevado en contra de los obligados por parte de los Gobiernos Locales. También señala que el procedimiento de ejecución coactiva pretende tutelar el bienestar general de la ciudadanía; ya que, mediante la recuperación de la deuda en estado coactivo, se puede lograr una recaudación considerable, por lo cual los Gobiernos Locales podrían percibir ingresos para los fines sociales trasados.

Asimismo, **Espinoza (2020)** coincide con lo antes señalado y precisa que no solo se está afectando a la Administración Tributaria local, sino también a la fomentación de la cultura tributaria y de pago que se intenta generar con las ejecuciones coactivas; por ello, precisó que estas prácticas reflejan la necesidad de reforzar la legislación orientándola en miras hacia la reforma de la cultura tributaria en el país.

Aunado a lo antes expuesto, **Aquino (2020)** realizó un análisis sobre la interposición de la demanda de Revisión Judicial manifestando que esta figura es usada por los contribuyentes, no precisamente para revisar la forma del procedimiento coactivo, sino para usarlo como un mecanismo dilatorio del procedimiento coactivo, con el cual los Ejecutores y Auxiliares Coactivos se encuentran impedidos de cumplir con sus funciones establecidas en la Ley N° 26979.

Seguidamente, **Chuquipoma (2020)** comentó que, en su experiencia laboral en el área coactiva de diversas municipalidades, desempeñando actividades como auxiliar coactivo, ha percibido que la revisión judicial siempre ha sido y aún es un problema para la realización de la cobranza efectiva en los procesos, especialmente cuando los agentes de retención ya han confirmado a las municipalidades la existencia de fondos a su favor, producto de la retención bancaria efectuada.

2. Por otro lado, teniendo en cuenta que vencido el plazo de siete días hábiles sin que el obligado haya cumplido con el mandato contenido en la Resolución de Ejecución Coactiva, el Ejecutor Coactivo podrá disponer trabar medidas cautelares. Al respecto ¿cuál es su apreciación sobre la suspensión

automática del procedimiento de ejecución coactiva y levantamiento de las medidas cautelares a la sola presentación de la demanda de revisión judicial ante el Ejecutor Coactivo?

Ante esta pregunta, los entrevistados **Aquino, Reátegui, Caciano y Espinoza (2020)** concordaron en que es un despropósito que los legisladores hayan optado por cambiar la esencia de la norma, porque sucede que, a pesar de llevar un procedimiento ajustado a ley en la mayoría de los casos, sobre todo en los expedientes de montos considerables, se tenga que suspender y levantar las medidas cautelares trabadas. Además, señalaron que en el mejor de los casos esta suspensión puede durar entre seis meses a más, para que se reinicie el procedimiento coactivo previo pronunciamiento del Poder Judicial, ante el requerimiento que efectúa el Ejecutor Coactivo a la Procuraduría de la Municipalidad quien deberá de informar si el obligado presentó o no la garantía establecida por ley.

No obstante, precisaron que, en la mayoría de los casos, el Ejecutor Coactivo suele enterarse después de meses que nunca fue admitida la demanda de Revisión Judicial interpuesta por el deudor tributario; puesto que, en la práctica, muchas demandas han sido rechazadas por no cumplir con los presupuestos de la demanda, pero esto no es comunicado en tiempo oportuno; por lo cual, no es posible levantar la suspensión temporal del procedimiento coactivo y proseguir con la cobranza.

Por último, agregaron que tampoco existe la posibilidad de que la defensa de la entidad tenga ni la más mínima oportunidad de apersonarse ante el juez y presentar alguna suerte de descargo, siendo lo más salomónico o saludable en estos tipos de casos; por ello, consideraron que la revisión judicial lleva inherentemente en sí misma una especie de sentencia tácita contra las municipalidades; de ahí que, con estas acciones se ha entorpecido las actuaciones del Ejecutor y Auxiliar coactivo, generándose retraso y dejándose de percibir el pago de impuestos municipales.

Por consiguiente, **Medina, Chuquipoma y Morales (2020)**, precisaron que existe un abuso por parte del administrado en la presentación de la solicitud de

suspensión del procedimiento de ejecución coactiva por Revisión Judicial, que en suma afecta directa y deliberadamente a la autotutela administrativa y a los principios de coerción que facultan a algunas entidades de los Gobiernos Locales para la recuperación de la deuda tributaria.

Asimismo, mencionaron que la Administración Tributaria al dictar medidas cautelares para salvaguardar la deuda y generar riesgo a fin de que la recaudación tributaria incremente, tiene que lidiar con este abuso de derecho por parte del administrado siendo una motivación perversa que no busca necesariamente la legalidad del fondo del proceso de cobranza coactiva, sino, únicamente la liberación de las retenciones bancarias y del pago de la deuda, lo cual también repercute en la dilatación del procedimiento de cobranza de ejecución coactiva, en donde los Gobiernos Locales se ven afectados económicamente, pues se genera todo un plan de cobranza que demandan gastos para la entidad.

Del mismo modo, **Andrade (2020)** agregó que en otras legislaciones es requisito indispensable adjuntar una especie de garantía que cautele la deuda pendiente de pago ante un fallo desfavorable para el administrado y así se pueda evitar perjudicar la recaudación de la administración, lo cual no ocurre en el Perú.

3. De acuerdo con su notable intervención y a su cercanía con la materia ¿Cómo este mecanismo jurídico en favor de los particulares repercute directamente en la ejecución coactiva fomentando el abuso del derecho e incentivando a prácticas elusivas de obligaciones tributarias?

Sobre el particular, **Reátegui, Morales, Aquino y Medina (2020)** consideraron que de un tiempo a esta parte se viene dando un modus operandi por el lado de los contribuyentes y esto se manifiesta en la indiscriminada presentación de revisiones judiciales usadas como mecanismo de bloqueo a cualquier intento de cobro coactivo que puedan ejercer las municipalidades en salvaguarda del cumplimiento de las obligaciones de impuesto predial, arbitrios y/o multas tributarias, y demás acreencias del Estado. Señalaron además que la indebida aplicación de la revisión judicial afecta directamente en el procedimiento de ejecución coactiva, ya que la

norma exige a los funcionarios coactivos a suspender los procedimientos coactivos, bajo responsabilidad, a la sola presentación de la demanda, lo que constituye un abuso del derecho cuando la misma es utilizada para sustraerse al pago de su obligación, más aún cuando este mecanismo cumple sólo un efecto dilatorio de cobranza de la administración pública e incentivando de alguna manera acciones de fraude inclusive en algunos casos, como por ejemplo transferencias de bienes muebles e inmuebles, generándose más cartera en estado coactivo en los gobiernos locales, no pudiéndose ejecutar en su momento por la presentación de la revisión judicial, evitando que de esa manera el obligado cumpla con su obligación.

Por su parte, **Caciano y Chuquipoma (2020)** señalaron que la creación de este mecanismo resulta ser arbitrario, pues ha generado el caos en algunas instituciones, ya que no se han previsto candados jurídicos que restrinjan el uso inadecuado de este recurso, lo que se ha convertido en una figura elusiva que cada vez es más usada por los contribuyentes porque viene a ser una manera fácil y rápida de eludir el cumplimiento del pago, el proceso coactivo y las medidas cautelares de embargo.

Sobre este último punto, Caciano comenta un caso ocurrido en el Servicio de Administración Tributaria – SAT de Lima, en donde la aplicación indebida de la revisión judicial ha ocasionado la elusión de tributos o el no pago de multas de tránsito, las cuales caducan a los dos años de impuesta, a ello se le suma el otro efecto, la acumulación de miles de expedientes en el Poder Judicial que se han abierto en las Salas Especializadas, atrasando todas las demás causas que se generan, en detrimento del Estado.

Por consiguiente, **Aquino (2020)**, resaltó que esta acción causa mucho perjuicio económico a las entidades que recaudan tributos, porque se deja de hacer obras en beneficio de la comunidad y de mejorar la calidad en los servicios brindados, siendo la recaudación de obligaciones tributarias uno de los mayores ingresos de los municipios, ya que al ser autónomos distribuyen sus recursos para la satisfacción de las necesidades principales de sus contribuyentes.

(*) 3. ¿De qué forma trasciende en la ejecución coactiva la extralimitación de este mecanismo jurídico en favor de los administrados fomentando el abuso del derecho que incentiva a prácticas elusivas de obligaciones tributarias?

Al respecto, **Andrade y Espinoza (2020)** expresaron que si bien es cierto, la revisión judicial fue implementada con la finalidad de no dejar en indefensión a los administrados; sin embargo, es evidente que se ha descuidado su regulación, pues al no exigirse mayores requisitos esenciales como los que debería de cumplir cualquier demanda, se ha permitido que esta figura jurídica sea utilizada indebidamente sin mayor responsabilidad, incrementando la carga procesal de los juzgados, aumentando el índice de morosidad de los distritos y obstaculizando la labor de los Ejecutores y Auxiliares Coactivos para el recupero de las deudas; reduciéndose las posibilidades de recobrar la cartera de cobranza de los impuestos municipales que son ingresos directos de los Gobiernos Locales y fomentándose la permanencia en actividades informales que a lo largo del tiempo solo incrementan la morosidad de los contribuyentes; por lo cual, consideraron necesario realizar un mayor análisis y reforzar la figura.

Siguiendo con la entrevista, se procedió a elaborar tres preguntas que brindaron respuesta al **objetivo específico 1**: Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

4. ¿De qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización la autotutela declarativa de la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

Sobre esta pregunta, **Reátegui, Morales, Medina, Aquino y Chuquipoma (2020)** precisaron que se anula la cobranza, pues se evidencia que el legislador ha querido favorecer al administrado, en actos referentes a las obligaciones de dar, ya que a razón de esta causal se han dejado de cobrar multas por infracciones administrativas y tributarias; puesto que si el ejecutor traba una medida cautelar en forma de retención, con la sola presentación de la demanda de revisión, el deudor

tributario se beneficia liberando sus cuentas retenidas en el banco y evitando el cobro forzoso de la obligación. Por ello, comentan que esta figura jurídica, como está planteada actualmente en el ordenamiento jurídico, afecta de manera significativa al procedimiento de ejecución coactiva, más aún en contra de los Gobiernos Locales, puesto que pierden capacidad de ejecución de manera súbita y todo el esfuerzo de un largo trabajo de emisión de valores, de resoluciones, de medidas cautelares de embargo, de armado de expedientes, etc., ya que al no exigirse mayor requisito que sólo la presentación, se está garantizando la no afectación del patrimonio del obligado como una suerte de *“efectividad de las decisiones del Poder Judicial”*.

Por último, señalaron que dicha figura va en desmedro de la capacidad de acción que tienen las municipalidades, violentando su autotutela administrativa y su autonomía conferida en la Ley Orgánica de Municipalidades en concordancia de la Ley N° 26979. Por su parte, **Espinoza (2020)** agregó que otra de las finalidades de interponer una demanda de revisión judicial sería alcanzar la prescripción de la deuda, lo cual si bien es cierto está contemplado en la norma, no es favorecedor para la administración.

Al respecto, **Caciano (2020)** manifestó que los Gobiernos Locales y otros organismos públicos han sido los más afectados, ante las diferentes modificaciones que se han venido dando en la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva a través del tiempo, generándose un caldo de cultivo para que los malos administrados o sus asesores se aprovechen de la flacidez legal o la mediocridad de un Estado que no resuelve de la forma más inmediata, corrigiendo o modificando una norma que equilibre la fuerza entre la parte débil y la fuerte, entre comillas.

Por lo cual, precisó que este hecho ha ocasionado la falta de control jurisdiccional de autotutela de la administración pública reconocida por la Constitución Política del Estado a través de sus poderes Legislativo y Ejecutivo, entrampándose la recuperación de las deudas de los contribuyentes y administrados. Por otro lado, también señaló que en la SUNAT ocurre todo lo contrario a pesar de tratarse de una misma forma de cobranza coactiva.

Mientras tanto, **Andrade (2020)** mencionó que la revisión judicial busca garantizar que los procesos de cobranza coactiva se lleven de acuerdo a ley y que se respete el derecho del obligado al debido procedimiento. Mencionó además que esa finalidad es positiva, puesto que no es posible que se pretenda ejecutar medidas contra el patrimonio de los ciudadanos a través de procesos de cobranza irregulares o ilegales, pero enfatizó que cuando el numeral 23.3. de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva dispuso que la sola presentación de la demanda de revisión judicial suspende los procesos coactivos en las obligaciones de dar, la Ley se aleja de ese objetivo y permite de manera muy flexible que los administrados presenten demandas solo con la finalidad de evitar la cobranza aun cuando no existan irregularidades en el procedimiento coactivo.

En otras palabras, detalló que la ley les otorga facilidades a los obligados para acudir a una protección indebida de su patrimonio partiendo del supuesto de que los actos administrativos y de ejecución de su deuda no son válidos y de esta manera se afecta la autotutela declarativa de los gobiernos locales; en donde los actos administrativos deberían de presumirse válidos y conforme a ley.

5. ¿Cómo debería de regularse el extremo que posibilita la interposición indiscriminada de demandas de revisión judicial contra las obligaciones de dar, en especial la de dar suma de dinero, que somete al Ejecutor Coactivo a levantar las medidas cautelares trabadas hasta conocerse el veredicto del órgano jurisdiccional?

De forma conjunta **Caciano, Chuquipoma, Medina, Aquino y Morales (2020)** estimaron que la interposición de la demanda de Revisión Judicial, sólo debería acarrear la suspensión momentánea del procedimiento de Ejecución Coactiva, siempre y cuando sea admitida por el órgano jurisdiccional y que las medidas trabadas se mantuvieran vigentes hasta que se resuelva el proceso contencioso, con una medida cautelar que disponga lo contrario o que el obligado garantice el pago total de la deuda con una 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 conforme lo dispone la norma en otra instancia.

Por otro lado, **Reátegui y Andrade (2020)**, coinciden que podría modificarse el hecho de que la sola presentación de la demanda de revisión judicial no suspenda repentinamente el procedimiento de cobranza coactiva en obligaciones de dar, ya que se está repitiendo el patrón efectuado en las obligaciones de hacer y no hacer en el que los administrados acudían al Poder Judicial para hacer caso omiso a lo estipulado en las resoluciones de ejecución coactiva, cuya esencia es declarativa.

Por lo cual, para frenarse la interposición indebida de la revisión judicial, manifestaron que se deberían de poner candados a dicha figura, como por ejemplo el de esperar el autoadmisorio de la demanda para ver si por lo menos se cumplió con los requisitos de forma y de fondo y/o esperar la etapa de la contestación de la demanda, toda vez que se ha visto en la práctica que las revisiones judiciales son presentadas muchas veces sin firmas, sin copias, sin sustentos que acrediten lo alegado, con el único afán y propósito de simplemente eludir la cobranza y con ello la obligación del pago tributario. Mientras que **Espinoza (2020)**, agregó que la suspensión debería proceder cuando se haya determinado efectivamente la existencia de una vulneración al principio de legalidad.

6. ¿Cuáles son los efectos más próximos en la recaudación de la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales a razón de la intervención del órgano jurisdiccional en las actuaciones del ejecutor y auxiliar coactivo en cuanto a la finalidad de recuperación de la deuda tributaria?

Sobre esta interrogante, **Reátegui, Cacicano, Aquino, Morales, Chuquipoma y Medina (2020)** afirmaron que los efectos impactan directamente en la recaudación de las municipalidades, pues mientras más alta sea la deuda tributaria, con mayor frecuencia el contribuyente acude a la presentación de la revisión judicial eludiendo el pago. Esto hace que el margen de contribuyentes morosos no solo se mantenga, sino que año a año aumente, afectando así de manera preocupante los recursos directamente recaudados que tan necesarios son para que las

municipalidades puedan brindar los servicios básicos de recojo de residuos sólidos, seguridad ciudadana, entre otros; en aras del bienestar común y para mejorar la calidad de vida de los vecinos.

Otro efecto que también resaltaron los entrevistados es que se incrementó la carga procesal del Poder Judicial, lo cual si bien es cierto es un problema permanente en el órgano jurisdiccional, también influye negativamente en el recupero de las deudas tributarias, ya que al existir este largo intervalo de tiempo para conocerse el veredicto del juez, el cual aproximadamente versa entre los dos años a más, habiéndose quedado estancados diversos procedimientos de cobranza, reduciéndose la proyección de recuperación de deuda en menos del cincuenta por ciento.

Para entender aún más este punto, Reátegui compartió en esta entrevista su cercanía con el tema a razón de su actual experiencia laboral como Gerente de Administración Tributaria en la Municipalidad Distrital de Santa Rosa. Al respecto, señaló que en aquella municipalidad existe el caso emblemático de la empresa ENEL, que versa sobre un procedimiento coactivo de tres millones de soles, en el cual, a pesar de haberse cumplido con todos los requisitos de legalidad y debido procedimiento señalado en la norma, se tuvo que suspender y levantar las medidas cautelares trabadas, porque la empresa presentó una revisión judicial en instancia judicial, proceso que hasta el día de hoy duerme el sueño de los justos.

Por tanto, concluyó recalcando que este es un claro ejemplo del perjuicio ocasionado a las municipalidades a consecuencia de la aplicación indebida de la revisión judicial, pues precisó que con esos recursos detenidos se hubiesen podido hacer más parques, áreas verdes, mejorar el ornato del distrito, etc. y no estarían en la situación actual de no tener presupuesto ni para el barrido de calles.

(*) 6. A raíz de la aprobación de la Ley N° 30185 se modificó el artículo 23° numeral 3 de la Ley de Ejecución Coactiva estableciéndose que la interposición de la demanda de Revisión Judicial contra actos que contengan obligaciones de hacer y no hacer ya no suspendería el procedimiento de

ejecución coactiva. Sobre este punto ¿considera que la modificación realizada ha fortalecido la capacidad de acción de los Gobiernos Locales?

Ante esta pregunta, **Andrade (2020)** aseveró que sí se ha fortalecido la capacidad de acción de los Gobiernos Locales, pues con la dación de la Ley N° 30185 las sanciones de carácter no pecuniario que las municipalidades imponen en salvaguarda de la seguridad, la salud, el medio ambiente, etc., como es el caso de las clausuras de los establecimientos comerciales o la demolición de edificaciones que infringen la normatividad, entre otras; son efectivamente ejecutadas a través de procedimientos coactivos regulares, lo cual trae como consecuencia el fortalecimiento del principio de autoridad a nivel municipal, además de garantizar el cumplimiento de los otros fines que persigue toda sanción que son el fin disuasivo y el educador o ejemplificador.

Esto, a su vez, precisó que coadyuvó a la consecución de los objetivos de la política municipal que, entre otros, es el lograr jurisdicciones (distritos y provincias) ordenadas, seguras, con locales comerciales que cumplen con las normas de salud, higiene y seguridad, con edificaciones reglamentarias y en general con actividades económicas efectivamente supervisadas que cumplen con la ley en beneficio de los ciudadanos.

Por su parte, **Espinoza (2020)** sostuvo que en su experiencia como exasesor del Despacho Congresal y en base a su cercanía con el excongresista Yehude Simon, quien también participó en las sesiones para la aprobación de la Ley N° 30185, señaló que sí se ha fortalecido la capacidad de acción debido a que la finalidad de la ley era precisamente esclarecer que la interposición de la demanda de revisión judicial no sería impedimento para que el Ejecutor Coactivo continúe con el procedimiento de ejecución coactiva si éste lo requería, de esta manera no se estaría entorpeciendo las disposiciones en cuanto a las obligaciones de hacer y no hacer, que están motivadas por la búsqueda de la paz y el orden social en función a temas y problemas importantes como son la seguridad ciudadana y la fiscalización, propias de las municipalidades provinciales y distritales; no obstante, señaló que cabe la posibilidad de reforzar aún más la ley, en el sentido de que al presentarse nuevamente un escenario de limitaciones ahora direccionadas en

cuanto a actos que contengan obligaciones de dar, es necesario enfatizar otras reformas y consultar la viabilidad de éstas en la práctica.

En ese sentido, los entrevistados han afirmado que la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar está afectando directamente el arduo trabajo realizado por las municipalidades, aumentando el índice de morosidad, lo que a su vez incrementa la carga procesal del Poder Judicial, estancándose los procesos de cobranza coactiva y permitiéndose que de manera muy flexible los administrados presenten demandas solo con la finalidad de evitar la cobranza, aun cuando el procedimiento no presenta irregularidades, afectando así la autotutela declarativa de los actos, que de por sí deben presumirse válidos.

Por ello, mencionaron algunas reformas que podrían reforzar la figura de la revisión judicial, entre ellas señalaron que la suspensión del procedimiento no involucre el levantamiento de las medidas cautelares, sino que estas deberían de mantenerse vigentes hasta que se disponga lo contrario por el Poder Judicial, también acotaron que se debería de garantizar la deuda total mediante una póliza de caución, además que la demanda cumpla con los requisitos de admisión y se compruebe la vulneración del procedimiento.

Pues si bien, a través de la reforma del artículo 23° de la Ley N° 26979 se pudo conseguir que la interposición de la demanda de revisión judicial no suspendiera automáticamente los actos que contuvieran obligaciones de hacer y no hacer, con la finalidad de que se evite el uso indebido de la figura; los especialistas señalaron de que las reformas anteriormente propuestas, resultarían útiles en la práctica en cuanto a casos que conlleven obligaciones de dar.

Para concluir con el contenido de la entrevista, se redactaron tres preguntas más cuya respuesta giró en torno al **objetivo específico 2**: Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales. En este objetivo, se buscó identificar el impacto de la aplicación indebida en la desnaturalización de la autotutela ejecutiva y de qué manera repercute en la recaudación de los Gobiernos Locales.

7. ¿De qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

En cuanto a esta pregunta, los entrevistados **Reátegui, Medina, Morales, Chuquipoma, Andrade, Aquino y Espinoza (2020)**, señalaron que al suspenderse el procedimiento de cobranza por el solo hecho de haberse presentado una demanda de Revisión Judicial sin antes haberse acreditado la ilegalidad del mismo, se estaría desnaturalizando esa capacidad de poder llevar a cabo medidas coercitivas para cautelar las obligaciones, puesto que la autotutela ejecutiva es aquella facultad que tiene la administración pública de ejecutar sus propios actos de manera forzosa.

Por su parte **Caciano (2020)**, comentó que en su experiencia laborando en el área de Ejecutoría Tributaria de la Municipalidad de Santiago de Surco, pudo observar que de las Revisiones Judiciales presentadas a lo largo de los últimos cuatro años, un noventa y cinco por ciento de este universo de demandas fueron declaradas denegadas, infundadas e improcedentes, mientras que en otros casos, se tuvo que esperar pacientemente los fallos judiciales, lo que comprendió alrededor de dos años a más; por lo tanto, de alguna manera esta problemática si perjudicó a sus metas mensuales.

Asimismo, compartió que posteriormente en el periodo que laboró en el SAT de la Municipalidad Metropolitana de Lima como Gerente del Área de Ejecutoría Coactiva en la parte de multas administrativas, existió una alta incidencia de Revisiones Judiciales presentadas contra las multas de tránsito, siendo alrededor de miles, significando una cifra de pérdida de varios millones de soles, lo cual claramente generó un perjuicio para la institución, puesto que para atender esas causas en los plazos establecidos se tuvo que contar con una mayor logística, horas hombre, insumos, entre otros gastos administrativos.

8. Es importante señalar que el recupero de las obligaciones tributarias a cargo de la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales cumple la

finalidad de salvaguardar las acreencias del Estado, defendiendo ante todo el interés general; pues, las municipalidades perciben ingresos tributarios por fuentes como el impuesto predial y los arbitrios municipales, ingresos inmediatos para el beneficio de los contribuyentes, el desarrollo del distrito y el financiamiento de obras y servicios públicos. Sobre este punto ¿qué supuesto jurídico se podría incorporar a la Ley N° 26979, a fin de no dilatar ni perjudicar la cobranza coactiva?

Al respecto, **Chuquipoma, Reátegui y Morales (2020)** propusieron que se debería de modificar la figura jurídica de la revisión judicial, en el sentido de que se agregue el elemento del admisorio o contestación a la presentación de la demanda de revisión como requisito obligatorio, puesto que de esta manera se podría corregir la conducta e intensión elusiva por parte de los contribuyentes.

Mientras que **Medina y Aquino (2020)** manifestaron que se debería de adjuntar con la demanda de revisión judicial, la garantía por la cuantía de la deuda a la cual se hace referencia en la Ley N° 26979, la cual se podrá ejecutar en caso de que el juicio sea desfavorable para el administrado.

De igual forma, **Caciano (2020)** mencionó que, debido a la diversidad de realidades en el país, se debería darle la facultad a los Ejecutores Coactivos, para que puedan ordenar suspender algún tipo de servicio de agua y luz, dentro de su jurisdicción, para que sea utilizada como una última medida coercitiva y siempre que los deudores no tengan cuentas, ni vehículos y muchos menos predios registrados ante la SUNARP.

Desde otro punto de vista, **Medina (2020)** sostuvo que una mejora que ayudaría a que el procedimiento de ejecución coactiva no sea revisado por el órgano jurisdiccional es el procedimiento de notificaciones, ya que esta es una de las recurrentes causales que más alegan los administrados en sus revisiones judiciales; por lo tanto, se podrían modificar aspectos relacionados a este punto, implementándose la “notificación virtual” o “notificación a la dirección que se visualiza en el RENIEC” y que no solamente se considere bien realizada la notificación cuando los actos administrativos se notifiquen al domicilio declarado por el administrado, denominado domicilio fiscal.

(*) 8. Se sabe que la cultura tributaria es la base para llevar a cabo la recaudación de tributos pero aún no se encuentra interiorizada en los contribuyentes peruanos, lo cual nos hace reflexionar sobre el 70% de informalidad que arrastra el país desde la década de los noventa. Con relación a la anterior premisa ¿Cómo podrían ampliarse los alcances de la Ley N° 30185 para las obligaciones de dar? Es decir, que la municipalidad haga cumplir la obligación tributaria del contribuyente moroso con la medida cautelar de retención y que esta no sea levantada a la sola presentación de la Revisión Judicial.

Desde otra perspectiva, **Andrade (2020)**, declaró que sería conveniente que se amplíen los alcances de la Ley N° 30185 para las obligaciones de dar, puesto que los tributos municipales constituyen gran parte de los ingresos de las municipalidades con que se financian obras y la prestación de los servicios esenciales para la ciudadanía, como por ejemplo la limpieza pública, el mantenimiento de parques y jardines y el serenazgo. En ese sentido, cualquier obstáculo a la cobranza efectiva y oportuna de las deudas tributarias municipales afecta la recaudación y perjudica directamente a la ciudad y, por tanto, a los vecinos. No obstante, también es importante seguir mejorando las capacidades de los servidores municipales que tienen a su cargo la recaudación tributaria y la ejecución coactiva a fin de que los procedimientos de cobranza cumplan con los principios de legalidad y el debido procedimiento.

En ese mismo orden de ideas, **Espinoza (2020)**, señaló que se podrían ampliar los alcances de la Ley N° 30185 incluyendo un considerando que señale que solamente procederá la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva cuando la demanda haya sido admitida; de esta manera la presentación de demandas se realizará de forma diligente y consecuente.

9. Finalmente, se sabe que la elusión tributaria es cualquier acción en la que el obligado aprovecha vacíos legales para obtener ventajas no previstas por la normativa tributaria, evitando el pago de impuestos. Siendo así, ¿qué opinión tiene sobre la existencia de un posible vacío legal que permite que los deudores tributarios utilicen la figura de la revisión judicial para obtener inmediatamente la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva

cuando la obligación verse sobre obligaciones de dar y con ello puedan liberarse de la medida cautelar de embargo, en concordancia con lo establecido en la modificación del artículo 23° de la Ley N° 26979?

En lo que concierne a esta pregunta, **Andrade, Aquino, Chuquipoma, Medina, Reátegui, Morales y Espinoza (2020)**, refirieron que diversas fuentes como la doctrina, la jurisprudencia y el código tributario diferencian a la evasión tributaria de la elusión tributaria, entendiéndose a la evasión como aquella conducta que utiliza medios ilegales para que de alguna manera se reduzca el pago de impuestos que le correspondería pagar a un determinado contribuyente, mientras que en la elusión tributaria, el contribuyente hace uso de las normas que están dentro de la ley para conseguir este propósito como aquella conducta que se camufla en una figura legal para no cumplir con su obligación tributaria.

Por ello, consideraron que la revisión judicial es un ejemplo perfecto de elusión tributaria, por ser una herramienta legal que frecuentemente es utilizada para salvaguardar intereses particulares en detrimento del interés general representado por las entidades estatales, en este caso por los Gobiernos Locales; lo cual solo incrementa la tasa de morosidad del distrito y reduce la capacidad de acción de exigir el cobro de deudas tributarias; por ello, es necesario establecer filtros que refuercen la figura jurídica de la revisión judicial, que fue implementada para no dejar en indefensión al administrado ante posibles irregularidades en el procedimiento, lo que no debe ser motivo para crear espacios que puedan ser utilizados inescrupulosamente y alejados de una cultura tributaria.

En relación al anterior enunciado, **Caciano (2020)**, mencionó que debido a la coyuntura que se vive hoy en día y a la era digital que cada vez aumenta, es la oportunidad para que las instituciones del Estado incorporen las notificaciones virtuales; así se evitaría que el administrado se incline por una revisión judicial alegando que nunca fue notificado y con ello prácticamente desaparecerían estas demandas judiciales de toda índole.

En este bloque, los entrevistados señalaron que la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva a la sola interposición de la demanda de revisión judicial representa un claro ejemplo de la desnaturalización de la autotutela

ejecutiva, puesto que esta facultad de la administración pública le permite la ejecución forzosa de sus propios actos.

Asimismo, resaltaron que, al no existir un filtro entre las demandas de revisión judicial presentadas, el universo de casos derivados a la instancia judicial por procedimiento coactivo incrementa la carga procesal, por lo general, innecesariamente, ya que muchas de ellas cuestionan puntos que no guardan relación alguna con la legalidad del procedimiento, lo que a su vez dilata la celeridad y eficacia en los procesos. Este efecto negativo, repercute en las proyecciones de los municipios y representa un perjuicio económico importante por ser entidades que dependen de los recursos recaudados a través del cobro de impuestos, tasas y contribuciones.

Por ende, para salvaguardar la cobranza de los Gobiernos Locales, los entrevistados propusieron que se pueda optar además por otros supuestos como la suspensión de servicios de consumo de agua y luz dentro de la jurisdicción, la implementación de la notificación virtual o para efectos de notificación válida, se considere también el domicilio consignado en RENIEC, además se exija una garantía que acompañe la demanda de revisión judicial en caso de no comprobarse la afectación en el procedimiento y por último, que la demanda cumpla con ser admitida para concederse la suspensión.

Continuando con la secuencia, se consignaron los resultados obtenidos en las **guías de análisis de fuente documental**, utilizándose fuentes como la jurisprudencia nacional, la ley, el derecho comparado y proyectos de ley, para fortalecer cada objetivo de la investigación.

En esta secuencia, el **objetivo general** fue: Determinar si la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

En la presente fuente documental de derecho comparado se buscó explicar la facultad coercitiva de la **exigibilidad de los actos administrativos** y el tratamiento legal que algunos países han desarrollado a lo largo del tiempo en sus estados.

En ese orden de ideas, **Ecuador**, a través del Código de Procedimiento Civil (2005) estableció en los artículos 941° y 942° que el procedimiento coactivo tiene como objetivo hacer efectivo el pago que por cualquier concepto se le deba a las instituciones del Estado, lo cual les faculta a sus representantes a realizar esta función recaudadora.

Por otro lado, en **Chile** se promulgó la Ley 19880 (2003), en cuyo artículo 3° se determinó que los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad, así como de exigibilidad, lo cual autoriza a la autoridad administrativa a realizar el cobro forzoso de oficio de lo adeudado.

En **México**, mediante el Código Fiscal de la Federación (1981) se destacó en el artículo 145° que aquellos pagos no realizados en su debido momento, serán custodiados por las autoridades fiscales a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Así mismo, **Perú**, ha contemplado en el artículo 115° del Texto Único Ordenado del Código Tributario – Decreto Supremo N° 133-2013-EF (2013) que la deuda será exigible en cobranza coactiva cuando se encuentre establecida en una Resolución de Determinación o de Multa, en una Orden de Pago o entre otros valores de cobranza, mientras que en el numeral 9.1 del artículo 9° de la Ley N° 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, se ha señalado que la obligación será exigible siempre y cuando haya sido debidamente notificada y no haya sido impugnada dentro de los plazos legales.

De esta manera, se puede observar que tanto Ecuador y Perú han establecido que las algunas entidades del Estado puedan exigir el pago de una deuda a través de medios coercitivos que garanticen su exigibilidad, para lo cual se deberá de emplear el denominado procedimiento coactivo o procedimiento de ejecución coactiva; por otro lado, las legislaciones de Chile y México señalaron que los actos administrativos gozan de exigibilidad ante los destinatarios que no garantizaron el pago de la deuda en tiempo oportuno, de tal manera que la normativa de ambas legislaciones le faculta a la autoridad administrativa la aplicación de la ejecución de oficio mediante sus procedimientos de cobranza establecidos. En Perú, el

procedimiento de cobranza de las municipalidades provinciales y distritales se realiza a través de la ejecutoría coactiva mediante el Ejecutor y Auxiliar coactivo.

ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA NACIONAL

En esta fuente, se analizó una **Sentencia 00015/2005-AI (2006)** del Tribunal Constitucional, en donde reconocidos magistrados como García Toma, Gonzales Ojeda, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Vergara Gotelli y Landa Arroyo resaltaron la intervención de la autotutela administrativa en el procedimiento de ejecución coactiva en referencia a su intervención en la cobranza o ejecución coactiva. Por lo cual, en el **Fundamento 44** se mencionó que el procedimiento de ejecución coactiva nace como aquella manifestación de la autotutela de la Administración, puesto que es el procedimiento que utilizan las entidades de la Administración Pública para hacer efectivo el acto administrativo que estas emiten propiamente frente a los administrados, en función a las leyes especiales que estén designadas para cada institución.

Por ello, se desprendió que el procedimiento de ejecución coactiva es una clara manifestación de autotutela administrativa, ya que es utilizada por las entidades de la Administración Pública para cautelar la deuda que no fue asumida por el administrado. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que esta facultad de exigibilidad deberá de provenir de las funciones que cada entidad posee, siempre y cuando provenga de una norma legalmente reconocida.

En cuanto al **objetivo específico 1**, se planteó: Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

ANÁLISIS DE PROYECTO DE LEY

Para el análisis de esta fuente, se acudió a un **Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (2014)** recaído en los Proyectos de Ley 336/2011-CR, 1039/2011-GL, 1525/2011-PJ, 1586/2012-CR, 2356/2012-CR, 2497/2012-CR y 2577/2013-CR que propusieron un texto sustitutorio que modificara el numeral 23.3 del artículo 23° de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

Al respecto, el **Proyecto de Ley 1039/2011-GL** presentado por los Gobiernos Locales a iniciativa del ex alcalde de Miraflores Jorge Muñoz Wells, propuso modificar lo referente a la suspensión del procedimiento, recaído en el artículo 16, numeral 16.1, literal e); artículo 23°, numeral 23.3 y artículo 31°, numeral 31.1 de la Ley N° 26979, Ley de Ejecución Coactiva, señalando la necesidad de regular la contracautela mediante una declaración jurada o caución juratoria.

Asimismo, el **Proyecto de Ley 1525/2011-PJ** presentado por iniciativa del Poder Judicial, sostuvo que se modificaran los numerales 23.1, 23.2, 23.3, 23.4, 23.5, 23.6, 23.7 y 23.8 del artículo 23° del Texto único Ordenado de la Ley N° 26979. Este proyecto propuso que la presentación de la demanda de revisión judicial no suspendiera la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva respecto a la ejecución de actos administrativos que contengan obligaciones de hacer y no hacer, de igual manera se propuso reordenar de manera integral la legislación, ya que hay ciudadanos que hacen uso de estos mecanismos legales de manera abusiva con el solo objeto de beneficiarse con los defectos de la ley o en la demora en la resolución de conflictos y que en la práctica no solo perjudica la actividad de la administración, sino también los intereses públicos como la seguridad, el orden público y otros problemas que afectan a la sociedad en su conjunto; ya que si bien con el artículo 23° de la ley aludida, se pretendió proteger los intereses de los administrados al impugnar una decisión del Ejecutor Coactivo, otorgándosele efectos suspensivos a la sola interposición de la demanda, ello no ha resultado razonable en todos los casos.

De igual manera, el **Proyecto de Ley 1586/2012-CR** fue presentado a iniciativa del congresista Marco Tulio Falconi Picardo, quien propuso que se modificara el numeral 3 del artículo 23° de la Ley N° 28165, Ley que modificó la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva. En la exposición de motivos relató expresamente que la norma de ejecución coactiva, vigente hasta ese entonces con la suspensión de todo tipo de obligaciones, ha permitido que los establecimientos de actividades prohibidas o que no contaban con licencia de funcionamiento continuaran funcionando, pues el propietario o administrador de esos negocios, no estaban interesados necesariamente en el resultado de la calificación de la demanda, ya que el efecto inmediato era la suspensión de la tramitación del

procedimiento de ejecución coactiva; incluso pudiendo elevarse hasta la segunda instancia en donde el pronunciamiento de la Corte Suprema, tardaba de dos a tres años en resolver tal conflicto, ocasionando con ello, que durante ese lapso de tiempo aquellos locales siguieran funcionando impunemente.

Por otro lado, el **Proyecto de Ley 2356/2012-CR** presentado a iniciativa del congresista Marco Tulio Falconi Picardo, el **Proyecto de Ley 2497/2012-CR** presentado a iniciativa de la congresista Martin Belaunde Moreyra y el **Proyecto de Ley 2577/2013-CR** presentado a iniciativa del congresista Gustavo Rondón Fundinaga, sostuvo conjuntamente que la fórmula de la Ley N° 28165, que modificó el original artículo 23° de la Ley N° 26979 y que permitió la suspensión automática del procedimiento coactivo con la sola presentación de la demanda de revisión judicial, fue inédita, ya que en los procesos judiciales de índole judicial civil, laboral constitucional y contencioso administrativo, se requería cuando menos la admisión de la demanda para articular solicitudes cautelares; y en el caso de las medidas cautelares fuera de proceso, también requerían de una providencia judicial que la admitiera, lo que no ocurría en el caso de la revisión judicial de procedimiento coactivo, lo cual ha ocasionado perjuicios a los municipios.

En este orden de ideas, se pudo analizar que en el año 2014, estos proyectos de ley manifestaron la necesidad de regular la figura de la revisión judicial, puesto que cuestionaba a la figura jurídica, cuya finalidad es la de brindar igualdad de armas a los administrados frente a posibles actos irregulares que pudiesen sobrevenir en el procedimiento de cobranza coactiva; sin embargo, estaba siendo utilizada como mecanismo para la liberación del procedimiento y continuación de las conductas infractoras en desmedro de la sociedad.

Por lo cual, propusieron que la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva únicamente prosperara contra actos que conlleven obligaciones de dar. Pero, con esta modificación no se tomó en cuenta que los efectos dilatorios y ventajosos que en un inicio dificultaron la labor fiscalizadora y determinante del Ejecutor Coactivo para sancionar aquellas conductas impropias en contra de las obligaciones de hacer y no hacer, se convertiría ahora en un mecanismo elusivo contra las obligaciones de dar, principalmente las que versan sobre obligaciones

tributarias, las cuales son percibidas como fuente de recursos directos para los Gobiernos Locales.

ANÁLISIS DE LEGISLACIÓN NACIONAL

Posteriormente, a consecuencia de los diversos proyectos de ley que fueron debatidos en el Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y aprobado por mayoría en el periodo legislativo entre el periodo 2011 y 2016, se determinó aprobar la **Ley N° 30185 (2014)**, Ley que modificó el artículo 23° de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, sobre la revisión judicial del procedimiento, cuyo artículo contempló que la sola presentación de la demanda de revisión judicial sería causal para suspender automáticamente la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva, siempre y cuando los actos administrativos versen sobre obligaciones de dar.

Asimismo, el obligado o el administrado al cual se le haya imputado alguna responsabilidad solidaria podrá entregar una copia simple del cargo de presentación de la demanda a los terceros, lo cual constituirá elemento suficiente para que los agentes de retención se abstengan de poder efectuar retenciones y de ser el caso, de entregar los bienes embargados con anterioridad a la presentación de la demanda, mientras la suspensión del procedimiento se encuentre vigente, bajo total responsabilidad. En consecuencia, esta ley modificó e incorporó diversos artículos de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, en los términos propuestos en el Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

Así, se procedió a incorporar la precisión respecto a la suspensión automática a la sola presentación de la demanda de revisión judicial, la cual únicamente surte efectos cuando se trata de actos que contienen obligaciones de dar; la cual además ha precisado que los terceros deberán de abstenerse de entregar los bienes sobre los cuales recayó medida cautelar de embargo y de realizar nuevas retenciones hasta que dure la suspensión del procedimiento coactivo.

Por consiguiente, en el **objetivo específico 2** se propuso: Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos

Locales; para lo cual se consultaron fuentes documentales como el derecho comparado y un proyecto de ley.

ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

En el estudio de esta fuente se analizó **la suspensión de los actos administrativos**, así como los requisitos para su procedencia en el marco legal internacional.

En el país de **Ecuador**, el Código Orgánico General de Procesos (2015) estableció en el artículo 317° que el trámite de las excepciones solamente suspenderá la ejecución coactiva cuando se consigne la cantidad a la que asciende la deuda, incluyendo los intereses y costas del procedimiento; no obstante, la consignación no significa pago.

En el caso de **Chile**, el artículo 57° de la Ley 19880 (2003), refirió que la interposición de los recursos administrativos no suspenderá la ejecución del acto impugnado, únicamente procederá la suspensión a petición fundada del interesado, lo cual podrá suspender la ejecución; siempre y cuando, el cumplimiento del acto recurrido pudiese causar daño irreparable o hacer imposible el cumplimiento de lo que se resolviera, en caso de acogerse el recurso.

Por otro lado, la legislación de **México**, a través de lo estipulado en el artículo 142° del Código Fiscal de la Federación (1981), menciona que cuando el recurrente solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, deberá de garantizar el interés fiscal inclusive si dicha suspensión se solicita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Mientras que, en **Cuba**, la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico – LPCALE (1977), estableció en los artículos 692° y 693° que el ejercicio de la acción administrativa no impedirá a la Administración de ejecutar la disposición general o resolución objeto de la misma, salvo que el Tribunal dispusiera la suspensión del acto a solicitud del demandante. Sin embargo, también se tomará en cuenta que esta únicamente procederá cuando la ejecución pudiera ocasionar daños irreversibles y siempre que de la misma no se derive grave lesión al interés público. Además, en los artículos 694° y 695° señaló que, si el Tribunal

admite la suspensión, se exigirá una fianza considerable que respondiera por lo suscitado del proceso al que la hubiere solicitado y solo procederá cuando se haya acreditado haberse cumplido con este requisito en las actuaciones.

Todo lo contrario sucede en **Perú**, puesto que la Ley N° 26979 (1998), Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, ha establecido en el numeral 23.3 del **artículo 23°** que la sola presentación de la demanda de la revisión judicial suspenderá automáticamente el procedimiento de ejecución coactiva hasta que la Corte Superior emita pronunciamiento, siendo de aplicación lo estipulado en el numeral 16.5 del artículo 16°, en el extremo de que al suspenderse el procedimiento, se deberán de levantar las medidas cautelares trabadas. De igual manera, el administrado podrá notificar a los agentes encargados de efectuar retenciones con el cargo de la demanda, con la finalidad de que no puedan entregar a las entidades recaudadoras, los fondos embargados, así como tampoco podrán realizar futuras retenciones hasta que dure la suspensión del procedimiento sometido a la deliberación del órgano jurisdiccional.

En suma, por medio del derecho comparado consultado se pudo identificar que en la legislación ecuatoriana, mexicana y cubana, se requiere acreditar haber garantizado lo adeudado para que se proceda con el trámite de la suspensión en la vía judicial, mientras que en la legislación chilena y también la cubana la suspensión procederá cuando el daño que se ocasionaría de no suspenderse la ejecución del acto administrativo pudiera ser irreversible y siempre que no se atente contra el interés estatal. Caso contrario ocurre en la legislación peruana, puesto que se ha establecido que la suspensión del procedimiento será automática ni bien el deudor tributario presente el cargo de la demanda de revisión judicial ante el Ejecutor Coactivo, quien sin mayor objeción se verá obligado a suspender el procedimiento y a levantar las medidas cautelares trabadas en contra del deudor tributario, bajo responsabilidad funcional.

ANÁLISIS DE PROYECTO DE LEY

En este punto, se analizó el **Proyecto de Ley N° 4522/2018-PJ (2019)** en el cual el Poder Judicial propuso la modificación del artículo 23° y el numeral 2 del

artículo 33-b de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, en el cual se sostuvo que el procedimiento de cobranza coactiva representa, a una de las más intensas manifestaciones de las potestades del ordenamiento jurídico, el cual se le confiere a la administración pública la ejecución de sus propias decisiones sin necesidad de requerir el auxilio de los órganos jurisdiccionales.

En ese sentido, señaló que el procedimiento de revisión judicial, tiene por objeto revisar la legalidad y el cumplimiento de las normas previstas para el inicio y trámite de un procedimiento de ejecución coactiva. Por ello, el cuestionamiento que se realiza al procedimiento no está dirigido contra el fondo del asunto sino únicamente contra la forma, puesto que la validez de una decisión administrativa se encuentra fuera de toda discusión, siendo ello materia del proceso contencioso administrativo.

Asimismo, precisaron que el rol que desempeña la Corte Suprema de Justicia radica en las decisiones que hacen posible la garantía de los derechos y concretan la realización de la seguridad jurídica, por lo cual al operar como segunda instancia viene conociendo pretensiones vinculadas a subsistemas normativos de especial complejidad y de mayor carga argumentativa, hecho que no ocurre en el ámbito del proceso de revisión coactiva por la naturaleza formal de la pretensión, siendo irrazonable que el artículo 23° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2018-JUS, haya establecido que la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema intervenga en segunda instancia, pese a su función nomofiláctica y uniformizadora, pues esa función de mera fiscalización formal del procedimiento administrativo sobrecargan la labor de tales órganos e impide que los procesos trascendentes y de plena jurisdicción se puedan resolver en plazos más cortos, reflejándose en un tercio de la actividad jurisdiccional dedicada a la atención de los procesos de ejecución coactiva.

En consecuencia, el Proyecto de Ley 4522/2018-PJ manifestó que la autotutela ejecutiva faculta a la administración pública de algunas entidades estatales a perseguir el cobro forzoso de las acreencias pecuniarias y otro tipo de obligaciones hasta la satisfacción de lo adeudado; siendo así, la Revisión Judicial permite la revisión de la legalidad y el cumplimiento de las normas previstas para el inicio y trámite del procedimiento de ejecución coactiva; sin embargo, el cuestionamiento que realizó el Poder Judicial no versa sobre el fondo del asunto, sino únicamente

contra la forma; pues su función se avoca a la evaluación de las actuaciones del Ejecutor Coactivo en cumplimiento de las normas que regulan el procedimiento de ejecución coactiva, pues la validez de una decisión administrativa se encuentra fuera de toda discusión siendo ésta materia del proceso contencioso administrativo.

Asimismo, precisó que la mayoría de casos de revisión judicial, se resolvieron constatando que las partes hayan sido válidamente notificadas, lo cual implica un análisis de formalidades. Por ello, el Poder Judicial señaló que no resulta razonable que en el artículo 23° de la Ley N° 26979 haya establecido que la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema intervenga en segunda instancia cuando la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la República como segunda instancia viene conociendo pretensiones vinculadas a normativas de especial complejidad, hecho que no ocurre en una demanda de Revisión Judicial.

A través de este proyecto de ley también se planteó la reducción de carga procesal y la reorientación razonable de las materias que verdaderamente requieran de la intervención de un órgano de especial relevancia, puesto que con el paso de los años ha ido aumentando y ello se refleja en una muestra porcentual, cuya carga ingresada por Ejecución Coactiva entre los años 2014 y 2018 resultó ser un total de 1331 de un universo de 4019 expedientes ingresados anualmente, esto representó a un tercio de la actividad jurisdiccional dedicada a la atención de los procesos de ejecución coactiva.

Por otra parte, en cuanto a la **discusión**, cabe precisar que en aquella fase en se deliberó la aproximación de los hallazgos con las investigaciones previas. Al respecto, Hernández, Fernández y Baptista (2014), han distinguido que la discusión de la investigación cualitativa está compuesta por aquellos aportes encontrados a lo largo del estudio, los cuales, al ser contrastados, confirmarán los hallazgos y podrán ser consultadas en otras investigaciones por su alto contenido científico (p. 522).

Por ello, se han consignado los hallazgos obtenidos a lo largo de esta investigación, en las que han intervenido **las entrevistas** realizadas, **las guías de análisis de fuente documental**, los aportes del investigador en referencia a los hallazgos identificados en **los trabajos previos** de índole nacional e internacional,

y **enfoques y teorías conceptuales**; todos ellos sometidos a discusión, cuya actividad es conocida como la **triangulación de los hallazgos**. De esta manera, se podrá discernir sobre las posibles soluciones que serán de utilidad para futuras investigaciones, partiendo desde el objetivo general y continuando con los objetivos específicos I y II.

OBJETIVO GENERAL
Determinar si la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.
SUPUESTO GENERAL
La aplicación indebida de la revisión judicial ha promovido la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales, ya que el proceso de cobranza se encuentra obstaculizado y limitado en la recuperación de las acreencias del Estado; por lo cual se planteó la necesidad de establecer criterios que regulen su interposición indiscriminada a fin de evitar que sea utilizada como mecanismo elusivo por los contribuyentes que se rehúsan a cumplir con sus obligaciones tributarias.

En cuanto a la afirmación de que la aplicación indebida de la revisión judicial ha promovido la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales, se ha podido reflejar en **las entrevistas** que todos los participantes coincidieron en que la última modificación realizada en el artículo 23° de la Ley N° 26979, trajo consigo una afectación al procedimiento de ejecución coactiva, pues con ello se dio pase a la desnaturalización de la autotutela de los actos administrativos que emanan de la ejecución coactiva, facilitando la presentación masiva e indiscriminada de demandas de revisión judicial, debido al efecto dilatorio que ha permitido que el administrado abuse de esta figura y no sea sujeto de cobro.

Así, se ha evitado que los bienes del deudor sean custodiados por la administración, mientras se encuentre vigente la suspensión de la cobranza, la cual estará supeditada al pronunciamiento del órgano jurisdiccional. De esta manera, los Ejecutores y Auxiliares Coactivos se encuentran impedidos de contribuir con la

finalidad recaudadora de los Gobiernos Locales y a su vez se debilita la concientización de la cultura tributaria en el distrito.

Por lo que concierne a la apreciación en cuanto a la suspensión automática del procedimiento de ejecución coactiva y el levantamiento de las medidas cautelares a la sola presentación de la demanda de revisión judicial, los entrevistados Aquino, Reátegui, Caciano y Espinoza señalaron que si bien la intención de la norma ha sido que los procedimientos administrativos derivados de la ejecución coactiva sean llevados conforme a ley, no se ha podido evitar la interposición desmesurada de demandas, pues la mayoría de ellas no están debidamente fundamentadas y tampoco guardan relación alguna con la legalidad del procedimiento.

Sin embargo, señalaron que la norma consultada ha sido tajante al momento de regular la suspensión, dado que no menciona si para concederse la suspensión del procedimiento se tomará en cuenta el haberse cumplido con los presupuestos que toda demanda debe de contener para declararse el auto admisorio o si es que se analizarán los descargos que pudiera realizar la administración en contra de la suspensión; tan solo menciona que la demanda surtirá el efecto de la suspensión desde su presentación. Esta situación ha obligado a que los Ejecutores Coactivos suspendan importantes procedimientos de montos considerables que fueron llevados correctamente y cuyas deudas a lo largo del tiempo se tornaron en incobrables, pues al producirse este efecto dilatorio en el proceso, en reiteradas oportunidades se ha omitido emplazar inmediatamente el estado actual del proceso a la entidad demandada, lo que ocasionó el descuido del procedimiento.

Asimismo, Medina, Chuquipoma y Morales concordaron en que existe un abuso del derecho que también afecta a la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales, pues se proyecta un plan de cobranza que implica la emisión de valores, contratación de personal de trabajo, insumos que representan gastos para la entidad que deberán de ser solventados con la recaudación que perciban; no obstante, cuando repentinamente se presenta la suspensión del procedimiento de cobranza, no solo se frustran las proyecciones mensuales de recaudación, sino también se reduce la cartera de cobranza y se incrementa el índice de morosidad del distrito. Por esta razón, el excongresista Andrade, agregó que debido al riesgo que conlleva la suspensión de los actos administrativos, es que en otras

legislaciones se haya dispuesto presentar una garantía por el monto adeudado, por todo lo que se ocasionaría a consecuencia del fallo desfavorable para el administrado que planteó la suspensión.

Cabe mencionar que todos los especialistas en la materia señalaron que el uso continuo de esta causal de suspensión ha convertido a esta figura en un mecanismo elusivo de tributos, por ser una manera práctica de eludir el cumplimiento del pago, el proceso coactivo y las medidas cautelares de embargo. Estas conductas elusivas del deudor se manifiestan a través de las transferencias fraudulentas de bienes muebles e inmuebles de propiedades, de cuentas bancarias, entre otros, con la finalidad de no ser ejecutados a favor de los municipios para que estos ingresos sean utilizados en beneficio de la comunidad para mejorar la calidad en los servicios brindados.

En ese sentido, **de las respuestas obtenidas se evidencia** que los entrevistados han considerado que la modificación de la norma que estableció que a la sola interposición de la demanda de revisión judicial se suspenderá automáticamente el procedimiento de ejecución coactiva, ha sido un desacierto de los legisladores, puesto que se ha afectado el curso de muchos procedimientos ajustados a ley, colocando en posición desfavorable a la autotutela administrativa y abriendo la posibilidad de que deudores inescrupulosos utilicen la figura de la revisión judicial para retrasar la cobranza, conllevando a que las municipalidades sufran indefensión y dejen de percibir importantes acreencias. Por lo cual, coincidieron en que es importante reforzar la cultura tributaria del país, implementando candados jurídicos que restrinjan el uso inadecuado de esta figura que incrementa la elusión tributaria, el índice de morosidad que a su vez aumenta la informalidad en el distrito.

En esa misma ilación, las posturas expuestas por los entrevistados se contrastaron en función al **análisis de fuente documental** partiendo del derecho comparado en cuanto a la exigibilidad de los actos administrativos y el papel que desempeña en su ejecución. Es así como, la ejecución coactiva en otras legislaciones es conocida como un procedimiento administrativo de ejecución; mientras que, en la legislación peruana es considerada como una manifestación de

la ejecutoriedad de los actos administrativos, ya que mediante este procedimiento la administración exige el pago de una obligación. No obstante, la naturaleza de todo acto administrativo se rige bajo el principio de autotutela administrativa, en el cual, sin acudir al auxilio judicial, puede ejecutar sus propios actos.

En la legislación nacional, la Ley de Procedimiento de Ejecución coactiva distingue dos tipos de obligaciones, las obligaciones no tributarias (de hacer y no hacer) y las obligaciones tributarias (de dar); sin embargo cuando el procedimiento verse sobre esta última, se puede suspender si el deudor tributario presenta el cargo de la demanda de revisión judicial, es por ello que se hace alusión a una desnaturalización de la autotutela administrativa, puesto que la actuación del Ejecutor Coactivo se encuentra supeditada a la deliberación del órgano jurisdiccional y a la suspensión repentina de los actos ejecutados, dificultándose el recupero de lo adeudado.

Similar análisis, se desprende de la Sentencia 00015/2005-AI (2006) del Tribunal Constitucional, en la que se hizo referencia que la normativa ha previsto que las entidades de la Administración Pública estén facultadas de ejercer la autotutela administrativa bajo los lineamientos conferidos, con la finalidad de hacer cumplir los actos administrativos que surjan a partir de sus manifestaciones, entre ellas las que provengan de un procedimiento de cobranza coactiva. Por lo cual, no es factible que esta delegación otorgada por el Estado sea desconocida y restrinja su capacidad declarativa y ejecutiva ante el aprovechamiento de figuras elusivas como la aplicación indebida de la revisión judicial que incentiva la desnaturalización del procedimiento y conlleva a malas prácticas en los administrados que solicitan la intervención del aparato judicial tan solo para obtener la suspensión del procedimiento y la liberación del pago de sus obligaciones tributarias.

Es así como **se ha podido demostrar** que la ejecutoriedad de los actos ha sido interiorizada en diversas legislaciones como Chile, Ecuador y México, las cuales han dispuesto expresamente que sus autoridades estén encargadas de exigir el pago de lo adeudado al Estado. Caso similar ocurre en la legislación peruana, pues en ella se ha contemplado que las ejecutorías coactivas de las instituciones de los Gobiernos Locales como las municipalidades distritales, gocen de esta facultad de autotutela administrativa por ser la plena representación de la manifestación de

exigibilidad de actos administrativos que de ellas provienen en virtud a su actividad recaudadora de impuestos, tasas y contribuciones. Por ello, según la normativa peruana, los actos que no fueron impugnados en tiempo oportuno, son consentidos y estarán aptos de ser ejecutados sin la necesidad de acudir al órgano jurisdiccional para llegar a efectuarse. En ese sentido, los actos de la administración se presumen válidos, pero al suspenderse su ejecución de forma tan flexible, se tiende a desnaturalizar su potestad de autotutela declarativa y ejecutiva.

Esta afirmación se complementa con la investigación realizada en el ámbito de los **trabajos previos**, dentro de los antecedentes nacionales. Al respecto, Carbajal concluyó en su investigación que el hecho de que no haya más restricciones para la admisión de la revisión judicial hace posible el abuso y aplicación indebida de la demanda, el cual no requiere de mayor análisis del Ejecutor Coactivo, tan solo su obligatorio cumplimiento ante la sola presentación de la demanda. Este último enunciado refiere que la potestad administrativa que distingue a la ejecución coactiva se mantendrá supeditada al criterio del órgano jurisdiccional, limitando en su accionar y vulnerando su capacidad de emitir sus propias decisiones, afectando directamente la celeridad de la conclusión del procedimiento y desprotegiendo la finalidad recaudadora.

En esa misma dirección, Coutinho a través de su investigación realizada en la revista indexada "*Administrative Law Review*" ubicada dentro de los antecedentes internacionales, concluyó que el interés público debe de encauzar las acciones del estado, ya que solo de esta manera se podrá cumplir con los propósitos planteados para la satisfacción de las necesidades de todos. Por ello, la administración pública, a través de las prerrogativas conferidas, tiene el deber de recuperar los activos del Estado sin una orden judicial, en virtud de los poderes coercitivos otorgados por la norma.

De igual manera, mediante la investigación realizada por Perlingeiro en el cual resaltó que, a través de la historia de la evolución de la administración, se ha podido demostrar que el relegar funciones a otro órgano, cuya sobrecarga procesal es insostenible, solo dificulta la eficacia y celeridad de los actos administrativos. Por lo tanto, si la administración se vuelve dependiente de otro órgano, no contribuye con

la búsqueda de efectividad en la solución de conflictos, tan solo genera retraso y dificulta la labor administrativa.

Por su parte, Vega a través de su investigación realizada en su tesis *“La extralimitación estatal de la autotutela administrativa en materia tributaria”* mencionó que la ejecución coactiva es un procedimiento proveniente de la autotutela administrativa que no requiere de la intervención del órgano judicial para hacer efectiva sus resoluciones, pues únicamente se avoca al pago forzoso de una obligación.

Asimismo, dentro de los **enfoques y teorías conceptuales**, se plasmó la investigación realizada por Aguilar y Rodríguez en la cual señalaron que solamente la revisión judicial puede ser interpuesta con la finalidad de solicitar la revisión de la legalidad del procedimiento, para resguardar el derecho a la tutela efectiva y el debido procedimiento, por lo cual su finalidad no es cuestionar el fondo del procedimiento, sino únicamente la forma.

En consecuencia, se ha demostrado que la modificación realizada en la Ley N° 26979 en cuanto a la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, ha conllevado a la interposición indiscriminada de demandas de revisión judicial, permitiendo que se desnaturalice la autotutela administrativa de la ejecución coactiva; ya que no se ha establecido previamente que estas demandas se encuentren debidamente fundamentadas y conexas al principio de legalidad que busca salvaguardar la revisión judicial en favor de los administrados.

En otras palabras, no se hizo referencia a los presupuestos procesales formales y materiales que debería de cumplirse en toda demanda para declararse el auto admisorio de las mismas, tampoco se ha previsto que el demandado, en este caso la Administración Pública, pueda plantear alguna excepción procesal para oponerse a la suspensión y menos poder exigir que el demandante garantice lo adeudado ante un fallo desfavorable a su pretensión, candados jurídicos que una vez superados, justificarían la suspensión inevitable de todo un procedimiento administrativo que va más allá de una etapa coercitiva y que reducirían este abuso de la figura jurídica de la revisión judicial, pues como se ha manifestado, la suspensión afecta directamente a la recaudación de la Administración Tributaria de

los Gobiernos Locales, ocasionándole pérdidas de cartera de cobranza y gastos difícilmente de solventarse, y con ello también se reduce la posibilidad de otorgar bienes y servicios de mejor calidad en beneficio del interés general.

Continuando con la discusión, se contrastó la siguiente información en mérito del objetivo específico 1, que planteó:

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.
SUPUESTO ESPECÍFICO 1
La aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar ha promovido la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales, desconociéndose su capacidad de emitir actos que puedan crear, modificar o extinguir derechos y deberes de los administrados sin requerir la intervención jurisdiccional.

Con referencia a la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar y si ello ha promovido la vulneración de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva, en **la entrevista** realizada al Ejecutor Coactivo Caciano se mencionó que el desconocimiento de las prerrogativas de la Administración Pública ha fomentado que administrados oportunistas se aprovechen de la flacidez legal y de la falta de celeridad de los procesos, para obtener ventaja y anteponer su interés particular en detrimento del interés general.

De igual manera, los entrevistados Reátegui, Morales, Medina, Aquino y Chuquipoma, coincidieron que si bien con la modificatoria del artículo 23° se propuso no afectar la actividad fiscalizadora de los funcionarios coactivos que estaban a cargo de cautelar que los administrados infractores omitan o continúen realizando determinadas actividades en contra del orden público y las buenas costumbres; no obstante, se dejó abierta la posibilidad de que se favoreciera al administrado deudor a desligarse de sus obligaciones tributarias o no tributarias, pues amparándose en esta causal de suspensión, han logrado impedir que se

ejecute la medida cautelar de embargo y evitar que se entregue lo retenido a la entidad acreedora.

Por su parte, el entrevistado Andrade sintetizó que la finalidad de haberse creado la figura de la revisión judicial fue positiva, pues con ella se le permitió otorgarle igualdad de armas a los administrados; sin embargo, existe un punto controvertido, pues la ley se alejó de esa finalidad cuando permitió que de forma muy flexible se presenten demandas solo con la intención de evitar la cobranza, a sabiendas de que no existían irregularidades en el procedimiento coactivo; por lo cual, no resulta ser coherente que la propia ley le otorgue facilidades a los obligados para obtener una protección indebida de su patrimonio.

Sobre el punto que refiere la manera en la que se podría contrarrestar la aplicación indebida de la revisión judicial en detrimento de la vulneración de la autotutela declarativa de la cobranza coactiva, la mayoría de entrevistados señalaron que la suspensión no debería de incluir el levantamiento de medidas cautelares, pues al contrario, la norma debería de precisar que el obligado garantice la totalidad de la deuda a través de una póliza de caución, renovable y emitida por un banco local de primer orden, para evitar ocasionar perjuicios a la administración.

Sin embargo, para los entrevistados Reátegui y Andrade, la norma debería de exigir ser calificada en el auto admisorio, para que desde esta etapa se tenga la certeza de que dicha demanda cumple o no con los requisitos fundamentales que se le requiere a toda demanda y en base a ello se ordene la suspensión del procedimiento; pues refieren que en sus experiencias laborales han podido comprobar que en la práctica la mayoría de estas demandas han sido del todo irregulares y utilizadas con mayor incidencia, cuando la deuda que se pretende cobrar es de una cuantía alta. Mientras que, el exasesor del Despacho Congresal Espinoza, refirió que la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva solo debería de surtir efecto cuando se haya determinado la vulneración a la legalidad del procedimiento, dando a entender que primero se debería de conocer el pronunciamiento del juez, para ordenarse la suspensión de la cobranza.

Es así que, llegado a este punto, haya surgido la interrogante de que efectivamente existiera un efecto negativo directo en la recaudación o si a raíz de

la modificación cuestionada se haya fortalecido la capacidad de acción de los Gobiernos Locales. En cuanto a estas interrogantes, la mayoría de los entrevistados señalaron que uno de los efectos más resaltantes es que el margen de contribuyentes morosos del distrito haya aumentado, lo cual generó que el universo de contribuyentes dispuestos a regularizar sus obligaciones, se reduzca.

Otro efecto negativo es que, al no contarse con este ingreso directo, las municipalidades aminoran el ofrecimiento de servicios tan importantes como el recojo de residuos sólidos, o la mejora de bienes públicos para el uso y disfrute de su comunidad. Asimismo, se generan efectos negativos en el órgano jurisdiccional como el incremento de la carga procesal, la cual de forma indirecta también repercute en la Administración Tributaria, pues al existir este intervalo extenso de tiempo para conocerse el veredicto del proceso, los procedimientos de cobranza se quedan estancados.

Sobre el fortalecimiento de la actividad de los Gobiernos Locales a razón de la modificación de la Ley N° 26979, el excongresista y ex alcalde de Miraflores, Andrade, comentó que se salvaguardó la seguridad, la salud y el medio ambiente, pues se concretaron las clausuras de establecimientos comerciales y se llevó a cabo la demolición de edificaciones que infringían la normatividad, lo que a su vez coadyuvó a la consecución de los objetivos de la política municipal en lograr jurisdicciones ordenadas, seguras y efectivamente supervisadas.

En ese sentido, **los entrevistados han afirmado** que la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar está afectando directamente el arduo trabajo realizado por las municipalidades, aumentando el índice de morosidad, lo que a su vez incrementa la carga procesal del Poder Judicial, estancándose los procesos de cobranza coactiva y permitiéndose que de manera muy flexible los administrados presenten demandas solo con la finalidad de evitar la cobranza, aun cuando el procedimiento no presenta irregularidades, afectando la autotutela declarativa de los actos, que de por sí deben de presumirse válidos.

Por ello, mencionaron algunas reformas que podrían reforzar la figura de la revisión judicial, entre ellas señalaron que la suspensión del procedimiento no involucre el levantamiento de las medidas cautelares, sino que estas deberían de

mantenerse vigentes hasta que se disponga lo contrario por el Poder Judicial, también acotaron que se debería de garantizar la deuda total mediante una póliza de caución y que la demanda cumpla con los requisitos de admisión o se compruebe la vulneración del procedimiento. Pues si bien, a través de la reforma del artículo 23° de la Ley N° 26979 se pudo conseguir que la interposición de la demanda de revisión judicial no suspendiera automáticamente los actos que contuvieran obligaciones de hacer y no hacer con la finalidad de que se evite el uso indebido de la figura; los especialistas señalaron de que las reformas antes propuestas, resultarían útiles en la práctica en cuanto a casos que conlleven obligaciones de dar.

Las anteriores afirmaciones se ampararon en el **análisis de la fuente documental** de proyecto de ley respecto al Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos recaído en los Proyectos de Ley 336/2011-CR, 1039/2011-GL, 1525/2011-PJ, 1586/2012-CR, 2356/2012-CR, 2497/2012-CR y 2577/2013-CR. A través de estos proyectos de ley planteados, se consolidó que en adelante, la interposición de revisión judicial no suspendería el procedimiento de cobranza coactiva cuando la acción recaiga en obligaciones de hacer y no hacer; no obstante la falta de candados jurídicos para evitar la interposición indiscriminada de demandas de revisión judicial, está afectando a los procedimientos que cobranza sobre deuda tributaria relacionada con las obligaciones de dar, cuya recuperación de importantes sumas adeudadas que el contribuyente no afronta en su oportunidad, se reduce notablemente.

La suspensión de la ejecución de los actos se mantendrá hasta que el órgano jurisdiccional emita un pronunciamiento; pero al ser una vía actualmente saturada de casos diversos y de mayor complejidad, se dificulta la celeridad en la resolución de los procesos; por ello, resulta ser una vía idónea para alcanzar el efecto inmediato de la suspensión del procedimiento coactivo y adicionalmente el levantamiento de las medidas cautelares trabadas en contra del obligado.

A consecuencia de los proyectos de ley discutidos, se promulgó la Ley N° 30185, por lo cual fue materia de análisis dentro de legislación nacional, ya que a raíz de la modificación de la Ley de Procedimiento de Ejecución coactiva, en la cual se especificó que la suspensión de la cobranza coactiva solamente surtirá efecto

inmediato cuando los actos versen sobre obligaciones de dar, se incrementó la presentación indiscriminada de demandas; ya que más allá del interés del obligado por la verificación de la legalidad en el procedimiento, predomina el aprovechamiento y la aplicación indebida de una figura jurídica que en la actualidad viene perjudicando a la recaudación de los Gobiernos Locales; ello en virtud a que la ley establece que los agentes de retención deberán de abstenerse de entregar lo retenido a la entidad acreedora y de efectuar futuras retenciones.

En consecuencia, la autotutela declarativa que faculta al Ejecutor Coactivo de ampararse en la validez de los actos administrativos, se desnaturaliza, encontrándose reducida e imposibilitada de llevar a cabo la recuperación de la deuda y con ello, perjudicando la recaudación de ingresos directos de los municipios para atención de las necesidades de los contribuyentes.

De ahí que, diversos congresistas hayan manifestado en aquella ocasión su desacuerdo con la norma que en ese entonces no especificaba contra qué tipo de obligaciones no surtiría efecto la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, lo que desencadenó que actividades de dudosa reputación y alejadas de la legalidad, continuaran funcionando a pesar del peligro que eso representaría para la comunidad. Esto fue posible, a razón del efecto inmediato de la suspensión del procedimiento y al desmedido retraso en la atención de expedientes que ingresaban al aparato judicial.

Inclusive el propio Poder Judicial fue partícipe de este debate en el que manifestaron la necesidad de solicitar que se reordene de manera integral aquella legislación, puesto que hubo ciudadanos que hacían uso indebido de estos mecanismos legales de manera abusiva con el solo fin de únicamente beneficiarse con los defectos de la ley y en la demora en la resolución de conflictos, que en la práctica no solo perjudicaba a la actividad de la administración, también a los intereses públicos.

Por ello, se promulgó la Ley N° 30185, la cual traería consigo la cuestionada modificación de la norma en el extremo de especificar que la sola interposición de la demanda de revisión judicial sería motivo suficiente para suspender el procedimiento de ejecución coactiva, solamente cuando el acto que contenga la

obligación esté relacionado con las obligaciones de dar. Así mismo, esta norma dispuso que los alcances de la suspensión se extendieran hasta los agentes de retención que se encargan de comunicar y ejecutar las medidas cautelares de embargo y quienes a partir de ese momento estarían impedidos de realizar esas funciones, bajo responsabilidad.

Por lo tanto, en virtud a los antecedentes a la promulgación de la Ley N° 30185, se ha demostrado que la aplicación indebida de la revisión judicial dificulta la labor de la administración, como sucedió en aquel entonces en donde propietarios inescrupulosos de establecimientos ilegales pretendían desconocer los mandatos de los funcionarios coactivos y a como dé lugar continuar operativos, encontrando en la revisión judicial, la ayuda necesaria para obtener la suspensión del procedimiento coactivo. Es así como al haberse dejado la posibilidad de que la suspensión sí surta efecto contra las obligaciones de dar, se ha ocasionado similar perjuicio reflejado en el incremento del índice de morosidad del distrito, de la carga procesal en el Poder Judicial y el bloqueo de procedimientos de cobranza en las municipalidades, a pesar de no presentar irregularidades.

Por lo cual, los especialistas en la materia manifestaron que es necesario fortalecer la figura de la revisión judicial, mas no eliminarla, puesto que su razón de ser es no dejar en indefensión al administrado y proporcionarle igualdad de armas; por tal motivo, recomendaron implementar candados jurídicos como no levantar las medidas cautelares hasta que sea determinado por el Poder Judicial, exigir que se garantice la totalidad de la deuda o que se implementen requisitos para la admisión de la demanda y posterior a ello, se conceda la suspensión del procedimiento.

Por último, en los aspectos relacionados al objetivo específico 2, se procedió a analizar el siguiente planteamiento:

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

SUPUESTO ESPECÍFICO 2

La aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar, ha promovido la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales, debido a que la ejecución de los actos administrativos se encuentran supeditados a la deliberación judicial y en la mayoría de los casos, se ha revertido lo resuelto; dificultándose la labor del Ejecutor Coactivo para concluir los procedimientos coactivos.

Con relación a si efectivamente la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva de los Gobiernos Locales, en **las entrevistas** realizadas, la mayoría de participantes manifestaron que la autotutela ejecutiva es aquella facultad que tiene la administración pública de ejecutar sus propios actos de manera forzosa; por lo cual, consideraron que para ir en contra de esa facultad reconocida por la norma, es primordial haberse acreditado la existencia de la ilegalidad en el procedimiento.

Aunado a ello, Caciano complementó esta posición compartiendo su experiencia laboral como Ejecutor Coactivo en la Municipalidad de Santiago de Surco, en la que pudo observar que, a lo largo de los últimos cuatro años, la mayoría de las demandas de revisión judicial fueron declaradas denegadas, infundadas e improcedentes, mientras que aquellos procesos aún no resueltos se mantenían estancados, lo cual perjudicó a la proyección mensual de la entidad.

En ese aspecto, los entrevistados consideraron que adicionalmente a la existencia de medidas cautelares para hacer efectiva la ejecución de los actos administrativos, sería importante añadir otros mecanismos.

Por ello, Caciano propuso que en casos en donde no se pudiera encontrar fondos en las cuentas bancarias o propiedades registradas en la SUNARP a favor del deudor, se pueda ordenar suspender algún tipo de servicio de agua y luz, dentro de su jurisdicción, lo cual no podría ser del todo factible puesto que se estarían vulnerando derechos fundamentales reconocidos a nivel internacional.

Por su parte, Medina y Aquino sostuvieron que se adjunte a la demanda de revisión judicial una garantía por la cuantía de la deuda, que solo será ejecutada en caso de que el fallo no sea a favor del demandante. A su vez, Medina agregó que para efectos de notificación se considere como válidas las notificaciones realizadas mediante mecanismos virtuales o a través de la dirección consignada en el RENIEC y no solamente la dirección declarada como domicilio fiscal.

Mientras que los entrevistados Chuquipoma, Reátegui y Morales, manifestaron que se debe de incorporar el elemento de calificación de la demanda en el autoadmisorio, lo cual podrá garantizar que se hayan evaluado los presupuestos procesales de la demanda. Asimismo, Andrade mencionó que sería importante seguir mejorando las capacidades de los servidores municipales que tienen a su cargo la función de recaudación tributaria y la ejecución coactiva; así estos procedimientos de cobranza cumplirán con los principios de legalidad y el debido procedimiento o no se verán perjudicados.

En este propósito, también se cuestionó si existe un vacío legal que permite que los deudores tributarios utilicen la figura de la revisión judicial para obtener inmediatamente la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva; sobre este supuesto, la mayoría de los entrevistados diferenciaron la evasión tributaria de la elusión tributaria llegando a la conclusión de que la revisión judicial es un ejemplo evidente de elusión tributaria, por ser una herramienta legal que frecuentemente es utilizada para salvaguardar intereses particulares en detrimento del bienestar general, que se encuentra a cargo de los Gobiernos Locales. De igual manera, Caciano agregó que es importante que la Administración Pública se adapte a la era digital, lo cual permitiría el uso de notificaciones virtuales y con ello se contrarrestaría el fundamento de las notificaciones defectuosas que incentivan a que los administrados se apoyen en esta deficiencia de la administración.

En este bloque, **los entrevistados señalaron** que la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva a la sola interposición de la demanda de revisión judicial representa un claro ejemplo de la desnaturalización de la autotutela ejecutiva, puesto que esta facultad de la administración pública que le permite la ejecución forzosa de sus propios actos está siendo restringida y limitada sin mayor adversidad. Asimismo, resaltaron que, al no existir un filtro entre las demandas de

revisión judicial presentadas, el universo de casos derivados a la instancia judicial por procedimiento coactivo incrementó la carga procesal, por lo general, innecesariamente, ya que muchas de ellas cuestionan puntos que no guardan relación con la legalidad del procedimiento, lo que a su vez dilata la celeridad y eficacia en los procesos.

Este efecto negativo, repercute en las proyecciones de los municipios y representa un perjuicio económico importante por ser entidades que dependen de los recursos recaudados a través del cobro de impuestos, tasas y contribuciones; por lo cual, para salvaguardar la cobranza de los Gobiernos Locales, los entrevistados propusieron que se pueda optar además por la implementación de la notificación virtual o para efectos de notificación válida, se considere también el domicilio consignado en RENIEC, la exigencia de una garantía que acompañe la demanda de revisión judicial en caso de no comprobarse la afectación en el procedimiento y por último, que la demanda cumpla con ser admitida para concederse la suspensión.

De acuerdo con el razonamiento que se ha venido realizando, se suma el **análisis de fuente documental** del derecho comparado en el que se estudiaron diferentes legislaciones sobre la suspensión de los actos administrativos. A propósito de este punto, de los artículos analizados por parte de las normas internacionales consultadas se puede observar que los legisladores han establecido requisitos previos para la procedencia de la suspensión de la ejecución de los actos en la vía judicial, entre ellos la más resaltante es la consignación de una fianza que acredite el pago de lo adeudado y por otro lado la sustentación de que dicha suspensión sea para evitar un daño irreversible, lo cual no debe de ocasionar un perjuicio para los intereses públicos; mientras que en la legislación nacional, la norma no refiere mayores alcances sobre este acontecimiento, tan solo señala que la presentación de la demanda de revisión judicial, será motivo suficiente para la suspensión automática del procedimiento de cobranza coactiva, a pesar de que el fin exclusivo de esta demanda radica en la revisión de legalidad en el procedimiento; no obstante, es mayormente utilizada para eludir el pago de tributos municipales y con ello se promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva de los actos administrativos emanados de la ejecución coactiva.

Otra fuente consultada fue el Proyecto de Ley N° 4522/2018-PJ que confirmó una problemática que ha venido siendo expuesta por más de un participante en esta investigación, pues con esta iniciativa el Poder Judicial ha diferenciado al proceso de revisión judicial del proceso contencioso administrativo, ya que en la mayoría de los casos como bien lo ha señalado, se ha resuelto verificando que las partes hayan sido debidamente notificadas; por ello, se considera que no es necesario que este proceso se eleve a una segunda instancia.

Además, resaltó que, al tratarse de la revisión de la legalidad en el procedimiento coactivo, se avocan exclusivamente a la verificación del cumplimiento de las formalidades más no en el fondo del procedimiento, pues reconoce que algunas entidades administrativas gozan de la facultad de autotutela ejecutiva, lo cual les permite la ejecución de sus propias decisiones sin la intervención del órgano jurisdiccional. Sobre este último punto, el Poder Judicial comunica que el elevado ingreso de demandas de revisión judicial, ha incrementado considerablemente la carga procesal, lo que ha provocado el retraso en la atención de otros casos de cuya complejidad requiere de mayor análisis y argumentación; motivo por el cual, plantearon una reducción de la carga procesal y una reorientación en las materias que verdaderamente requieran elevarse a una segunda instancia.

En ese marco de ideas, **la suspensión del acto administrativo** ha sido analizada por algunas legislaciones latinoamericanas, que han destacado que para su procedencia es fundamental consignar una fianza que acredite el pago de lo adeudado, así como esta deberá de estar sustentada en la no afectación del interés estatal; no obstante, esto no sucede en la legislación nacional, pues ello solamente opera cuando la acción esté relacionada contra obligaciones de dar. Por otro lado, a través de un proyecto de ley incentivado por el Poder Judicial, se manifestó que el ingreso por demandas de revisión judicial se han elevado en los últimos años; por esta razón, recomendaron una reducción de la carga procesal y una reorientación de las materias, pues consideran que el análisis de una demanda de revisión judicial es menos compleja y por lo tanto no requiere elevarse a una segunda instancia, ya que la mayoría de ellas han sido resueltas verificándose que las partes involucradas hayan sido debidamente notificadas.

Dadas las condiciones que anteceden, resulta pertinente mencionar **los trabajos previos** que reunieron los antecedentes nacionales de esta investigación, empezando por la investigación realizada por Moreano, quien afirmó que la autotutela ejecutiva permite la ejecución de los actos administrativos y que esta puede reflejarse a través de la cobranza coactiva; sin embargo, este accionar se encuentra reducido ante la revisión judicial contra obligaciones de dar, siendo importante que se regule, de tal manera que no se abuse del derecho ni se desproteja el interés público que resguarda el bienestar general por anteponer la satisfacción de un interés particular.

Asimismo, Chávez mediante su artículo titulado *“Las medidas cautelares en materia tributaria: límites y excesos”*, manifestó que la autotutela ejecutiva no solo faculta a la Administración al uso directo de la coerción, sino también le permite interponer medidas cautelares previas, para asegurar la deuda tributaria ante posibles conductas elusivas en donde el contribuyente podría colocarse en una situación de insolvencia voluntaria para evitar el cumplimiento de las obligaciones, aun cuando no existiera deuda exigible coactivamente.

En ese mismo orden de ideas, dentro las investigaciones consideradas en los antecedentes de ámbito internacional, se plasmó el aporte de Yáñez, quien a través de su tesis titulada *“Conveniencia de la aplicación de la vía sumaria al juicio de excepciones al procedimiento de ejecución coactiva”*, concluyó que el hecho de que el administrado pueda interponer el recurso de casación en la etapa coactiva, altera la esencia del procedimiento, dado que no efectúa directamente la ejecución de sus acciones, sino que necesita de la intervención del órgano jurisdiccional para que, a través de él, pueda lograr el recupero de la deuda.

En definitiva, se ha podido identificar que la aplicación indebida de la revisión judicial en obligaciones de dar ha promovido la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales, debido a que no existen mayores alcances para la procedencia de la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, pues tan solo la interposición de la demanda resulta ser causal indiscutible. Por ello, se concluye la importancia de incluir filtros que permitan

identificar la admisibilidad de la demanda en su totalidad. De igual manera, se pudo comprobar directamente en mérito a las propuestas realizadas por el órgano jurisdiccional, que comunicó un alarmante ingreso de demandas de revisión judicial, lo que ha incrementado la carga procesal del Poder Judicial, por lo cual solicitaron la reorientación de las materias en función a su complejidad; debido a que la revisión judicial no formaría parte de estos casos, pues manifestaron que en cuanto al análisis de esa figura, únicamente se avocan a la revisión de las formalidades, mas no al análisis de fondo del procedimiento, pues ello es competencia de la administración; por ello, recomendaron que estos casos no deberían ser conocidos por una segunda instancia.

V. CONCLUSIONES

PRIMERO: La aplicación indebida de la revisión judicial ha promovido la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales, ya que el proceso de cobranza se encuentra obstaculizado y limitado en la recuperación de las acreencias de los Gobiernos Locales a razón de la modificación realizada en el artículo 23° de la Ley N° 26979 en cuanto a la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, lo cual ha conllevado a que deudores tributarios interpongan demandas de revisión judicial indiscriminadamente. Por ende, se planteó la necesidad de establecer criterios jurídicos, cuyo cumplimiento deberá ser solicitado con anterioridad a la orden de suspensión; de esta manera, se podrá evitar que la demanda de revisión judicial siga siendo utilizada como mecanismo elusivo para desentenderse de las obligaciones tributarias y se podrá concientizar a los administrados a mejorar la cultura tributaria del distrito, contribuyendo con la calidad y la mejora de los bienes y servicios públicos.

SEGUNDO: La aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar ha promovido la vulneración de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales, puesto que a raíz de la promulgación de la Ley N° 30185 que modificó el artículo 23° de la Ley N° 26979 que precisó la suspensión del procedimiento contra actos que versen sobre obligaciones de dar, se ha dificultado nuevamente la labor de las municipalidades, como en años anteriores en donde propietarios inescrupulosos de establecimientos ilegales, que pretendían desconocer los mandatos de los funcionarios coactivos y a como dé lugar continuar en funcionamiento a costa del peligro y detrimento del bienestar general, presentaban demandas de revisión judicial con la única finalidad de obtener flexiblemente la suspensión del procedimiento coactivo. En ese sentido, para impedir que se siga utilizando indebidamente la figura de la revisión judicial, es necesario fortalecerla mas no eliminarla, puesto que su razón de ser proviene de no dejar en indefensión al administrado y proporcionarle igualdad de armas ante posibles irregularidades en el procedimiento de cobranza coactiva; sin embargo, ello no justifica que se desnaturalice su capacidad de emitir actos que puedan crear,

modificar o extinguir derechos y deberes a los administrados, sin requerir la intervención jurisdiccional, en virtud a su facultad de autotutela declarativa.

TERCERO: La aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar, ha promovido la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales; ya que, al no existir mayores alcances para determinarse la procedencia de la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, se genera el incremento de la carga procesal en el Poder Judicial a consecuencia del ingreso masivo de demandas de revisión judicial. Por ello, el órgano jurisdiccional, a través de diversos proyectos de ley, solicitó en reiteradas oportunidades la reorientación de las materias en función al grado de complejidad de los casos, manifestando que el análisis de las demandas de revisión judicial solamente comprende la revisión de las formalidades mas no el análisis de fondo del procedimiento de ejecución coactiva, precisando que ello es competencia de la propia administración. Por lo tanto, esta problemática alcanza a la ejecución de los actos de la cobranza coactiva, pues al encontrarse supeditados al veredicto del juez, se mantienen estancados por el lapso de tiempo que transcurre hasta que se conozca el fallo, lo cual perjudica económicamente a las municipalidades en la recaudación tributaria proyectada e incrementa el índice de informalidad y morosidad del distrito.

VI. RECOMENDACIONES

PRIMERO: A los legisladores del Congreso de la República del Perú para que modifiquen la Ley N° 30185 que anteriormente modificó el artículo 23° de la Ley N° 26979, en el extremo de que se incluyan criterios jurídicos, como la exigencia del cumplimiento de presupuestos procesales formales y materiales que serán calificados para emitir el auto admisorio de la demanda, el planteamiento de excepciones procesales por parte de los Gobiernos Locales para oponerse a la suspensión del procedimiento y la consignación a la demanda de una garantía que cubra la totalidad de lo adeudado, que podrá ser ejecutado ante el fallo desfavorable de la pretensión del demandado.

SEGUNDO: A los legisladores del Congreso de la República del Perú para que incorporen un supuesto jurídico que permita la creación de casillas virtuales para todo efecto tributario en los procedimientos administrativos de los Gobiernos Locales; en virtud a que la mayoría de las demandas de revisión judicial han sido resueltas verificándose la debida notificación de los actuados. De esta manera, también se contribuirá con la reducción de la carga procesal del Poder Judicial.

TERCERO: A las instituciones municipales de los Gobiernos Locales para que capaciten constantemente a sus funcionarios, colaboradores y administrados, sobre la importancia de reforzar la cultura tributaria del distrito, ya que es una de las bases para el sostenimiento del país, siendo el pilar de la recaudación tributaria de toda entidad municipal. De esta manera, se podrá fomentar la conciencia y participación tributaria en los administrados, con el fin de evitar futuras conductas elusivas en el deudor tributario.

REFERENCIAS

- Abdurasulovich, E.I. (2020). Matters of improving theological-legal basics of tax obligations. *Journal of Critical Reviews*. Scopus, 7(2), 238-241.
<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85080147263&doi=10.31838%2fjcr.07.02.42&partnerID=40&md5=380db>
- Aguilar, J. M. y Rodríguez, A. M. (2017). *Revisión Judicial del Procedimiento de Ejecución Coactiva e influencia en la eficacia de medidas cautelares solicitadas por el SATT, año 2015* [tesis de grado, Universidad Nacional de Trujillo]. Repositorio Institucional UNT.
http://dspace.unitru.edu.pe/bitstream/handle/UNITRU/9296/AguilarCastillo_J%20-%20RodriguezMacalupu_A.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Alva, M. L. (2019). *La interposición de la demanda de revisión judicial y la vulneración del principio de tutela cautelar* [tesis de maestría, Universidad Nacional de Trujillo]. Repositorio Institucional UNT.
<http://dspace.unitru.edu.pe/bitstream/handle/UNITRU/12990/Alva%20Rodriguez%20Maria%20Luisa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2015, 22 de mayo). *Código Orgánico General de Procesos*. *Registro Oficial de Ecuador*.
<https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2018/08/COGEP.pdf>
- Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba. (1977, 20 de agosto). *Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico – LPCALE*. Gaceta Oficial de la República de Cuba.
<http://juriscuba.com/wp-content/uploads/2015/10/Ley-No.-007-ley-procedimiento-civil-administrativo-laboral-economico.pdf>
- Belkin, L. Pyvovar, Y., Iurynets, J. & Belkin, M. (2019). Using a civil judicial collateral estoppel as a means of self-defense for entrepreneurs in administrative tax disputes. *International Journal of Engineering and Advanced Technology*.

Scopus, 8(6). <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85075353023&doi=10.35940%2fijeat.F1084.0986S319&partnerID=40&m>

Benites, De las Casas, Forno y Ugaz. (2003). *Tutela jurisdiccional y Ejecución Coactiva*. Lima: Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos ADEPSEP.

Biehl, A., Labarca, J. T. y Vela, J. (2019). Taxes without Taxpayers: The Invisibility of Taxes in Chile. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Scielo, 64 (236), 49-82.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182019000200049&lng=es&nrm=iso

Božović, S. (2016). Affirmation of the Legal Status of Taxpayers in Montenegro. *Journal of Central Banking Theory and Practice*. Scopus, 5(2), 121-138.

<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84990043668&doi=10.1515%2fjcbtp-2016-0023&partnerID=40&md5=fb6>

Cabezas, C. L. (2016). *Análisis jurídico de la coactiva en Ecuador ¿Juicio o trámite administrativo?* [tesis de bachiller, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil]. Repositorio Institucional UCSG.

<http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/7103/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-75.pdf>

Carbajal, 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 de maestría, Universidad Privada Antenor Orrego].

Repositorio Institucional UPAO.
<http://repositorio.upao.edu.pe/handle/upaorep/2269>

Cervantes-Flores, M. A. (2013). La justicia administrativa municipal en México. *IUS*.

Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C. Redalyc, 7(32), 191-209. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293229863012>

Congreso Nacional de Chile. (2003, 29 de mayo). *Ley 19880. Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado*. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>

Congreso Nacional del Ecuador. (2005, 12 de julio). *Código de Procedimiento Civil*. Registro Oficial de Ecuador. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/Codigo-de-Procedimiento-Civil.pdf>

Congreso de la República del Perú. (1998, 23 de setiembre). *Ley 26979. Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva*. Diario Oficial El Peruano. <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/26979.pdf>

Congreso de la República del Perú. (2001, 10 de abril). *Ley 27444. Ley de Procedimiento Administrativo General*. Diario Oficial El Peruano. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-de-Procedimiento-Administrativo-de-PersonalLey27444.pdf>

Congreso de la República del Perú. (2014, 06 de mayo). *Ley 30185. Ley que modifica el artículo 23 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva N° 26979, sobre la revisión judicial del procedimiento*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/servicios_web/conectamef_quechua/pdf/normas_legales_2012/NL20140506.pdf

Corte Suprema de Justicia de la República. (2019, 1 de julio). *Proyecto de Ley N° 4522/2018-PJ. Proyecto de Ley que modifica el artículo 23° y el numeral 2 del artículo 33-b de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva*. <https://es.scribd.com/document/422600789/Proyecto-de-Ley-N-4522-2018-PJ-Peruweek-pe>

Coutinho, N. C. (2019). Direito à educação e ocupação de escolas públicas: um estudo acerca da autotutela administrativa no ordenamento jurídico brasileiro = Right to education and occupation of public schools: a study on administrative self-administration in the Brazilian legal system. *Law Administrative Magazine*. EBSCO host, 278 (1).
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbas&AN=edsbas.411263BE&lang=es&site=eds-live>

Chávez-González, A. M. (2015). Las medidas cautelares en materia tributaria: límites y excesos. *Foro Jurídico*, (14), 144-158.
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/13758>

Dávila, J. M. (2018). *Análisis de la revisión judicial como causal de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos* [tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV.
http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/UCV/21800/Davila_CJ.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Delgado, D. M. (2017). *La demanda de Revisión Judicial como causal de suspensión y la afectación al procedimiento de ejecución coactiva de la Administración Tributaria* [tesis de bachiller, Universidad Privada Antenor Orrego]. Repositorio Institucional UPAO.
<http://repositorio.upao.edu.pe/handle/upaorep/3311>

Dictamen de la Comisión De Justicia y Derechos Humanos (2014). *Proyectos de Ley 336/2011-CR, 1039/2011-GL, 1525/2011-PJ, 1586/2012-CR, 2356/2012-CR, 2497/2012-CR y 2577/2013-CR*.
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/0/a1ad22c1c79c6dd205257c360056cfde/\\$FILE/00336DC15MAY021213.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/0/a1ad22c1c79c6dd205257c360056cfde/$FILE/00336DC15MAY021213.pdf)

Dobrovič, J., Gombár, M. & Ali-Taha, V. (2018). Forms of managing the efficiency of tax administration in Slovak Republic. *Journal of International Studies*, 11(2).

<http://dx.doi.org/10.14254/2071-8330.2018/11-2/20>

Enteiche-Rosales, N. (2014). La excepcional autotutela ejecutiva de los actos administrativos en Chile. *Revista de Derecho. Scielo*, 21(2)
https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-97532014000200005&lng=es&nrm=iso

Espinoza, M. C. (2014). *Metodología de Investigación Tecnológica. Pensando en sistemas*. (2.^a ed.). Soluciones Gráficas S.A.C.
<http://181.65.200.104/bitstream/handle/UNCP/1148/mit2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ferrada-Bórquez, J. C. y Sagredo-Reyman, P. (2015). La tutela cautelar en la justicia administrativa chilena: Fundamentos, regulación, limitaciones y desafíos. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. Scielo, (44),337-367.
https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512015000100010&lng=es&nrm=iso

Gobierno Federal de México. (1981, 31 de diciembre). *Código Fiscal de la Federación. Diario Oficial de la Federación*.
http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo6.PDF

Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista-Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. (6.^a ed.). McGraw-Hill.
<http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>

Jia, J., Ding, S. & Liu, Y. (2020). Decentralization, incentives, and local tax enforcement. *Journal of Urban Economics*. Scopus, 115.
<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85076251353&doi=10.1016%2fj.jue.2019.103225&partnerID=40&md5=f1>

Marcheco-Acuña, B. (2015). La tutela cautelar en lo contencioso-administrativo. El caso de Cuba. *Opinión Jurídica*. Scielo, 14 (28), 215-234
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302015000200012&lng=en&nrm=iso

Masbernath, P. (2017). Una tesis sobre la naturaleza y las características de la obligación tributaria. *Revista de Fundamentación Dikaion*. Scielo, 26 (2), 225-255.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-89422017000200225&lng=en&nrm=iso

Montero, R. G. (2015). The andean tribute reinterpreted: The case of the province of Lípez [El tributo andino reinterpretado: El caso del corregimiento de Lípez]. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. Scopus, 99, 69-88.
<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84964689549&doi=10.18352%2ferlacs.10105&partnerID=40&md5=fdf22>

Montes, R. A. (2017). *El procedimiento de ejecución coactiva en la sede administrativa del servicio de administración tributaria* [tesis de bachiller, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV.
http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/UCV/35384/Montes_AR..pdf?sequence=1&isAllowed=y

Moreano-Valdivia, C. (2014). Algunos alcances sobre la facultad coactiva de la Administración Tributaria. *Revista de Economía y Derecho*. EBSCO host, 11(41).
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=95633869&lang=es&site=eds-live>

Moutinho, D. V., & Dallari, S. G. (2019). Public health funding and new tax regime: The unconstitutionality of article 110 of the Brazilian Transitional Constitutional Provisions Act. [Financiamento do direito à saúde e novo regime fiscal: A inconstitucionalidade do artigo 110 do ato das disposições constitucionais transitórias]. *Revista de Direito Sanitário*. Scopus, 19(3), 68-90.

<https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85070297551&origin=resultslist&sort=plf-f&src=s&st1=&st2=&sid=ea4734e2650e564632b3a5372d74bc3f&sot=b&sdt=b&sl=56&s=TITLE-ABS-KEY+%28Public+health+funding+and+new+tax+regime%29&relpos=1&citeCnt=1&searchTerm=>

Olivera, K. T. (2017). *El abuso del derecho en la revisión judicial frente al procedimiento de cobranza coactiva* [tesis de bachiller, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional UCV. http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/UCV/15252/Olivera_DKT.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Onu, D. & Oats, L. (2018). Tax Talk: An Exploration of Online Discussions Among Taxpayers. *Journal of Business Ethics*. Scopus,149(4), 931-944. <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84958818823&doi=10.1007%2fs10551-016-3032-y&partnerID=40&md5=>

Peeters, M., Denkers, A. & Huisman, W. (2020). Rule violations by SMEs: The influence of conduct within the industry, company culture and personal motives. *European Journal of Criminology*. Scopus, 17(1), 50-69. <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85074250006&doi=10.1177%2f1477370819874447&partnerID=40&md5=>

Perlingeiro, R. (2016). A historical perspective on administrative jurisdiction in Latin America: Continental european tradition versus U.S. influence. *British Journal of American Legal Studies Academic Magazine*. 5 (1). <https://doi.org/10.1515/bjals-2016-0008>

Rogić-Lugarić, Tereza. (2016). Tax advisors: Blurred identity, great expectations [Porezni savjetnici: Zamagljen identitet, velika očekivanja]. *Drustvena Istrazivanja*. Scopus, 25 (2), 219-240.

<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84979632781&doi=10.5559%2fdi.25.2.04&partnerID=40&md5=1069ae1>

Rosas-Prado, C.E. y Castro-Ascencio, O. F. (2016). Programa para incrementar la conciencia tributaria. *UCV-HACER. Revista de Investigación y Cultura*. Redalyc, 5(2). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=521754663014>

Saldaña, E. Y. (2016). *El procedimiento de cobranza coactiva como manifestación del principio de autotutela administrativa en la empresa DEEPER PRODUCTS S.A.C. en el periodo 2014-2015* [tesis de bachiller, Universidad Señor de Sipán]. Repositorio Institucional USS. <http://repositorio.uss.edu.pe/bitstream/handle/uss/6305/Salda%c3%b1a%20Benancio%2c%20Esther%20Yolanda.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sevillano, S. y Sotelo, E. (2014). Atrasos tributarios y litigiosidad tributaria en el Perú, algunos aspectos para reflexionar. *Derecho PUCP*. Redalyc, (72), 71-101. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=533656137005>

Tribunal Constitucional. (2006, 05 de enero). *Sentencia 00015/2005-AI (García Toma, Gonzales Ojeda, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Vergara Gotelli y Landa Arroyo)*. <https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/gaceta/gaceta/jurisprudencia/00015-2005-AI.html>

Vega, K. K. (2015). *La extralimitación estatal de la autotutela administrativa en materia tributaria* [tesis de bachiller, Pontificia Universidad Católica del Ecuador]. Repositorio Institucional PUCE. <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/8432>

Wynter, C. B. & Oats, L. (2019). Knock, Knock: The Taxman's at Your Door! Practice Sense, Empathy Games, and Dilemmas in Tax Enforcement. *Journal of Business Ethics*. Scopus. <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2->

s2.0-85074419436&doi=10.1007%2fs10551-019-04300-
x&partnerID=40&md5

Yáñez, J. D. (2016). *Conveniencia de la aplicación de la vía sumaria al juicio de excepciones al procedimiento de ejecución coactiva* [tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. Repositorio Institucional UASB. <http://hdl.handle.net/10644/5017>

Yingkai, T., Yao, L. Jing, L. & Weiping, L. (2019). Does more managerial power impede or promote corporate tax avoidance? Evidence from Listed Chinese Companies. *Sustainability (Switzerland)*. Scopus,11(7). <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85064071752&doi=10.3390%2fsu11071914&partnerID=40&md5=e936f7>

Zhang, N., Andrighetto, G., Ottone, S., Ponzano, F. & Steinmo, S. (2016). "Willing to pay?" Tax Compliance in Britain and Italy: An Experimental Analysis by Nan Zhang [et al]. *PLoS ONE*. Scopus, 11(2). <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84960330394&doi=10.1371%2fjournal.pone.0150277&partnerID=40&md>

ANEXO 3
MATRIZ DE CATEGORIZACIÓN APRIORÍSTICA

NOMBRE DEL ESTUDIANTE:

Lesly Jackeline Alcarraz Cadillo

ESCUELA: Escuela Profesional de Derecho

ÁMBITO TEMÁTICO: Procedimiento de ejecución coactiva en Gobiernos Locales y autotutela administrativa.

TÍTULO	
Aplicación indebida de la revisión judicial y la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales	
PROBLEMAS	
Problema General	¿De qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?
Problema Específico 1	¿De qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?
Problema Específico 2	¿De qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?
OBJETIVOS	
Objetivo General	Determinar si la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela

	administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.
Objetivo Específico 1	Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.
Objetivo Específico 2	Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.
SUPUESTOS	
Supuesto General	La aplicación indebida de la revisión judicial ha promovido la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales, ya que el proceso de cobranza se encuentra obstaculizado y limitado en la recuperación de las acreencias del Estado; por lo cual se planteó la necesidad de establecer criterios que regulen su interposición indiscriminada a fin de evitar que sea utilizada como mecanismo elusivo por los contribuyentes que se rehúsan a cumplir con sus obligaciones tributarias.
Supuesto Específico 1	La aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar ha promovido la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales, desconociéndose su capacidad de emitir actos que puedan crear, modificar o extinguir derechos y deberes de los administrados sin requerir la intervención jurisdiccional.

Supuesto Específico 2	La aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar, ha promovido la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales, debido a que la ejecución de los actos administrativos se encuentra supeditados a la deliberación judicial y en la mayoría de los casos, se ha revertido lo resuelto; dificultándose la labor del Ejecutor Coactivo para concluir los procedimientos coactivos.
Categorización	<p>Categoría 1: Revisión judicial</p> <p>Subcategoría 1: Obligaciones de dar</p> <p>Subcategoría 2: Obligaciones de hacer y no hacer</p> <p>Categoría 2: Autotutela Administrativa</p> <p>Subcategorías 1: Autotutela declarativa</p> <p>Subcategorías 2: Autotutela ejecutiva</p>
METODOLOGÍA	
Tipos y Diseño de investigación	<p>Enfoque: Cualitativo</p> <p>Tipo de investigación: Básica</p> <p>Nivel de la investigación: Descriptivo</p> <p>Diseño: Teoría Fundamentada</p>
Método de muestreo	<p>Escenario de Estudio: Congreso de la República del Perú, Municipalidad Distrital de Santa Rosa, Municipalidad de Surco, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Autoridad de Transporte Urbano – ATU para Lima y Callao y Diario Oficial El Peruano.</p> <p>Muestra: 01 excongresista, 01 exasesor del Despacho Congresal, 01 gerente de Administración Tributaria de Gobierno Local, 01 Coordinador de Cobranza Coactiva, 02 Ejecutores Coactivos, 01 Auxiliar Coactivo y 01 Asesor jurídico.</p>

<p>Plan de análisis y trayectoria metodológica</p>	<p>Técnica e instrumento de recolección de datos</p> <p>Técnica: Entrevista y análisis de fuente documental</p> <p>Instrumento: Guía de entrevista y guía de análisis documental de jurisprudencia nacional, proyectos de ley, derecho comparado y legislación nacional.</p>
<p>Método de Análisis de Información</p>	<p>Métodos: Hermenéutico, analítico, comparativo, sistemático, exegético y sintético, interpretativo e inductivo.</p>

ANEXO 4
INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS
GUÍA DE ENTREVISTA

(Funcionario de la Administración Tributaria municipal, exfuncionarios del área de Ejecutoría Coactiva, Ejecutores Coactivos, Auxiliar Coactivo y Asesor jurídico)

Título: Aplicación indebida de la revisión judicial y la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales

Entrevistado/a:

Cargo/profesión/grado académico:

Objetivo general

Determinar si la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

Premisa: El procedimiento de ejecución coactiva es una potestad que otorga nuestro ordenamiento a la administración pública en virtud del principio de autotutela administrativa, facultándola de ejecutar por sí misma sus decisiones sin necesidad de recurrir al auxilio de órganos jurisdiccionales para exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Sin embargo, el numeral 23.3 del artículo 23º de la Ley N.º 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, refiere que la sola presentación de la demanda de revisión judicial interpuesta por el contribuyente ante la Sala Contencioso Administrativa del Poder Judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento.

1. En ese orden de ideas y en base a su vasta experiencia ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

.....
.....
2. Por otro lado, teniendo en cuenta que vencido el plazo de siete días hábiles sin que el obligado haya cumplido con el mandato contenido en la Resolución de Ejecución Coactiva, el Ejecutor Coactivo podrá disponer trabar medidas cautelares. Al respecto ¿cuál es su apreciación sobre la suspensión automática del procedimiento de ejecución coactiva y levantamiento de las medidas cautelares a la sola presentación de la demanda de revisión judicial ante el Ejecutor Coactivo?

.....
.....
.....

3. De acuerdo con su notable intervención y a su cercanía con la materia ¿cómo este mecanismo jurídico en favor de los particulares repercute directamente en la ejecución coactiva fomentando el abuso del derecho e incentivando a prácticas elusivas de obligaciones tributarias?

.....
.....
.....

Objetivo específico 1

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

Premisa: En el año 2014, el Pleno del Congreso aprobó el proyecto de ley que daría paso a la Ley N° 30185 que modificó la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva en el extremo de que tratándose de actos administrativos que contengan obligaciones de hacer o de no hacer, estas proseguirán su ejecución coactiva sin suspender el procedimiento, pese a que los sujetos obligados presenten una demanda en sede judicial, a fin de facilitar las labores de control y fiscalización de los establecimientos comerciales de dudosa procedencia (especialmente de

discotecas y bares) y de construcciones sin licencia; una modificación largamente esperada por los municipios de todo el país. Sin embargo, la norma establece una excepción a la regla, pues esta disposición no puede aplicarse en actos que contengan obligaciones de dar.

4. De lo acotado y considerando que hoy en día la elusión tributaria es un problema recurrente que imposibilita la labor del Ejecutor Coactivo en el desarrollo de la cobranza coactiva ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización la autotutela declarativa de la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

.....
.....
.....

5. Con referencia a los diversos proyectos de ley que tuvieron como propósito no dejar en indefensión la actividad coercitiva de la ejecución coactiva de los Gobiernos Locales. En ese sentido ¿cómo debería de regularse el extremo que posibilita la interposición indiscriminada de demandas de revisión judicial contra las obligaciones de dar, en especial la de dar suma de dinero, que somete al Ejecutor Coactivo a suspender el procedimiento de ejecución coactiva y a levantar las medidas cautelares trabadas hasta conocerse el veredicto del órgano jurisdiccional?

.....
.....
.....

6. El Poder Judicial mediante Proyecto de Ley N° 4522/2018-PJ de fecha 01 de julio de 2019, propuso modificar el artículo 23° y el numeral 2 del artículo 33-B de la Ley N° 26979, teniendo como objetivo racionalizar la distribución de la carga procesal que innecesariamente afronta la Corte Suprema de la República, puesto que la norma ha establecido que *“si la Corte Superior no emite resolución al término de los sesenta (60) días hábiles desde la presentación de la demanda, se mantendrá la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, inclusive durante el trámite del recurso de apelación ante la Corte Suprema”*; sin embargo,

el referido proyecto manifiesta que el cuestionamiento que se plantea en la demanda de revisión judicial no está dirigido al fondo del asunto, únicamente contra la forma. Además, señala que la validez de una decisión administrativa se encuentra fuera de toda discusión, pues ello es materia del proceso contencioso administrativo, por lo cual la carga que se origina a razón de lo determinado en el artículo 23° dificulta la celeridad en los procesos que requieren mayor análisis por el grado de complejidad. En relación con el anterior enunciado ¿cuáles son los efectos más próximos en la recaudación de la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales a razón de la intervención del órgano jurisdiccional en las actuaciones del ejecutor y auxiliar coactivo en cuanto a la finalidad de recuperación de la deuda tributaria?

.....

.....

.....

Objetivo específico 2

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

Premisa: La Ley N° 30185 que modificó el artículo 23° de la Ley N° 26979, especificó que los efectos inmediatos en cuanto a suspensión del procedimiento y levantamiento de medidas cautelares sería únicamente en los casos de actos administrativos que contengan obligaciones de dar, por lo cual el obligado 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.

7. En mérito a su reconocida trayectoria profesional podría detallar ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar

promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

.....
.....
.....

8. Es importante señalar que el recupero de las obligaciones tributarias a cargo de la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales cumple la finalidad de salvaguardar las acreencias del Estado, defendiendo ante todo el interés general; pues, las municipalidades perciben ingresos tributarios por fuentes como el impuesto predial y los arbitrios municipales, ingresos inmediatos para el beneficio de los contribuyentes, el desarrollo del distrito y el financiamiento de obras y servicios públicos. Sobre este punto ¿qué supuesto jurídico se podría incorporar a la Ley N° 26979, a fin de no dilatar ni perjudicar la cobranza coactiva?

.....
.....
.....

9. Finalmente, se sabe que la elusión tributaria es cualquier acción en la que el obligado aprovecha vacíos legales para obtener ventajas no previstas por la normativa tributaria, evitando el pago de impuestos. Siendo así, ¿qué opinión tiene sobre la existencia de un posible vacío legal que permite que los deudores tributarios utilicen la figura de la revisión judicial para obtener inmediatamente la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva cuando la obligación verse sobre obligaciones de dar y con ello puedan liberarse de la medida cautelar de embargo, en concordancia con lo establecido en la modificación del artículo 23° de la Ley N° 26979?

.....
.....
.....
.....
.....
.....



INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS
GUÍA DE ENTREVISTA

(Excongresista y Exasesor de despacho congresal)

Título: Aplicación indebida de la revisión judicial y la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales

Entrevistado/a:

Cargo/profesión/grado académico:

Objetivo general

Determinar si la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

Premisa: El procedimiento de ejecución coactiva es una potestad que otorga nuestro ordenamiento a la administración pública en virtud del principio de autotutela administrativa, facultándola de ejecutar por sí misma sus decisiones sin necesidad de recurrir al auxilio de órganos jurisdiccionales para exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Sin embargo, el numeral 23.3 del artículo 23º de la Ley N.º 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, refiere que la sola presentación de la demanda de revisión judicial interpuesta por el contribuyente ante la Sala Contencioso Administrativa del Poder Judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento.

1. En ese orden de ideas y en base a su vasta experiencia ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

.....
.....
.....

2. Por otro lado, teniendo en cuenta que vencido el plazo de siete días hábiles sin que el obligado haya cumplido con el mandato contenido en la Resolución de Ejecución Coactiva, el Ejecutor Coactivo podrá disponer trabar medidas cautelares. Al respecto ¿cuál es su apreciación sobre la suspensión automática del procedimiento de ejecución coactiva y levantamiento de las medidas cautelares a la sola presentación de la demanda de revisión judicial ante el Ejecutor Coactivo?

.....
.....
.....

3. De acuerdo con su notable experiencia en el Congreso de la República dentro del rol desempeñado y a su cercanía con la modificación planteada respecto al artículo 23 de la Ley N° 26979. En consecuencia, ¿de qué forma trasciende en la ejecución coactiva la extralimitación de este mecanismo jurídico en favor de los administrados fomentando el abuso del derecho que incentiva a prácticas elusivas de obligaciones tributarias?

.....
.....

Objetivo específico 1

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

Premisa: En el año 2014, el Pleno del Congreso aprobó el proyecto de ley que daría paso a la Ley N° 30185 que modificó la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva en el extremo de que tratándose de actos administrativos que contengan obligaciones de hacer o de no hacer, estas proseguirán su ejecución coactiva sin suspender el procedimiento, pese a que los sujetos obligados presenten una demanda en sede judicial, a fin de facilitar las labores de control y fiscalización de los establecimientos comerciales de dudosa procedencia (especialmente de discotecas y bares) y de construcciones sin licencia; una modificación largamente esperada por los municipios de todo el país. Sin embargo, la norma establece una

excepción a la regla, pues esta disposición no puede aplicarse en actos que contengan obligaciones de dar.

4. De lo acotado y considerando que hoy en día la elusión tributaria es un problema recurrente que imposibilita la labor del Ejecutor Coactivo en el desarrollo de la cobranza coactiva ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización la autotutela declarativa de la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

.....
.....
.....

5. Con referencia a los diversos proyectos de ley que tuvieron como propósito no dejar en indefensión la actividad coercitiva de la ejecución coactiva de los Gobiernos Locales. En ese sentido ¿cómo debería de regularse el extremo que posibilita la interposición indiscriminada de demandas de revisión judicial contra las obligaciones de dar, en especial la de dar suma de dinero, que somete al Ejecutor Coactivo a suspender el procedimiento de ejecución coactiva y a levantar las medidas cautelares trabadas hasta conocerse el veredicto del órgano jurisdiccional?

.....
.....
.....

6. A raíz de la aprobación de la Ley N° 30185 se modificó el artículo 23 numeral 3 de la Ley de Ejecución Coactiva estableciéndose que la interposición de la demanda de Revisión Judicial contra actos que contengan obligaciones de hacer y no hacer ya no suspendería el procedimiento de ejecución coactiva. Sobre este punto ¿considera que la modificación realizada ha fortalecido la capacidad de acción de los Gobiernos Locales?

.....
.....
.....
.....

Objetivo específico 2

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

Premisa: La Ley N° 30185 que modificó el artículo 23° de la Ley N° 26979, especificó que los efectos inmediatos en cuanto a suspensión del procedimiento y levantamiento de medidas cautelares sería únicamente en los casos de actos administrativos que contengan obligaciones de dar, por lo cual el obligado 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.

7. En mérito a su reconocida trayectoria profesional podría detallar ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

.....
.....
.....

8. Se sabe que la cultura tributaria es la base para llevar a cabo la recaudación de tributos pero aún no se encuentra interiorizada en los contribuyentes peruanos, lo cual nos hace reflexionar sobre el 70% de informalidad que arrastra el país desde la década de los noventa. Con relación a la anterior premisa ¿Cómo podrían ampliarse los alcances de la Ley N° 30185 para las obligaciones de dar? Es decir, que la municipalidad haga cumplir la obligación tributaria del contribuyente moroso con la medida cautelar de retención y que esta no sea levantada a la sola presentación de la Revisión Judicial.

.....
.....
.....
.....

9. Finalmente, se sabe que la elusión tributaria es cualquier acción en la que el obligado aprovecha vacíos legales para obtener ventajas no previstas por la normativa tributaria, evitando el pago de impuestos. Siendo así, ¿qué opinión tiene sobre la existencia de un posible vacío legal que permite que los deudores tributarios utilicen la figura de la revisión judicial para obtener inmediatamente la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva cuando la obligación verse sobre obligaciones de dar y con ello puedan liberarse de la medida cautelar de embargo, en concordancia con lo establecido en la modificación del artículo 23° de la Ley N° 26979?

.....
.....
.....
.....

ANEXO 5
VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO
I. DATOS GENERALES

- 1.1 Apellidos y Nombres: Dr. Santisteban Llontop Pedro
 1.2 Cargo e institución donde labora: Docente UCV.
 1.3 Nombre del instrumento motivo de evaluación: **Guía de Entrevista**
 1.4 Autor de Instrumento: Lesly Jackeline Alcarraz Cadillo

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	No cumple con su aplicación					Cumple en parte con su aplicación			Si cumple con su aplicación				
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje apropiado.												✓	
2. OBJETIVIDAD	Se expresar la realidad como es, indica cualidad de objetivo y la adecuación al objeto investigado												✓	
3. ACTUALIDAD	Esta de acorde a los aportes recientes al derecho.												✓	
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.												✓	
5. SUFICIENCIA	Cumple con los aspectos metodológicos esenciales												✓	
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las Categorías.												✓	
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.												✓	
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos y supuestos, basado en los aspectos teóricos y científicos												✓	
9. METODOLOGÍA	El instrumento responde al objetivo de la Investigación: Tipo, diseño, categorías, escenario de estudios y participantes.												✓	
10. PERTINENCIA	El instrumento tiene sentido, enfrenta un problema crucial, está situado en una población en territorio, es interdisciplinaria, tiene relevancia global, y asume responsablemente las consecuencias de sus hallazgos.												✓	

III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación
 El Instrumento cumple en parte con los Requisitos para su aplicación
 El Instrumento no cumple con los requisitos para su aplicación

SI
95 %

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN:

Lima, 06 de junio 2020



 FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE
 Dr. Santisteban Llontop Pedro
 DNI No 09803311 Telf.: 983278657

ANEXO 6

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

I. DATOS GENERALES

- 1.1. Apellidos y Nombres: Eliseo Segundo Wenzel Miranda
- 1.2. Cargo e institución donde labora: Docente UCV.
- 1.3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: **Guía de Entrevista**
- 1.4. Autor de Instrumento: Lesly Jackeline Alcarraz Cadillo

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	No cumple con su aplicación						Cumple en parte con su aplicación			Si cumple con su aplicación				
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100	
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje apropiado.													X	
2. OBJETIVIDAD	Se expresar la realidad como es, indica cualidad de objetivo y la adecuación al objeto investigado													X	
3. ACTUALIDAD	Esta de acorde a los aportes recientes al derecho.													X	
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.													X	
5. SUFICIENCIA	Cumple con los aspectos metodológicos esenciales													X	
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las Categorías.													X	
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.													X	
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas, objetivos y supuestos, basado en los aspectos teóricos y científicos													X	
9. METODOLOGÍA	El instrumento responde al objetivo de la Investigación: Tipo, diseño, categorías, escenario de estudios y participantes.													X	
10. PERTINENCIA	El instrumento tiene sentido, enfrenta un problema crucial, está situado en una población en territorio, es interdisciplinaria, tiene relevancia global, y asume responsablemente las consecuencias de sus hallazgos.													X	

III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD


- El Instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación
- El Instrumento cumple en parte con los Requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con los requisitos para su aplicación

SI

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN:

95%

Lima, 07 de setiembre de 2020



FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE
Dr. Eliseo Segundo Wenzel Miranda
DNI No 09940210 Telf.:992303480



INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS

GUIA DE ENTREVISTA

(Funcionario de la Administración Tributaria municipal, exfuncionarios del área de Ejecutoría Coactiva, Ejecutores Coactivos, Auxiliar Coactivo y Asesor jurídico)

Título: Aplicación indebida de la revisión judicial y la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales

Entrevistado/a: Aquino Osorio Carlos Edison

Cargo/profesión/grado académico: Auxiliar Coactivo de la Municipalidad de Santiago de Surco/Abogado.

Objetivo general

Determinar si la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: El procedimiento de ejecución coactiva es una potestad que otorga nuestro ordenamiento a la administración pública en virtud del principio de autotutela administrativa, facultándola de ejecutar por sí misma sus decisiones sin necesidad de recurrir al auxilio de órganos jurisdiccionales para exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Sin embargo, el numeral 23.3 del artículo 23° de la Ley N.º 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, refiere que la sola presentación de la demanda de revisión judicial interpuesta por el contribuyente ante la Sala Contencioso Administrativa del Poder Judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento.

1. En ese orden de ideas y en base a su vasta experiencia ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la

autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

La interposición de la demanda de Revisión Judicial es usada por los contribuyentes, no para revisar la forma del procedimiento coactivo, sino para usarlo como un mecanismo dilatorio del procedimiento coactivo, con el cual nos encontramos impedidos tanto los Ejecutores y Auxiliares Coactivos de cumplir con nuestras funciones establecidas en la Ley N° 26979.

2. Por otro lado, teniendo en cuenta que vencido el plazo de siete días hábiles sin que el obligado haya cumplido con el mandato contenido en la Resolución de Ejecución Coactiva, el Ejecutor Coactivo podrá disponer trabar medidas cautelares. Al respecto ¿cuál es su apreciación sobre la suspensión automática del procedimiento de ejecución coactiva y levantamiento de las medidas cautelares a la sola presentación de la demanda de revisión judicial ante el Ejecutor Coactivo?

Considero que es perjudicial, pues a lo largo de mi experiencia, muchas demandas de revisión judicial fueron rechazadas, por no cumplir con los presupuestos de la demanda, pero esto no es comunicado a los ejecutores coactivos, para que puedan levantar la suspensión temporal del procedimiento coactivo y proseguir con la cobranza. Por eso, debería de modificarse en el sentido que no solo debe bastar con acompañar el cargo de la presentación de la demanda de revisión judicial, sino que ésta haya sido admitida, recién en ese supuesto debe suspenderse y levantarse las medidas cautelares.

3. De acuerdo con su notable intervención y a su cercanía con la materia ¿cómo este mecanismo jurídico en favor de los particulares repercute directamente en la ejecución coactiva fomentando el abuso del derecho e incentivando a prácticas elusivas de obligaciones tributarias?

Sin duda, esta problemática causa mucho perjuicio económico a las entidades que recaudan tributos, porque se deja de hacer obras en beneficio de la comunidad y mejorar la calidad en los servicios brindados. En el caso de los gobiernos locales, la recaudación de obligaciones tributarias representa uno de los mayores ingresos de los municipios, ya que al ser autónomos distribuyen sus recursos para la satisfacción de las necesidades principales de sus contribuyentes.

Objetivo específico 1

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: En el año 2014, el Pleno del Congreso aprobó el proyecto de ley que daría paso a la Ley N° 30185 que modificó la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva en el extremo de que tratándose de actos administrativos que contengan obligaciones de hacer o de no hacer, estas proseguirán su ejecución coactiva sin suspender el procedimiento, pese a que los sujetos obligados presenten una demanda en sede judicial, a fin de facilitar las labores de control y fiscalización de los establecimientos comerciales de dudosa procedencia (especialmente de discotecas y bares) y de construcciones sin licencia; una modificación largamente esperada por los municipios de todo el país. Sin embargo, la norma establece una excepción a la regla, pues esta disposición no puede aplicarse en actos que contengan obligaciones de dar.

4. De lo acotado y considerando que hoy en día la elusión tributaria es un problema recurrente que imposibilita la labor del Ejecutor Coactivo en el desarrollo de la cobranza coactiva ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización la autotutela declarativa de la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

Es evidente que el legislador ha querido favorecer al administrado, en las obligaciones de dar, pues debido a esta medida restrictiva no se pueden cobrar las multas por infracciones administrativas o tributarias; ya que, si el ejecutor traba una medida cautelar en forma de retención, con la sola presentación de la demanda de revisión, el administrado se beneficia liberando sus cuentas retenidas en el banco, con ello se consigue que se sigan infringiendo las normas administrativas, pues no van a tener una sanción pecuniaria.

5. Con referencia a los diversos proyectos de ley que tuvieron como propósito no dejar en indefensión la actividad coercitiva de la ejecución coactiva de los Gobiernos Locales. En ese sentido ¿cómo debería de regularse el extremo que posibilita la interposición indiscriminada de demandas de revisión judicial contra las obligaciones de dar, en especial la de dar suma de dinero, que somete al Ejecutor Coactivo a suspender el procedimiento de ejecución coactiva y a levantar las medidas cautelares trabadas hasta conocerse el veredicto del órgano jurisdiccional?

Debería modificarse en el sentido de que, una vez admitida la demanda, se suspende el procedimiento coactivo y con la presentación de la póliza se garantiza el cumplimiento de la obligación, en caso de que la demanda sea infundada, ésta deberá ser confirmada en última instancia.

6. El Poder Judicial mediante Proyecto de Ley N° 4522/2018-PJ de fecha 01 de julio de 2019, propuso modificar el artículo 23° y el numeral 2 del artículo 33-B de la Ley N° 26979, teniendo como objetivo racionalizar la distribución de la carga procesal que innecesariamente afronta la Corte Suprema de la República, puesto que la norma ha establecido que "si la Corte Superior no emite resolución al término de los sesenta (60) días hábiles desde la presentación de la demanda, se mantendrá la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, inclusive durante el trámite del recurso de apelación ante la Corte Suprema"; sin embargo, el referido proyecto manifiesta que el cuestionamiento que se plantea en la demanda de revisión judicial no está dirigido al fondo del asunto, únicamente contra la forma. Además, señala que la validez de una decisión administrativa se encuentra fuera de toda discusión, pues ello es materia del proceso contencioso administrativo, por lo cual la carga que se origina a razón de lo determinado en el artículo 23° dificulta la celeridad en los procesos que requieren mayor análisis por el grado de complejidad. En relación con el anterior enunciado ¿cuáles son los efectos más próximos en la recaudación de la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales a razón de la intervención del órgano jurisdiccional en las actuaciones del ejecutor y auxiliar coactivo en cuanto a la finalidad de recuperación de la deuda tributaria?

La recuperación se reduce en menos del cincuenta por ciento, toda vez que los órganos jurisdiccionales no solicitan la garantía que refiere la ley, los cuales se demoran más de dos años en resolver la demanda, generándose con ello aún mayor carga procesal y dilatándose los procedimientos de ejecución coactiva; en algunos casos le dan la razón al demandante y con ello se sigue fomentando la elusión tributaria y el no cumplimiento de normas administrativas ya establecidas.

Objetivo específico 2

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: La Ley N° 30185 que modificó el artículo 23° de la Ley N° 26979, especificó que los efectos inmediatos en cuanto a suspensión del procedimiento y levantamiento de medidas cautelares sería únicamente en los casos de actos administrativos que contengan obligaciones de dar, por lo cual el obligado podrá entregar 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.

7. En mérito a su reconocida trayectoria profesional podría detallar ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

Tengo conocimiento de que la norma ha precisado que la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva únicamente procedería contra las obligaciones de dar, por lo cual la demanda de revisión judicial es aplicada como mecanismo que fomenta la elusión al cumplimiento de las obligaciones tributarias y no tributarias. Por lo cual, el cobro forzoso que caracteriza a la ejecución coactiva queda de lado cuando está frente a esta situación.

8. Es importante señalar que el recupero de las obligaciones tributarias a cargo de la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales cumple la finalidad de salvaguardar las acreencias del Estado, defendiendo ante todo el interés general; pues, las municipalidades perciben ingresos tributarios por fuentes como el impuesto predial y los arbitrios municipales, ingresos inmediatos para el beneficio de los contribuyentes, el desarrollo del distrito y el financiamiento de obras y servicios públicos. Sobre este punto ¿qué supuesto jurídico se podría incorporar a la Ley N° 26979, a fin de no dilatar ni perjudicar la cobranza coactiva?

Debería adjuntarse con la demanda la garantía que refiere la ley, el cual se ejecutaría en caso de que el administrado demandante perdiera el juicio, en dicho supuesto no se perjudicaría la entidad recaudadora.

9. Finalmente, se sabe que la elusión tributaria es cualquier acción en la que el obligado aprovecha vacíos legales para obtener ventajas no previstas por la normativa tributaria, evitando el pago de impuestos. Siendo así, ¿qué opinión tiene sobre la existencia de un posible vacío legal que permite que los deudores tributarios utilicen la figura de la revisión judicial para obtener inmediatamente la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva cuando la obligación versa sobre obligaciones de dar y con ello puedan liberarse de la medida cautelar de embargo, en concordancia con lo establecido en la modificación del artículo 23° de la Ley N° 26979?

Considero que los administrados están usando la Revisión Judicial, no para cuestionar la legalidad del procedimiento o los errores de forma, sino como alternativa dilatoria, con lo cual buscan que prescriba la deuda tributaria, por eso es necesario que la garantía de pago se adjunte a la demanda de revisión judicial, lo cual garantizaría el cumplimiento de la obligación tributaria.

Municipalidad de Santiago de Surco
Legislatura de Regidores, Directores y Cochabancarios

CARLOS EDISON AQUINO OSORO
Auxiliar Coactivo

INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS

GUIA DE ENTREVISTA

(Funcionario de la Administración Tributaria municipal, exfuncionarios del área de Ejecutoría Coactiva, Ejecutores Coactivos, Auxiliar Coactivo y Asesor jurídico)

Título: Aplicación indebida de la revisión judicial y la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales

Entrevistado/a: Jhony Alex Chuquipoma Facho

Cargo/profesión/grado académico: Ex Subgerente de Recaudación en la Municipalidad de Bellavista y actualmente asesor jurídico del Diario Oficial El Peruano/Abogado.

Objetivo general

Determinar si la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: El procedimiento de ejecución coactiva es una potestad que otorga nuestro ordenamiento a la administración pública en virtud del principio de autotutela administrativa, facultándola de ejecutar por sí misma sus decisiones sin necesidad de recurrir al auxilio de órganos jurisdiccionales para exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Sin embargo, el numeral 23.3 del artículo 23° de la Ley N.º 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, refiere que la sola presentación de la demanda de revisión judicial interpuesta por el contribuyente ante la Sala Contencioso Administrativa del Poder Judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento.

1. En ese orden de ideas y en base a su vasta experiencia ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la

autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

He trabajado en el área coactiva de varias municipalidades y también he sido auxiliar coactivo y siempre la revisión judicial ha sido y es un problema para la realización de la cobranza efectiva en los procesos, especialmente cuando ya se cuenta con una retención bancaria confirmada.

2. Por otro lado, teniendo en cuenta que vencido el plazo de siete días hábiles sin que el obligado haya cumplido con el mandato contenido en la Resolución de Ejecución Coactiva, el Ejecutor Coactivo podrá disponer trazar medidas cautelares. Al respecto ¿cuál es su apreciación sobre la suspensión automática del procedimiento de ejecución coactiva y levantamiento de las medidas cautelares a la sola presentación de la demanda de revisión judicial ante el Ejecutor Coactivo?

Considero que la suspensión automática es una motivación perversa ya que abrió la ventana para que los contribuyentes no busquen ver realmente la legalidad del fondo del proceso de cobranza coactiva, sino, únicamente salirse del paso liberándose de la retención bancaria y del pago de la deuda.

3. De acuerdo con su notable intervención y a su cercanía con la materia ¿cómo este mecanismo jurídico en favor de los particulares repercute directamente en la ejecución coactiva fomentando el abuso del derecho e incentivando a prácticas elusivas de obligaciones tributarias?

Lamentablemente se ha convertido en una figura elusiva que cada vez es más usada por los contribuyentes porque se han dado cuenta de que es una manera fácil y rápida de eludir el cumplimiento del pago, el proceso coactivo y las medidas cautelares de embargo.

Objetivo específico 1

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: En el año 2014, el Pleno del Congreso aprobó el proyecto de ley que daría paso a la Ley N° 30185 que modificó la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva en el extremo de que tratándose de actos administrativos que contengan

obligaciones de hacer o de no hacer, estas proseguirán su ejecución coactiva sin suspender el procedimiento, pese a que los sujetos obligados presenten una demanda en sede judicial, a fin de facilitar las labores de control y fiscalización de los establecimientos comerciales de dudosa procedencia (especialmente de discotecas y bares) y de construcciones sin licencia; una modificación largamente esperada por los municipios de todo el país. Sin embargo, la norma establece una excepción a la regla, pues esta disposición no puede aplicarse en actos que contengan obligaciones de dar.

4. De lo acotado y considerando que hoy en día la elusión tributaria es un problema recurrente que imposibilita la labor del Ejecutor Coactivo en el desarrollo de la cobranza coactiva ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización la autotutela declarativa de la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

Sin lugar a dudas las municipalidades pierden capacidad de ejecución de manera súbita, todo el esfuerzo de un largo trabajo de emisión de valores, de resoluciones, de medidas cautelares de embargo, de armado de expedientes, etc., se cae automáticamente a la sola presentación de la revisión judicial, evidenciándose una desnaturalización en la autotutela declarativa del mismo procedimiento.

5. Con referencia a los diversos proyectos de ley que tuvieron como propósito no dejar en indefensión la actividad coercitiva de la ejecución coactiva de los Gobiernos Locales. En ese sentido ¿cómo debería de regularse el extremo que posibilita la interposición indiscriminada de demandas de revisión judicial contra las obligaciones de dar, en especial la de dar suma de dinero, que somete al Ejecutor Coactivo a suspender el procedimiento de ejecución coactiva y a levantar las medidas cautelares trabadas hasta conocerse el veredicto del órgano jurisdiccional? Para regular y evitar la presentación indiscriminada de la revisión con fines de eludir el pago de impuesto, se debería establecer como requisito adjuntar a la demanda una carta fianza por el monto total de la cobranza bajo apercibimiento de ser rechazada de no cumplirse con ese punto.

6. El Poder Judicial mediante Proyecto de Ley N° 4522/2018-PJ de fecha 01 de julio de 2019, propuso modificar el artículo 23° y el numeral 2 del artículo 33-B de la Ley N° 26979, teniendo como objetivo racionalizar la distribución de la carga

procesal que innecesariamente afronta la Corte Suprema de la República, puesto que la norma ha establecido que *"si la Corte Superior no emite resolución al término de los sesenta (60) días hábiles desde la presentación de la demanda, se mantendrá la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, inclusive durante el trámite del recurso de apelación ante la Corte Suprema"*; sin embargo, el referido proyecto manifiesta que el cuestionamiento que se plantea en la demanda de revisión judicial no está dirigido al fondo del asunto, únicamente contra la forma. Además, señala que la validez de una decisión administrativa se encuentra fuera de toda discusión, pues ello es materia del proceso contencioso administrativo, por lo cual la carga que se origina a razón de lo determinado en el artículo 23° dificulta la celeridad en los procesos que requieren mayor análisis por el grado de complejidad. En relación con el anterior enunciado ¿cuáles son los efectos más próximos en la recaudación de la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales a razón de la intervención del órgano jurisdiccional en las actuaciones del ejecutor y auxiliar coactivo en cuanto a la finalidad de recuperación de la deuda tributaria?

Por mi experiencia he visto casos en donde grandes empresas que deben pagar montos importantes de impuesto predial y arbitrios como corresponde, optan por desentenderse de su obligación tributaria presentando revisión judicial, lo que afecta la recaudación municipal y el brindado de los servicios básicos. Asimismo, es de conocimiento que el Poder Judicial aún lidia con la sobrecarga procesal y justamente en este caso al no existir mayores alcances para la admisión de la demanda de revisión judicial, se incentiva a la presentación indiscriminada, lo cual solo debería de utilizarse como última ratio.

Objetivo específico 2

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: La Ley N° 30185 que modificó el artículo 23° de la Ley N° 26979, especificó que los efectos inmediatos en cuanto a suspensión del procedimiento y levantamiento de medidas cautelares sería únicamente en los casos de actos administrativos que contengan obligaciones de dar, por lo cual el obligado 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.

7. En mérito a su reconocida trayectoria profesional podría detallar ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

La promueve en todas sus formas, hay contribuyentes que de manera intencional dejan pasar los años, acumulando períodos impagos para que luego después de recibir su resolución de ejecución coactiva número uno, vayan a la mesa de partes del Poder Judicial a presentar su revisión judicial para bloquear cualquier cobro.

8. Es importante señalar que el recupero de las obligaciones tributarias a cargo de la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales cumple la finalidad de salvaguardar las acreencias del Estado, defendiendo ante todo el interés general; pues, las municipalidades perciben ingresos tributarios por fuentes como el impuesto predial y los arbitrios municipales, ingresos inmediatos para el beneficio de los contribuyentes, el desarrollo del distrito y el financiamiento de obras y servicios públicos. Sobre este punto ¿qué supuesto jurídico se podría incorporar a la Ley N° 26979, a fin de no dilatar ni perjudicar la cobranza coactiva?

A parte de la carta fianza también se podría establecer como requisito indispensable la emisión del autoadmisorio o la contestación de la demanda y esto sin el levantamiento de la medida de retención bancaria, es decir la cuenta del obligado debería quedarse bloqueada mientras dure la revisión judicial.

9. Finalmente, se sabe que la elusión tributaria es cualquier acción en la que el obligado aprovecha vacíos legales para obtener ventajas no previstas por la normativa tributaria, evitando el pago de impuestos. Siendo así, ¿qué opinión tiene sobre la existencia de un posible vacío legal que permite que los deudores tributarios utilicen la figura de la revisión judicial para obtener inmediatamente la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva cuando la obligación verse

sobre obligaciones de dar y con ello puedan liberarse de la medida cautelar de embargo, en concordancia con lo establecido en la modificación del artículo 23° de la Ley N° 26979?

Más que un vacío legal, lo que urge es la modificación en los requisitos de la presentación de la demanda de revisión judicial para así evitar las prácticas de elusión tributaria que se dan cada vez con mayor frecuencia por parte de los contribuyentes.

JHANY ALEX CARRASQUITA FERRERO
EX SUBGERENTE DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPALIDAD
DE BELLAVISTA

CITE
10176943



INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS

GUIA DE ENTREVISTA

(Funcionario de la Administración Tributaria municipal, exfuncionarios del área de Ejecutoría Coactiva, Ejecutores Coactivos, Auxiliar Coactivo y Asesor jurídico)

Título: Aplicación indebida de la revisión judicial y la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales

Entrevistado/a: Juan Manuel Caciáno Jares

Cargo/profesión/grado académico: Ex gerente de Ejecución Coactiva del SAT de Lima y actualmente Ejecutor Coactivo de la Municipalidad de Santiago de Surco/ Abogado.

Objetivo general

Determinar si la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: El procedimiento de ejecución coactiva es una potestad que otorga nuestro ordenamiento a la administración pública en virtud del principio de autotutela administrativa, facultándola de ejecutar por sí misma sus decisiones sin necesidad de recurrir al auxilio de órganos jurisdiccionales para exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Sin embargo, el numeral 23.3 del artículo 23º de la Ley N.º 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, refiere que la sola presentación de la demanda de revisión judicial interpuesta por el contribuyente ante la Sala Contencioso Administrativa del Poder Judicial suspende automáticamente la tramitación del procedimiento.

1. En ese orden de ideas y en base a su vasta experiencia ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la

autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

Efectivamente, este desajuste de nuestra norma primigenia de Ejecución Coactiva, respecto a la suspensión de este procedimiento, ante la sola presentación de la Revisión Judicial, contradice y restringe el espíritu de este procedimiento sumarísimo y pone en mala posición a la autotutela administrativa que busca el Estado en sus procedimientos administrativos, siendo que la modificación de la norma materia de análisis, abrió una puerta trasera para que personas inescrupulosas, evasoras de la legalidad, justificaran la paralización de la cobranza con el propósito de retrasar y/o colocar sus bienes a nombre de terceros.

2. Por otro lado, teniendo en cuenta que vencido el plazo de siete días hábiles sin que el obligado haya cumplido con el mandato contenido en la Resolución de Ejecución Coactiva, el Ejecutor Coactivo podrá disponer trabar medidas cautelares. Al respecto ¿cuál es su apreciación sobre la suspensión automática del procedimiento de ejecución coactiva y levantamiento de las medidas cautelares a la sola presentación de la demanda de revisión judicial ante el Ejecutor Coactivo?

Me parece un despropósito que los legisladores hayan optado por cambiar la esencia de la norma, porque sucede que a pesar de llevar un procedimiento ajustado a ley en la mayoría de los casos, sobre todo en los expedientes de montos considerables, se tenga que suspender y levantar las medidas trabadas y esperar en el mejor de los casos 6 meses a más, para reiniciar el procedimiento coactivo previo pronunciamiento del Poder Judicial, ante el requerimiento que haga el Ejecutor a la Procuraduría de la Municipalidad para que se señale si el obligado presentó o no la garantía que señala la ley o muchas veces enterarse después de meses que nunca fue admitida la demanda de Revisión Judicial, con lo cual se genera retraso y se deja de percibir el pago de impuestos municipales.

3. De acuerdo con su notable intervención y a su cercanía con la materia ¿cómo este mecanismo jurídico en favor de los particulares repercute directamente en la ejecución coactiva fomentando el abuso del derecho e incentivando a prácticas elusivas de obligaciones tributarias?

Lo que se ha creado con este mecanismo arbitrario, ha sido el caos en algunas instituciones, ya que ni siquiera se colocaron candados jurídicos que restringieran el uso inadecuado de este recurso, ocasionando la elusión de tributos o el no pago de multas de tránsito, como en el caso del SAT, (considerando que solo tienen dos años para que caduque su cobranza) por citar dos casos y el otro efecto que no se toma en cuenta esta dentro del Poder Judicial por los miles de expedientes que se han abierto en las Salas Especializadas, atrasando todas las demás causas que se generan, en detrimento del estado.

Objetivo específico 1

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: En el año 2014, el Pleno del Congreso aprobó el proyecto de ley que daría paso a la Ley N° 30185 que modificó la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva en el extremo de que tratándose de actos administrativos que contengan obligaciones de hacer o de no hacer, estas proseguirán su ejecución coactiva sin suspender el procedimiento, pese a que los sujetos obligados presenten una demanda en sede judicial, a fin de facilitar las labores de control y fiscalización de los establecimientos comerciales de dudosa procedencia (especialmente de discotecas y bares) y de construcciones sin licencia; una modificación largamente esperada por los municipios de todo el país. Sin embargo, la norma establece una excepción a la regla, pues esta disposición no puede aplicarse en actos que contengan obligaciones de dar.

4. De lo acotado y considerando que hoy en día la elusión tributaria es un problema recurrente que imposibilita la labor del Ejecutor Coactivo en el desarrollo de la cobranza coactiva ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización la autotutela declarativa de la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

A mi parecer los gobiernos locales y otros organismos públicos han sido los más afectados, ante las diferentes modificaciones que se han venido dando en la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva a través del tiempo, generando un caldo de cultivo para que los malos administrados o sus asesores se aprovechen de la flacidez legal o la mediocridad de un estado que no resuelve de la forma más inmediata, sea corrigiendo o modificando una norma que equilibre la fuerza entre la parte débil y la fuerte entre comillas, lo cual ha ocasionado que la falta del control jurisdiccional de autotutela a través de sus poderes Legislativo y Ejecutivo, entampe la recuperación de las deudas de los contribuyentes y administrados; sin presagiar el daño que ocasiona su tibieza en no hacer respetar el poder de la autotutela administrativa de la administración pública reconocida por la Constitución Política del Estado. Termino subrayando que me resulta difícil de explicar lo opuesto

que ocurre en la SUNAT, a la cual no le alcanzan estos problemas en sus procedimientos de cobranza coactiva, por ello pareciera que estuviéramos cumpliendo, pero nosotros con un carro viejo y una llanta baja, mientras que ellos avanzan en sus cobranzas sin tener problemas con el piso plano. Al respecto, no comparto que las normas sean distintas unas con otras tratándose de una misma forma de cobranza coactiva.

5. Con referencia a los diversos proyectos de ley que tuvieron como propósito no dejar en indefensión la actividad coercitiva de la ejecución coactiva de los Gobiernos Locales. En ese sentido ¿cómo debería de regularse el extremo que posibilita la interposición indiscriminada de demandas de revisión judicial contra las obligaciones de dar, en especial la de dar suma de dinero, que somete al Ejecutor Coactivo a suspender el procedimiento de ejecución coactiva y a levantar las medidas cautelares trabadas hasta conocerse el veredicto del órgano jurisdiccional?

Pienso que la interposición de esta demanda de Revisión Judicial, sólo debería acarrear la suspensión momentánea del procedimiento de Ejecución Coactiva (pero siempre que sea admitida por el órgano jurisdiccional) y que las medidas trabadas deberían quedar vigentes hasta que se resuelva el proceso contencioso, con una medida cautelar que disponga lo contrario o que el obligado garantice el monto de la cobranza con una 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 conforme lo dispone nuestra norma.

6. El Poder Judicial mediante Proyecto de Ley N° 4522/2018-PJ de fecha 01 de julio de 2019, propuso modificar el artículo 23° y el numeral 2 del artículo 33-B de la Ley N° 26979, teniendo como objetivo racionalizar la distribución de la carga procesal que innecesariamente afronta la Corte Suprema de la República, puesto que la norma ha establecido que "si la Corte Superior no emite resolución al término de los sesenta (60) días hábiles desde la presentación de la demanda, se mantendrá la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, inclusive durante el trámite del recurso de apelación ante la Corte Suprema"; sin embargo, el referido proyecto manifiesta que el cuestionamiento que se plantea en la demanda de revisión judicial no está dirigido al fondo del asunto, únicamente contra la forma. Además, señala que la validez de una decisión administrativa se encuentra fuera de toda discusión, pues ello es materia del proceso contencioso administrativo, por lo

cual la carga que se origina a razón de lo determinado en el artículo 23° dificulta la celeridad en los procesos que requieren mayor análisis por el grado de complejidad. En relación con el anterior enunciado ¿cuáles son los efectos más próximos en la recaudación de la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales a razón de la intervención del órgano jurisdiccional en las actuaciones del ejecutor y auxiliar coactivo en cuanto a la finalidad de recuperación de la deuda tributaria?

Concuerdo en que la carga procesal que afronta hoy en día el Poder Judicial respecto a la atención de las demandas de Revisión Judicial influye negativamente en el recupero de las deudas tributarias; ya que, al existir este largo intervalo de tiempo para conocerse el veredicto del juez, se quedan estancados diversos procedimientos de cobranza. Por otro lado, si bien es cierto que la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva ya señala la responsabilidad penal y/o administrativa y añade que tanto el Ejecutor como el Auxiliar y la Entidad, serán responsables solidarios civilmente por el perjuicio que se cause; por tanto me parece que esto resulta permisivo y pareciera que trata de intimidar las labores de estos funcionarios lo que podría trastocar de alguna manera la recaudación y las metas de la corporación.

Objetivo específico 2

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: La Ley N° 30185 que modificó el artículo 23° de la Ley N° 26979, especificó que los efectos inmediatos en cuanto a suspensión del procedimiento y levantamiento de medidas cautelares sería únicamente en los casos de actos administrativos que contengan obligaciones de dar, por lo cual el obligado 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.

7. En mérito a su reconocida trayectoria profesional podría detallar ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

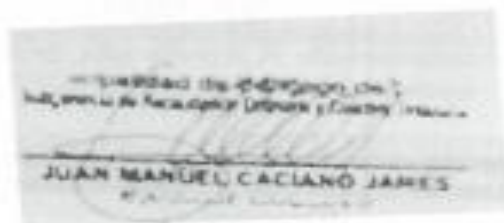
A mi parecer este tema va de la mano con la realidad de cada Gobierno Local y el liderazgo del Ejecutor y el o los Auxiliares Coactivos, por ejemplo en el área de Ejecutoría Tributaria de la Municipalidad de Surco donde laboro, he podido observar que de las Revisiones Judiciales presentadas a lo largo de los últimos 4 años, un 95 por ciento de este universo de demandas han sido declaradas denegadas, infundadas e improcedentes, mientras que en otros casos, se tuvo que esperar pacientemente los fallos judiciales; es decir, alrededor de dos años a más; por lo tanto, de alguna manera esta problemática sí perjudicó nuestras metas mensuales. Por otro lado, en mi experiencia laborando en el SAT de la Municipalidad Metropolitana de Lima como Gerente del Área de Ejecutoría Coactiva en la parte de multas administrativas, debo comentar que existe una alta incidencia de Revisiones Judiciales presentadas contra las multas de tránsito, siendo alrededor de miles, lo que significaba una cifra de pérdida de varios millones de soles; tal es el caso que a los alrededores de la institución, existían más de treinta Estudios Jurídicos y personas frente a su sede principal peleándose para obsequiar sus tarjetas, promocionando sus asesorías para liberar o anular las multas de tránsito tanto en estado coactivo y ordinario con las conocidas demandas de Revisión Judicial y demandas contencioso administrativo, lo cual claramente generó un perjuicio para la institución, porque para atender estas causas tenía que contratarse personal para el área de Ejecutoría Coactiva y para la Oficina de Jurídica, horas hombre, papelería, impresiones, tóner, servicios de notificaciones, moviidades, etc. para que dichos documentos judiciales sean atendidos en los plazos establecidos.

8. Es importante señalar que el recupero de las obligaciones tributarias a cargo de la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales cumple la finalidad de salvaguardar las acreencias del Estado, defendiendo ante todo el interés general; pues, las municipalidades perciben ingresos tributarios por fuentes como el impuesto predial y los arbitrios municipales, ingresos inmediatos para el beneficio de los contribuyentes, el desarrollo del distrito y el financiamiento de obras y servicios públicos. Sobre este punto ¿qué supuesto jurídico se podría incorporar a la Ley N° 26979, a fin de no dilatar ni perjudicar la cobranza coactiva?

Dada la diversidad de realidades en el país, debería dársele la facultad a los Ejecutores Coactivos, para que puedan ordenar suspender algún tipo de servicio de agua y luz, dentro de su jurisdicción, como una última medida coercitiva y siempre que estas personas no tengan cuentas, ni vehículos y muchos menos predios registrados ante la SUNARP.

9. Finalmente, se sabe que la elusión tributaria es cualquier acción en la que el obligado aprovecha vacíos legales para obtener ventajas no previstas por la normativa tributaria, evitando el pago de impuestos. Siendo así, ¿qué opinión tiene sobre la existencia de un posible vacío legal que permite que los deudores tributarios utilicen la figura de la revisión judicial para obtener inmediatamente la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva cuando la obligación versa sobre obligaciones de dar y con ello puedan liberarse de la medida cautelar de embargo, en concordancia con lo establecido en la modificación del artículo 23° de la Ley N° 26979?

Dada la coyuntura que se vive, es la oportunidad para que las instituciones del Estado incorporen las notificaciones virtuales en donde toda persona pueda ser notificada en forma virtual, por tanto los gobiernos locales deben hacer un esfuerzo económico o ver la forma de levantar esta información de sus administrados, ya sea creando un cuerpo de personas para que ayuden a seleccionar a sus contribuyentes y no de pie a que mañana más tarde se inclinen por una revisión judicial alegando que nunca fueron notificados; con esto prácticamente desaparecerían estas demandas judiciales de toda índole y solo quedarían los contenciosos administrativos donde la Sala tendría que pronunciarse sobre el fondo del asunto, para lo cual previamente tendría que agotarse la vía administrativa mediante el pronunciamiento del Tribunal Fiscal, como última instancia en temas tributarios.



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS

GUIA DE ENTREVISTA

(Funcionario de la Administración Tributaria municipal, exfuncionarios del área de Ejecutoría Coactiva, Ejecutores Coactivos, Auxiliar Coactivo y Asesor jurídico)

Título: Aplicación indebida de la revisión judicial y la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales

Entrevistado/a: Luiz Carlos Reátegui Del Águila

Cargo/profesión/grado académico: Gerente de Administración Tributaria de la Municipalidad Distrital de Santa Rosa/Abogado/Magister en Gestión Pública.

Objetivo general

Determinar si la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: El procedimiento de ejecución coactiva es una potestad que otorga nuestro ordenamiento a la administración pública en virtud del principio de autotutela administrativa, facultándola de ejecutar por sí misma sus decisiones sin necesidad de recurrir al auxilio de órganos jurisdiccionales para exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Sin embargo, el numeral 23.3 del artículo 23° de la Ley N.º 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, refiere que la sola presentación de la demanda de revisión judicial interpuesta por el contribuyente ante la Sala Contencioso Administrativo del Poder Judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento.

1. En ese orden de ideas y en base a su vasta experiencia ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales?

Las municipalidades sufren la indefensión ante la revisión judicial, así como está planteada en la actualidad, toda vez que a la sola presentación de la demanda se tiene que suspender de manera automática el proceso coactivo con el correspondiente levantamiento de las medidas cautelares de embargo. Es decir, ni siquiera se evalúan los requisitos de forma y de fondo que toda demanda debe de cumplir.

2. Por otro lado, teniendo en cuenta que vencido el plazo de siete días hábiles sin que el obligado haya cumplido con el mandato contenido en la Resolución de Ejecución Coactiva, el Ejecutor Coactivo podrá disponer trabar medidas cautelares. Al respecto ¿cuál es su apreciación sobre la suspensión automática del procedimiento de ejecución coactiva y levantamiento de las medidas cautelares a la sola presentación de la demanda de revisión judicial ante el Ejecutor Coactivo?

En mi experiencia de más de 12 años trabajando en el sector público, particularmente la considero un despropósito ya que no solo perjudica, sino que mata instantáneamente al proceso coactivo sin que la municipalidad tenga ni la mínima posibilidad de apersonarse ante el juez y presentar alguna suerte de descargo que sería lo más salomónico o saludable en estos tipos de casos. Es como que, si la revisión judicial llevara inherente en sí misma una especie de sentencia tácita contra las municipalidades, ya que a su sola presentación se anula todo lo actuado coactivamente.

3. De acuerdo con su notable intervención y a su cercanía con la materia ¿cómo este mecanismo jurídico en favor de los particulares repercute directamente en la ejecución coactiva fomentando el abuso del derecho e incentivando a prácticas elusivas de obligaciones tributarias?

De un tiempo a esta parte se viene dando ya un modus operandi por el lado de los contribuyentes y esto es la indiscriminada presentación de revisiones judiciales usadas como mecanismo de bloqueo a cualquier intento de cobro coactivo que puedan ejercer las municipalidades en salvaguarda del cumplimiento de las obligaciones de impuesto predial, arbitrios y/o multas tributarias; y demás acreencias del Estado.

Objetivo específico 1

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: En el año 2014, el Pleno del Congreso aprobó el proyecto de ley que daría paso a la Ley N° 30185 que modificó la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva en el extremo de que tratándose de actos administrativos que contengan obligaciones de hacer o de no hacer, estas proseguirán su ejecución coactiva sin suspender el procedimiento, pese a que los sujetos obligados presenten una demanda en sede judicial, a fin de facilitar las labores de control y fiscalización de los establecimientos comerciales de dudosa procedencia (especialmente de discotecas y bares) y de construcciones sin licencia; una modificación largamente esperada por los municipios de todo el país. Sin embargo, la norma establece una excepción a la regla, pues esta disposición no puede aplicarse en actos que contengan obligaciones de dar.

4. De lo acotado y considerando que hoy en día la elusión tributaria es un problema recurrente que imposibilita la labor del Ejecutor Coactivo en el desarrollo de la cobranza coactiva ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización la autotutela declarativa de la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

No solo la promueve, sino que también la anula pues es evidente a todas luces que dicha figura va en desmedro de la capacidad de acción que tienen las municipalidades. Viola su autotutela administrativa y su autonomía conferidas en la Ley Orgánica de Municipalidades, así como también aquellas facultades reconocidas en la Ley del Procedimiento Coactivo.

5. Con referencia a los diversos proyectos de ley que tuvieron como propósito no dejar en indefensión la actividad coercitiva de la ejecución coactiva de los Gobiernos Locales. En ese sentido ¿cómo debería de regularse el extremo que posibilita la interposición indiscriminada de demandas de revisión judicial contra las obligaciones de dar, en especial la de dar suma de dinero, que somete al Ejecutor Coactivo a suspender el procedimiento de ejecución coactiva y a levantar las medidas cautelares trabadas hasta conocerse el veredicto del órgano jurisdiccional?

Para enmendar esto se deberían de poner candados a dicha figura, como por ejemplo el de esperar el autoadmisorio de la demanda para ver si por lo menos se cumple con los requisitos de forma y de fondo y/o esperar la etapa de la contestación

de la demanda, toda vez que se ha visto en la casuística real, en la práctica diaria que las revisiones judiciales son presentadas muchas veces sin firmas, sin copias, sin sustentos que acrediten lo alegado, con el único afán y propósito de simplemente eludir la cobranza, eludir la obligación del pago tributario.

6. El Poder Judicial mediante Proyecto de Ley N° 4522/2018-PJ de fecha 01 de julio de 2019, propuso modificar el artículo 23° y el numeral 2 del artículo 33-B de la Ley N° 26979, teniendo como objetivo racionalizar la distribución de la carga procesal que innecesariamente afronta la Corte Suprema de la República, puesto que la norma ha establecido que *"si la Corte Superior no emite resolución al término de los sesenta (60) días hábiles desde la presentación de la demanda, se mantendrá la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, inclusive durante el trámite del recurso de apelación ante la Corte Suprema"*; sin embargo, el referido proyecto manifiesta que el cuestionamiento que se plantea en la demanda de revisión judicial no está dirigido al fondo del asunto, únicamente contra la forma. Además, señala que la validez de una decisión administrativa se encuentra fuera de toda discusión, pues ello es materia del proceso contencioso administrativo, por lo cual la carga que se origina a razón de lo determinado en el artículo 23° dificulta la celeridad en los procesos que requieren mayor análisis por el grado de complejidad. En relación con el anterior enunciado ¿cuáles son los efectos más próximos en la recaudación de la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales a razón de la intervención del órgano jurisdiccional en las actuaciones del ejecutor y auxiliar coactivo en cuanto a la finalidad de recuperación de la deuda tributaria?

Los efectos en la recaudación son nefastos, mientras más alta sea la deuda tributaria, con mayor frecuencia el contribuyente acude a la presentación de la revisión judicial eludiendo el pago. Esto hace que el margen de contribuyentes morosos no solo se mantenga, sino que año a año aumenta, afectando así de manera preocupante los recursos directamente recaudados que tan necesarios son para que las municipalidades puedan brindar por lo menos los servicios básicos de recojo de residuos sólidos, de basura en aras del bienestar común y mejorar la calidad de vida de las personas. Inclusive en la Municipalidad Distrital de Santa Rosa tenemos el caso emblemático de la empresa ENIEL, un procedimiento coactivo de 3 millones de soles que cumplió con todos los requisitos señalados en la norma pero que se tuvo que suspender y levantar las medidas cautelares trabadas por haberse presentado una revisión judicial en instancia judicial, proceso hasta el día de hoy duerme el sueño de los justos. Con esos recursos detenidos se hubiesen

podido hacer más parques, más áreas verdes, mejor ornato, etc. Y no estar en la situación actual de no tener presupuesto ni para el barrido de calles, un claro ejemplo del perjuicio ocasionado al municipio.

Objetivo específico 2

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: La Ley N° 30185 que modificó el artículo 23° de la Ley N° 26979, especificó que los efectos inmediatos en cuanto a suspensión del procedimiento y levantamiento de medidas cautelares sería únicamente en los casos de actos administrativos que contengan obligaciones de dar, por lo cual el obligado 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.

7. En mérito a su reconocida trayectoria profesional podría detallar ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

Como ya hemos ido comentando en líneas anteriores, los que trabajamos en el sector público y más aún en las áreas de administración tributaria consideramos que la revisión judicial debe regularse de manera urgente porque así como está planteada actualmente perjudica de manera dura la cultura tributaria, la capacidad de acción, la autotutela administrativa, la autonomía, la recaudación y sumado a eso incentiva al incremento exponencial de los contribuyentes morosos ya que encuentran en esta figura la excusa perfecta para no pagar, dejándose sin efecto la capacidad coercitiva y la cobranza forzosa del procedimiento coactivo.

8. Es importante señalar que el recupero de las obligaciones tributarias a cargo de la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales cumple la finalidad de

salvaguardar las acreencias del Estado, defendiendo ante todo el interés general; pues, las municipalidades perciben ingresos tributarios por fuentes como el impuesto predial y los arbitrios municipales, ingresos inmediatos para el beneficio de los contribuyentes, el desarrollo del distrito y el financiamiento de obras y servicios públicos. Sobre este punto ¿qué supuesto jurídico se podría incorporar a la Ley N° 26979, a fin de no dilatar ni perjudicar la cobranza coactiva?

Modificar la figura en el sentido de que ya no se suspenda automáticamente el procedimiento coactivo que contenga actos referidos a las obligaciones de dar a la sola presentación, sino que se agregue el elemento del admisorio o contestación o carta fianza adjuntada a la presentación de la demanda de revisión como requisito obligatorio. Solo así se podría corregir la conducta e intención elusiva por parte de los contribuyentes.

9. Finalmente, se sabe que la elusión tributaria es cualquier acción en la que el obligado aprovecha vacíos legales para obtener ventajas no previstas por la normativa tributaria, evitando el pago de impuestos. Siendo así, ¿qué opinión tiene sobre la existencia de un posible vacío legal que permite que los deudores tributarios utilicen la figura de la revisión judicial para obtener inmediatamente la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva cuando la obligación verse sobre obligaciones de dar y con ello puedan liberarse de la medida cautelar de embargo, en concordancia con lo establecido en la modificación del artículo 23° de la Ley N° 26979?

Dentro de los textos en doctrina, jurisprudencia y el código tributario nos hablan sobre la evasión y la elusión tributaria. Entendiéndose a la evasión como aquella conducta de desentendimiento per sé de la deuda para no pagar y a la elusión como aquella conducta de desentendimiento que se camufla en una figura legal para no pagar. Aquí estamos ante un ejemplo perfecto de elusión tributaria usando a la revisión judicial como un camuflaje legal.



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS

GUIA DE ENTREVISTA

(Funcionario de la Administración Tributaria municipal, exfuncionarios del área de Ejecutoria Coactiva, Ejecutores Coactivos, Auxiliar Coactivo y Asesor jurídico)

Título: Aplicación indebida de la revisión judicial y la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales

Entrevistado/a: Robert Medina Sánchez

Cargo/profesión/grado académico: Ex Ejecutor Coactivo de la Municipalidad de Barranco y de la Municipalidad de San Isidro, actual Coordinador de Cobranza Coactiva en Autoridad de Transporte Urbano – ATU para Lima y Callao/ Abogado/ Magíster en Administración.

Objetivo general

Determinar si la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: El procedimiento de ejecución coactiva es una potestad que otorga nuestro ordenamiento a la administración pública en virtud del principio de autotutela administrativa, facultándola de ejecutar por sí misma sus decisiones sin necesidad de recurrir al auxilio de órganos jurisdiccionales para exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Sin embargo, el numeral 23.3 del artículo 23° de la Ley N.º 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, refiere que la sola presentación de la demanda de revisión judicial interpuesta por el contribuyente ante la Sala Contencioso Administrativa del Poder Judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento.

1. En ese orden de ideas y en base a su vasta experiencia ¿de qué manera la

aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

Efectivamente, la presentación de las solicitudes de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva por causal de Revisión Judicial, vulnera la cautela de dicho procedimiento llevado en contra de los obligados por parte de los gobiernos locales, afectando no sólo a la administración tributaria local sino también a no fomentar la cultura tributaria y de pago que se intenta generar con las ejecuciones coactivas, asimismo mediante el procedimiento de ejecución coactiva se pretende tutelar el bienestar general de la ciudadanía, ya que mediante la recuperación de la deuda en estado coactivo, se puede lograr una recaudación considerable con lo cual los Gobiernos Locales podrían percibir ingresos para los fines que consideren pertinentes.

2. Por otro lado, teniendo en cuenta que vencido el plazo de siete días hábiles sin que el obligado haya cumplido con el mandato contenido en la Resolución de Ejecución Coactiva, el Ejecutor Coactivo podrá disponer de medidas cautelares. Al respecto ¿cuál es su apreciación sobre la suspensión automática del procedimiento de ejecución coactiva y levantamiento de las medidas cautelares a la sola presentación de la demanda de revisión judicial ante el Ejecutor Coactivo?

El abuso por parte del administrado en la presentación de la solicitud de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva por Revisión Judicial afecta directa y deliberadamente la autotutela administrativa que tienen los gobiernos locales para la recuperación de la deuda tributaria. La administración tributaria al dictar medidas cautelares para salvaguardar la deuda y generar riesgo a fin de que la recaudación tributaria incremente, percibe este abuso de derecho por parte del administrado. Esto conlleva a la dilatación del procedimiento de cobranza de ejecución coactiva, en donde los Gobiernos Locales se ven afectados tanto económicamente, pues se genera todo un plan de cobranza que demanda gastos a los municipios, como ya no generar un riesgo ante los administrados que no cumplen sus pagos dentro de los plazos que la ley le otorga para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

3. De acuerdo con su notable intervención y a su cercanía con la materia ¿cómo este mecanismo jurídico en favor de los particulares repercute directamente en la ejecución coactiva fomentando el abuso del derecho e incentivando a prácticas elusivas de obligaciones tributarias?

Dilatando el procedimiento de cobranza de la administración pública e incentivando de alguna manera acciones de fraude inclusive en algunos casos, como por ejemplo las transferencias fraudulentas de bienes muebles e inmuebles, generándose con ello más cartera en estado coactivo en los gobiernos locales, no pudiéndose ejecutar en su momento por la presentación de la Revisión Judicial.

Objetivo específico 1

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: En el año 2014, el Pleno del Congreso aprobó el proyecto de ley que daría paso a la Ley N° 30185 que modificó la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva en el extremo de que tratándose de actos administrativos que contengan obligaciones de hacer o de no hacer, estas proseguirán su ejecución coactiva sin suspender el procedimiento, pese a que los sujetos obligados presenten una demanda en sede judicial, a fin de facilitar las labores de control y fiscalización de los establecimientos comerciales de dudosa procedencia (especialmente de discotecas y bares) y de construcciones sin licencia; una modificación largamente esperada por los municipios de todo el país. Sin embargo, la norma establece una excepción a la regla, pues esta disposición no puede aplicarse en actos que contengan obligaciones de dar.

4. De lo acotado y considerando que hoy en día la elusión tributaria es un problema recurrente que imposibilita la labor del Ejecutor Coactivo en el desarrollo de la cobranza coactiva ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización la autotutela declarativa de la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

Bien, pues lo único que generaría por parte del obligado o el administrado, es que deberá presentar ante el Gobierno Local la copia simple del cargo de presentación de la demanda de revisión judicial, documento que constituirá elemento suficiente para que la autotutela declarativa de los gobiernos locales dependa del órgano jurisdiccional hasta que dicte pronunciamiento por la revisión solicitada. Ello, genera más presentaciones indiscriminadas de estas solicitudes ante las mesas de parte de los municipios, garantizando la no afectación del patrimonio del obligado como la "efectividad de las decisiones del Poder Judicial", dejando en total vulnerabilidad el procedimiento de ejecución coactiva por parte de las municipalidades que buscan salvaguardar sus acreencias para el beneficio de todos los vecinos del distrito.

5. Con referencia a los diversos proyectos de ley que tuvieron como propósito no dejar en indefensión la actividad coercitiva de la ejecución coactiva de los Gobiernos Locales. En ese sentido ¿cómo debería de regularse el extremo que posibilita la interposición indiscriminada de demandas de revisión judicial contra las obligaciones de dar, en especial la de dar suma de dinero, que somete al Ejecutor Coactivo a suspender el procedimiento de ejecución coactiva y a levantar las medidas cautelares trabadas hasta conocerse el veredicto del órgano jurisdiccional? Lo ideal sería poder solicitar el pago total de la deuda en estado coactivo ante el Poder Judicial como caución desde la presentación de su pedido en el órgano jurisdiccional hasta que dicte pronunciamiento, a fin de salvaguardar el procedimiento de cobranza que se llevó en contra del obligado, así se evitaría el abuso por parte de los administrados tanto ante el gobierno local como ante el Poder Judicial, pues la presentación de estas revisiones les genera carga procesal y en donde muchos de estos casos los procedimientos administrativos llevados por parte de los municipios, fueron desarrollados de manera correcta.

6. El Poder Judicial mediante Proyecto de Ley N° 4522/2018-PJ de fecha 01 de julio de 2019, propuso modificar el artículo 23° y el numeral 2 del artículo 33-B de la Ley N° 26979, teniendo como objetivo racionalizar la distribución de la carga procesal que innecesariamente afronta la Corte Suprema de la República, puesto que la norma ha establecido que *"si la Corte Superior no emite resolución al término de los sesenta (60) días hábiles desde la presentación de la demanda, se mantendrá la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, inclusive durante el trámite del recurso de apelación ante la Corte Suprema"*; sin embargo, el referido proyecto manifiesta que el cuestionamiento que se plantea en la demanda de revisión judicial no está dirigido al fondo del asunto, únicamente contra la forma. Además, señala que la validez de una decisión administrativa se encuentra fuera de toda discusión, pues ello es materia del proceso contencioso administrativo, por lo cual la carga que se origina a razón de lo determinado en el artículo 23° dificulta la celeridad en los procesos que requieren mayor análisis por el grado de complejidad. En relación con el anterior enunciado ¿cuáles son los efectos más próximos en la recaudación de la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales a razón de la

intervención del órgano jurisdiccional en las actuaciones del ejecutor y auxiliar coactivo en cuanto a la finalidad de recuperación de la deuda tributaria?

Afecta directamente al trabajo realizado por los equipos de ejecución coactiva de los Gobiernos Locales; al respecto, se pueden dar diferentes casuísticas mientras se siga aplicando indebidamente la revisión judicial, ya que al levantarse las medidas cautelares trabadas se puede transferir el bien que fue afectado por el procedimiento de ejecución coactiva y así eludir el pago de la deuda tributaria, pudiendo en este caso generar una deuda incobrable para la administración pública. Teniendo en cuenta que es el mismo Poder Judicial quien advierte de la sobrecarga procesal que le genera la presentación indiscriminada de demandas de revisión judicial, es necesario regular la norma que faculta su actual interposición.

Objetivo específico 2

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: La Ley N° 30185 que modificó el artículo 23° de la Ley N° 26979, especificó que los efectos inmediatos en cuanto a suspensión del procedimiento y levantamiento de medidas cautelares sería únicamente en los casos de actos administrativos que contengan obligaciones de dar, por lo cual el obligado 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.

7. En mérito a su reconocida trayectoria profesional podría detallar ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

La Ejecución Coactiva es una clara manifestación de autotutela ejecutiva, pues a través del uso de la coerción se busca el recupero de la deuda tributaria; no

obstante, se encuentra limitada ante situaciones como la demanda de Revisión Judicial, puesto que el procedimiento se encuentra sometido a la deliberación del Poder Judicial y es ahí donde se vulnera aquel principio. En mi experiencia como ejecutor coactivo en diversas municipalidades he podido observar casos similares en donde el procedimiento ha sido bien llevado, ha cumplido con los requisitos que la norma estipula, pero con el afán de dilatar el proceso y liberarse del procedimiento coactivo, contribuyentes inescrupulosos han interpuesto demandas de Revisión Judicial, desentendiéndose de sus deudas tributarias, pues el hecho de que el procedimiento se suspenda automáticamente con la sola presentación de la demanda, le permitió a los deudores, transferir sus bienes, retirar fondos de sus cuentas bancarias para que en una posterior cobranza, no puedan surtir efectos las medidas cautelares trabadas y esta deuda se convierta en incobrable.

8. Es importante señalar que el recupero de las obligaciones tributarias a cargo de la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales cumple la finalidad de salvaguardar las acreencias del Estado, defendiendo ante todo el interés general; pues, las municipalidades perciben ingresos tributarios por fuentes como el impuesto predial y los arbitrios municipales, ingresos inmediatos para el beneficio de los contribuyentes, el desarrollo del distrito y el financiamiento de obras y servicios públicos. Sobre este punto ¿qué supuesto jurídico se podría incorporar a la Ley N° 26979, a fin de no dilatar ni perjudicar la cobranza coactiva?

Una mejora que ayudaría a que el procedimiento de ejecución coactiva no sea revisado por el órgano jurisdiccional es el procedimiento de notificaciones, ya que es una de las recurrentes causales que más alegan los administrados en sus revisiones judiciales; por lo tanto, se podrían modificar aspectos relacionados a este punto, llámese "notificación virtual", "notificación a la dirección que se visualiza en el RENIEC", y que no solamente se considere bien realizada la notificación cuando los actos administrativos se notifiquen al domicilio declarado por el administrado (domicilio fiscal).

9. Finalmente, se sabe que la elusión tributaria es cualquier acción en la que el obligado aprovecha vacíos legales para obtener ventajas no previstas por la normativa tributaria, evitando el pago de impuestos. Siendo así, ¿qué opinión tiene sobre la existencia de un posible vacío legal que permite que los deudores tributarios utilicen la figura de la revisión judicial para obtener inmediatamente la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva cuando la obligación versa sobre obligaciones de dar y con ello puedan liberarse de la medida cautelar de embargo, en concordancia con lo establecido en la modificación del artículo 23° de la Ley N° 26979?

Este vacío legal permite que los obligados utilicen la causal de suspensión de la revisión judicial como medio para liberarse de la carga fiscal, dejando de alguna manera desprotegida la autotutela de los Gobiernos Locales, ya que los administrados al usar métodos legales para no pagar o en todo caso pagar menos impuestos, no solo bloquean la recuperación de carteras de cobranza, sino también afectan el bienestar de la ciudadanía, puesto que indirectamente se reducen las posibilidades de mejorar y potenciar la calidad de los servicios públicos, concretar obras públicas, entre otros.



ROBERT MEDINA SÁNCHEZ
Coordinador de Cobranza Coactiva
Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Calleo
ATU



INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS

GUIA DE ENTREVISTA

(Funcionario de la Administración Tributaria municipal, exfuncionarios del área de Ejecutoría Coactiva, Ejecutores Coactivos, Auxiliar Coactivo y Asesor jurídico)

Título: Aplicación indebida de la revisión judicial y la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Entrevistado/a: Rolando José María Morales Torres

Cargo/profesión/grado académico: Ejecutor Coactivo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento/ Abogado.

Objetivo general

Determinar si la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: El procedimiento de ejecución coactiva es una potestad que otorga nuestro ordenamiento a la administración pública en virtud del principio de autotutela administrativa, facultándola de ejecutar por sí misma sus decisiones sin necesidad de recurrir al auxilio de órganos jurisdiccionales para exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Sin embargo, el numeral 23.3 del artículo 23° de la Ley N.º 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, refiere que la sola presentación de la demanda de revisión judicial interpuesta por el contribuyente ante la Sala Contencioso Administrativa del Poder Judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento.

1. En ese orden de ideas y en base a su vasta experiencia ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

En efecto, considero que la aplicación indebida de la revisión judicial afecta directamente la autotutela administrativa de las entidades públicas, toda vez que conforme a lo señalado en el artículo 23° de la LPEC la sola presentación de la revisión judicial obliga a suspender y a levantar las medidas cautelares ordenadas, lo que afecta a su facultad de coacción.

2. Por otro lado, teniendo en cuenta que vencido el plazo de siete días hábiles sin que el obligado haya cumplido con el mandato contenido en la Resolución de Ejecución Coactiva, el Ejecutor Coactivo podrá disponer trabar medidas cautelares. Al respecto ¿cuál es su apreciación sobre la suspensión automática del procedimiento de ejecución coactiva y levantamiento de las medidas cautelares a la sola presentación de la demanda de revisión judicial ante el Ejecutor Coactivo?

Las medidas cautelares forman parte de esa autotutela administrativa que faculta a las entidades públicas la ejecución de sus resoluciones para lograr la consecución de sus obligaciones, en tal sentido, la sola presentación indebida de una demanda de revisión judicial colisiona con esa autotutela y con los principios de coerción.

3. De acuerdo con su notable intervención y a su cercanía con la materia ¿cómo este mecanismo jurídico en favor de los particulares repercute directamente en la ejecución coactiva fomentando el abuso del derecho e incentivando a prácticas elusivas de obligaciones tributarias?

En efecto, la indebida aplicación de la revisión judicial afecta directamente en el procedimiento de ejecución coactiva, ya que la norma exige a los funcionarios coactivos a suspender los procedimientos coactivos, bajo responsabilidad, a la sola presentación, lo que constituye un abuso del derecho cuando la misma es utilizada para sustraerse al pago de su obligación, más aún cuando este mecanismo cumple sólo un efecto dilatorio, evitando que de esa manera el obligado cumpla con su obligación.

Objetivo específico 1

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: En el año 2014, el Pleno del Congreso aprobó el proyecto de ley que daría paso a la Ley N° 30185 que modificó la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva

en el extremo de que tratándose de actos administrativos que contengan obligaciones de hacer o de no hacer, estas proseguirán su ejecución coactiva sin suspender el procedimiento, pese a que los sujetos obligados presenten una demanda en sede judicial, a fin de facilitar las labores de control y fiscalización de los establecimientos comerciales de dudosa procedencia (especialmente de discotecas y bares) y de construcciones sin licencia; una modificación largamente esperada por los municipios de todo el país. Sin embargo, la norma establece una excepción a la regla, pues esta disposición no puede aplicarse en actos que contengan obligaciones de dar.

4. De lo acotado y considerando que hoy en día la elusión tributaria es un problema recurrente que imposibilita la labor del Ejecutor Coactivo en el desarrollo de la cobranza coactiva ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización la autotutela declarativa de la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

Considero que la indebida aplicación de la figura de la revisión judicial como está planteado actualmente en nuestro ordenamiento jurídico, afecta de manera significativa al procedimiento de ejecución coactiva, más aún en los Gobiernos Locales, ya que al no exigir mayor requisito que sólo la presentación, eso desnaturaliza la integridad del procedimiento, la unidad del procedimiento y muchas veces mal utilizada lo que busca es eludir o sustraerse al pago de la obligación.

5. Con referencia a los diversos proyectos de ley que tuvieron como propósito no dejar en indefensión la actividad coercitiva de la ejecución coactiva de los Gobiernos Locales. En ese sentido ¿cómo debería de regularse el extremo que posibilita la interposición indiscriminada de demandas de revisión judicial contra las obligaciones de dar, en especial la de dar suma de dinero, que somete al Ejecutor Coactivo a suspender el procedimiento de ejecución coactiva y a levantar las medidas cautelares trabadas hasta conocerse el veredicto del órgano jurisdiccional? En efecto, es importante darle mayor seguridad jurídica al procedimiento de ejecución coactiva como tal, ya que este tipo de medida pone en indefensión a los ejecutores coactivos contra un mandato que proviene de una judicatura, y que su incumplimiento origina responsabilidad administrativa y penal, y afecta la acreencia de la entidad, en tal sentido muchos doctrinarios opinan que debiera exigirse o se

cumpla con el pago de una caución por el total de la deuda a revisar, como protección a las entidades públicas.

6. El Poder Judicial mediante Proyecto de Ley N° 4522/2018-PJ de fecha 01 de julio de 2019, propuso modificar el artículo 23° y el numeral 2 del artículo 33-B de la Ley N° 26979, teniendo como objetivo racionalizar la distribución de la carga procesal que innecesariamente afronta la Corte Suprema de la República, puesto que la norma ha establecido que *"si la Corte Superior no emite resolución al término de los sesenta (60) días hábiles desde la presentación de la demanda, se mantendrá la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, inclusive durante el trámite del recurso de apelación ante la Corte Suprema"*; sin embargo, el referido proyecto manifiesta que el cuestionamiento que se plantea en la demanda de revisión judicial no está dirigido al fondo del asunto, únicamente contra la forma. Además, señala que la validez de una decisión administrativa se encuentra fuera de toda discusión, pues ello es materia del proceso contencioso administrativo, por lo cual la carga que se origina a razón de lo determinado en el artículo 23° dificulta la celeridad en los procesos que requieren mayor análisis por el grado de complejidad. En relación con el anterior enunciado ¿cuáles son los efectos más próximos en la recaudación de la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales a razón de la intervención del órgano jurisdiccional en las actuaciones del ejecutor y auxiliar coactivo en cuanto a la finalidad de recuperación de la deuda tributaria?

La intervención del Poder Judicial señalada en el ejemplo anterior, es una más de las acciones con las que tienen que lidiar los ejecutores coactivos y que a la larga impiden una correcta y efectiva tramitación del procedimiento coactivo, lo que se ve reflejado muchas veces en que no se efectivice la deuda, ya que en ambos supuestos el ejecutor coactivo tiene la obligación de suspender y levantar las medidas cautelares ordenadas.

Objetivo específico 2

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: La Ley N° 30185 que modificó el artículo 23° de la Ley N° 26979, específico que los efectos inmediatos en cuanto a suspensión del procedimiento y levantamiento de medidas cautelares sería únicamente en los casos de actos administrativos que contengan obligaciones de dar, por lo cual el obligado 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.

7. En mérito a su reconocida trayectoria profesional podría detallar ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

El procedimiento de ejecución coactiva es un procedimiento especial por el cual la entidad encarga a su mandatario (ejecutor coactivo) la materialización de una obligación que cumple con los requisitos señalados en la Ley N° 26979, en tal sentido una vez iniciado un procedimiento se exhorta al cumplimiento de la obligación (de dar, hacer o no hacer). Para el caso de las obligaciones de dar, la aplicación indebida de la revisión judicial hace justamente que no se pueda cumplir con ese mandato, lo que origina su desnaturalización, ya que como señalé anteriormente su sola presentación, obliga a suspender y/o levantar las medidas cautelares ordenadas, siendo esto por la práctica en los gobiernos locales un abuso del derecho de parte de los administrados y/o contribuyentes que la utilizan como un mecanismo impune para sustraerse del cumplimiento de su obligación, lo que a la larga perjudica a las entidades públicas.

8. Es importante señalar que el recupero de las obligaciones tributarias a cargo de la Administración Tributaria de los Gobiernos Locales cumple la finalidad de salvaguardar las acreencias del Estado, defendiendo ante todo el interés general; pues, las municipalidades perciben ingresos tributarios por fuentes como el impuesto predial y los arbitrios municipales, ingresos inmediatos para el beneficio de los contribuyentes, el desarrollo del distrito y el financiamiento de obras y servicios públicos. Sobre este punto ¿qué supuesto jurídico se podría incorporar a la Ley N° 26979, a fin de no dilatar ni perjudicar la cobranza coactiva?

Una buena medida sería incorporar articulados que revistan al procedimiento coactivo de seguridad jurídica, que impida la mala aplicación o aplicación dilatoria de mecanismos como la revisión judicial.

9. Finalmente, se sabe que la elusión tributaria es cualquier acción en la que el obligado aprovecha vacíos legales para obtener ventajas no previstas por la normativa tributaria, evitando el pago de impuestos. Siendo así, ¿qué opinión tiene sobre la existencia de un posible vacío legal que permite que los deudores tributarios utilicen la figura de la revisión judicial para obtener inmediatamente la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva cuando la obligación verse sobre obligaciones de dar y con ello puedan liberarse de la medida cautelar de embargo, en concordancia con lo establecido en la modificación del artículo 23° de la Ley N° 26979?

En un sentido interpretativo de la norma, la existencia de vacíos legales induce o permiten su aplicación indebida, ya sea para sustraerse o para obtener beneficios, en tal sentido la falta de congruencia de algunas normas en nuestros ordenamientos jurídicos permite la mala utilización de la misma, en tal sentido la modificación del artículo 23 de la Ley N° 26979 es necesaria para evitar que se sigan perjudicando los procedimientos coactivos.



ABOG. ROLANDO JOSÉ MARÍA MORALES TORRES
Ejecutor Coactivo
Ministerio de Vivienda, Construcción
y Saneamiento



INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS

GUIA DE ENTREVISTA

(Excongresista y Exasesor de Despacho Congresal)

Título: Aplicación indebida de la revisión judicial y la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales

Entrevistado/a: Fernando Juan Andrade Carmona

Cargo/profesión/grado académico: Excongresista (período 2011-2016) y ex alcalde del Distrito de Miraflores/ Ingeniero y Máster of Arts (MA).

Objetivo general

Determinar si la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: El procedimiento de ejecución coactiva es una potestad que otorga nuestro ordenamiento a la administración pública en virtud del principio de autotutela administrativa, facultándola de ejecutar por sí misma sus decisiones sin necesidad de recurrir al auxilio de órganos jurisdiccionales para exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Sin embargo, el numeral 23.3 del artículo 23° de la Ley N.º 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, refiere que la sola presentación de la demanda de revisión judicial interpuesta por el contribuyente ante la Sala Contencioso Administrativa del Poder Judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento.

1. En ese orden de ideas y en base a su vasta experiencia ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales? Actualmente la cobranza coactiva está expuesta a suspenderse con la presentación

del cargo de la demanda de Revisión Judicial, lo cual es un problema reiterativo que perjudica a la recaudación de los Gobiernos Locales que a pesar de gozar de autonomía y autotutela administrativa, los actos administrativos que emanan del procedimiento son vulnerados cuando se suspende el procedimiento de cobranza por haberse acudido al Poder Judicial para la revisión del mismo, trasladándose la deliberación de los actuados de la esfera administrativa hacia la esfera del órgano jurisdiccional y supeditándose el destino del procedimiento al veredicto del juez.

2. Por otro lado, teniendo en cuenta que vencido el plazo de siete días hábiles sin que el obligado haya cumplido con el mandato contenido en la Resolución de Ejecución Coactiva, el Ejecutor Coactivo podrá disponer trabar medidas cautelares. Al respecto ¿cuál es su apreciación sobre la suspensión automática del procedimiento de ejecución coactiva y levantamiento de las medidas cautelares a la sola presentación de la demanda de revisión judicial ante el Ejecutor Coactivo?

Considero que es necesario implementar mayores filtros para que la demanda de Revisión Judicial pueda suspender el procedimiento de cobranza coactiva como sucede en otras legislaciones, en donde muy al margen de la solicitud de suspensión de la ejecución de los actos, se toma en cuenta la repercusión en cuanto a lo que se podría dejar de percibir y si esto afecta directamente el bienestar general de los ciudadanos. Incluso es requisito indispensable adjuntar una especie de garantía que cautele la deuda pendiente de pago ante un fallo desfavorable para el administrado y así se evite perjudicar la recaudación de los municipios.

3. De acuerdo con su notable experiencia en el Congreso de la República dentro del rol desempeñado y a su cercanía con la modificación planteada respecto al artículo 23 de la Ley N.º 26979. En consecuencia, ¿de qué forma trasciende en la ejecución coactiva la extralimitación de este mecanismo jurídico en favor de los administrados fomentando el abuso del derecho que incentiva a prácticas elusivas de obligaciones tributarias?

Si bien es cierto, la revisión judicial fue implementada con la finalidad de no dejar en indefensión a los administrados; sin embargo, es evidente que se ha descuidado su regulación, pues al no exigir mayores requisitos esenciales como los que debería de cumplir cualquier demanda, se ha permitido que esta figura jurídica sea utilizada indebidamente sin mayor responsabilidad, incrementando la carga procesal de los juzgados, aumentando el índice de morosidad de los distritos y obstaculizando la labor de los ejecutores y auxiliares coactivos para el recupero de las deudas; por lo cual, considero necesario realizar un mayor análisis y reforzar la figura.

Objetivo específico 1

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: En el año 2014, el Pleno del Congreso aprobó el proyecto de ley que daría paso a la Ley N° 30185 que modificó la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva en el extremo de que tratándose de actos administrativos que contengan obligaciones de hacer o de no hacer, estas proseguirán su ejecución coactiva sin suspender el procedimiento, pese a que los sujetos obligados presenten una demanda en sede judicial, a fin de facilitar las labores de control y fiscalización de los establecimientos comerciales de dudosa procedencia (especialmente de discotecas y bares) y de construcciones sin licencia; una modificación largamente esperada por los municipios de todo el país. Sin embargo, la norma establece una excepción a la regla, pues esta disposición no puede aplicarse en actos que contengan obligaciones de dar.

4. De lo acotado y considerando que hoy en día la elusión tributaria es un problema recurrente que imposibilita la labor del Ejecutor Coactivo en el desarrollo de la cobranza coactiva ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización la autotutela declarativa de la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

La revisión judicial busca garantizar que los procesos de cobranza coactiva se lleven de acuerdo a ley y que se respete el derecho del obligado al debido procedimiento. Esa finalidad es positiva puesto que no es posible que se pretenda ejecutar medidas contra el patrimonio de los ciudadanos a través de procesos de cobranza irregulares o ilegales. Pero cuando el numeral 23.3. de la Ley de Ejecución Coactiva dispone que la sola presentación de la demanda de revisión suspende los procesos coactivos en las obligaciones de dar, la Ley se aleja de ese objetivo y permite de manera muy flexible que los administrados presenten demandas solo con la finalidad de evitar la cobranza aun cuando no existan irregularidades en el procedimiento coactivo. Es decir, la ley le da facilidades a los obligados para acudir a una protección indebida de su patrimonio partiendo del supuesto de que los actos administrativos y de ejecución de su deuda no son válidos y de esta manera se

afecta la autotutela declarativa de los gobiernos locales por la cual más bien los actos administrativos deben presumirse válidos y conforma a ley.

5. Con referencia a los diversos proyectos de ley que tuvieron como propósito no dejar en indefensión la actividad coercitiva de la ejecución coactiva de los Gobiernos Locales. En ese sentido ¿cómo debería de regularse el extremo que posibilita la interposición indiscriminada de demandas de revisión judicial contra las obligaciones de dar, en especial la de dar suma de dinero, que somete al Ejecutor Coactivo a suspender el procedimiento de ejecución coactiva y a levantar las medidas cautelares trabadas hasta conocerse el veredicto del órgano jurisdiccional?

Podría modificarse el hecho de que la sola presentación de la demanda de Revisión Judicial no suspenda repentinamente el procedimiento de cobranza coactiva en obligaciones de dar, ya que se está repitiendo el patrón efectuado en las obligaciones de hacer y no hacer en el que los administrados acudían al Poder Judicial para hacer caso omiso a lo estipulado en las resoluciones de ejecución coactiva, cuya esencia es declarativa. Por ello, sería importante que la demanda cumpla con otros requisitos adicionales, puesto que con la suspensión del procedimiento no solo se está truncando la posibilidad de hacer efectiva la recuperación de deudas tributarias, también se está dejando de percibir ingresos para las actividades que podrían desempeñar los municipios en beneficio de los ciudadanos, pero por falta de recursos dejan de realizarlos.

6. A raíz de la aprobación de la Ley N° 30185 se modificó el artículo 23 numeral 3 de la Ley de Ejecución Coactiva estableciéndose que la interposición de la demanda de Revisión Judicial contra actos que contengan obligaciones de hacer y no hacer ya no suspendería el procedimiento de ejecución coactiva. Sobre este punto ¿considera que la modificación realizada ha fortalecido la capacidad de acción de los Gobiernos Locales?

Si la ha fortalecido, pues con la dación de la Ley N° 30185 las sanciones de carácter no pecuniario que las municipalidades imponen en salvaguarda de la seguridad, la salud, el medio ambiente, etc., como es el caso de las clausuras de los establecimientos comerciales o la demolición de edificaciones que infringen la normatividad, entre otras; son efectivamente ejecutadas a través de procedimientos coactivos regulares, lo cual trae como consecuencia el fortalecimiento del principio de autoridad a nivel municipal, además de garantizar el cumplimiento de los otros fines que persigue toda sanción que son el fin disuasivo y el educador o ejemplificador. Esto, a su vez, coadyuva a la consecución de los objetivos de la política municipal que, entre otros, es el lograr jurisdicciones (distritos y provincias) ordenadas, seguras, con locales comerciales que cumplen con las normas de salud, higiene y seguridad, con edificaciones reglamentarias y en general con actividades

económicas efectivamente supervisadas que cumplen con la ley en beneficio de los ciudadanos.

Objetivo específico 2

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en gobiernos locales.

Premisa: La Ley N° 30185 que modificó el artículo 23° de la Ley N° 26979, especificó que los efectos inmediatos en cuanto a suspensión del procedimiento y levantamiento de medidas cautelares sería únicamente en los casos de actos administrativos que contengan obligaciones de dar, por lo cual el obligado 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.

7. En mérito a su reconocida trayectoria profesional podría detallar ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

La autotutela ejecutiva es aquella facultad que tiene la administración pública de ejecutar sus propios actos de manera forzosa; sin embargo, al suspenderse el procedimiento de cobranza por el solo hecho de haberse presentado una demanda de Revisión Judicial sin antes haberse acreditado la ilegalidad del mismo, se estaría desnaturalizando esa capacidad de poder llevar a cabo medidas coercitivas para cautelar las obligaciones.

8. Se sabe que la cultura tributaria es la base para llevar a cabo la recaudación de tributos, pero aún no se encuentra interiorizada en los contribuyentes peruanos, lo cual nos hace reflexionar sobre el 70% de informalidad que arrastra el país desde la década de los noventa. Con relación a la anterior premisa ¿Cómo podrían

ampliarse los alcances de la Ley N° 30185 para las obligaciones de dar? Es decir, que la municipalidad haga cumplir la obligación tributaria del contribuyente moroso con la medida cautelar de retención y que esta no sea levantada a la sola presentación de la Revisión Judicial.

Sería conveniente que se amplien los alcances de la Ley N° 30185 para las obligaciones de dar, puesto que los tributos municipales constituyen gran parte de los ingresos de las municipalidades con que se financian obras y la prestación de los servicios esenciales para la ciudadanía, como por ejemplo la limpieza pública, el mantenimiento de parques y jardines y el serenazgo. En ese sentido, cualquier obstáculo a la cobranza efectiva y oportuna de las deudas tributarias municipales afecta la recaudación y perjudica directamente a la ciudad y, por tanto, a los vecinos. No obstante, también es importante seguir mejorando las capacidades de los servidores municipales que tienen a su cargo la recaudación tributaria y la ejecución coactiva a fin de que los procedimientos de cobranza cumplan con los principios de legalidad y el debido procedimiento.

9. Finalmente, se sabe que la elusión tributaria es cualquier acción en la que el obligado aprovecha vacíos legales para obtener ventajas no previstas por la normativa tributaria, evitando el pago de impuestos. Siendo así, ¿qué opinión tiene sobre la existencia de un posible vacío legal que permite que los deudores tributarios utilicen la figura de la revisión judicial para obtener inmediatamente la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva cuando la obligación verse sobre obligaciones de dar y con ello puedan liberarse de la medida cautelar de embargo, en concordancia con lo establecido en la modificación del artículo 23° de la Ley N° 26979?

En mi opinión ese marco legal debe ser revisado, ya que es evidente que los deudores tributarios aplicarán indebidamente el numeral 23.3, de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, lo cual resulta perjudicial para la recaudación tributaria y el financiamiento de las actividades del Estado. En ese sentido, considero que si el obligado cree que no se ha cumplido a cabalidad el procedimiento coactivo podría recurrir a una medida cautelar como una medida eficaz que implica un análisis previo del Juez sobre el caso. En esa línea podría plantearse la modificación de la Ley N° 26979.

Fernando Andrade Cazorla
Magister y Master of Arts (MA)
Ex-Congresista y Ex-Alcalde



INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS

GUIA DE ENTREVISTA

(Excongresista y exasesor de Despacho Congresal)

Título: Aplicación indebida de la revisión judicial y la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

Entrevistado/a: Edwin Alfonso Espinoza Chávez

Cargo/profesión/grado académico: Exasesor de Despacho Congresal – Congreso de la República del Perú, Ex Ejecutor Coactivo de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho/Abogado y Contador.

Objetivo general

Determinar si la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

Premisa: El procedimiento de ejecución coactiva es una potestad que otorga nuestro ordenamiento a la administración pública en virtud del principio de autotutela administrativa, facultándola de ejecutar por sí misma sus decisiones sin necesidad de recurrir al auxilio de órganos jurisdiccionales para exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Sin embargo, el numeral 23.3 del artículo 23° de la Ley N.º 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, refiere que la sola presentación de la demanda de revisión judicial interpuesta por el contribuyente ante la Sala Contencioso Administrativa del Poder Judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento.

1. En ese orden de ideas y en base a su vasta experiencia ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

La estaría promoviendo a través de prácticas elusivas como la interposición de demandas de revisión judicial injustificadas, por el solo hecho de obtener la suspensión del procedimiento de cobranza y liberarse de sus obligaciones, dilatando la gestión de cobranza de todo un equipo de trabajo. Estas prácticas reflejan la necesidad de reforzar la legislación orientándola en miras hacia la reforma de la cultura tributaria en el país.

2. Por otro lado, teniendo en cuenta que vencido el plazo de siete días hábiles sin que el obligado haya cumplido con el mandato contenido en la Resolución de Ejecución Coactiva, el Ejecutor Coactivo podrá disponer trabar medidas cautelares. Al respecto ¿cuál es su apreciación sobre la suspensión automática del procedimiento de ejecución coactiva y levantamiento de las medidas cautelares a la sola presentación de la demanda de revisión judicial ante el Ejecutor Coactivo?

Definitivamente el hecho de que todo un procedimiento de cobranza se suspenda tan solo con la presentación del cargo de la demanda favorece a que administrados malintencionados se apoyen en esta figura con la única finalidad de dilatar y entorpecer las actuaciones del ejecutor y auxiliar coactivo; por ello la referida norma se ha ido desvirtuando en el tiempo a razón de su aplicación irresponsable.

3. De acuerdo con su notable experiencia en el Congreso de la República dentro del rol desempeñado y a su cercanía con la modificación planteada respecto al artículo 23 de la Ley N.º 26979. En consecuencia, ¿de qué forma trasciende en la ejecución coactiva la extralimitación de este mecanismo jurídico en favor de los administrados fomentando el abuso del derecho que incentiva a prácticas elusivas de obligaciones tributarias?

Se reducen las posibilidades de recuperar la cartera de cobranza de los impuestos municipales que son ingresos directos de los Gobiernos Locales, fomentándose la permanencia en actividades informales que a lo largo del tiempo solo reducen la oportunidad de mejorar los servicios en beneficio de los contribuyentes.

Objetivo específico 1

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

Premisa: En el año 2014, el Pleno del Congreso aprobó el proyecto de ley que daría paso a la Ley N° 30185 que modificó la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva en el extremo de que tratándose de actos administrativos que contengan obligaciones de hacer o de no hacer, estas proseguirán su ejecución coactiva sin suspender el procedimiento, pese a que los sujetos obligados presenten una demanda en sede judicial, a fin de facilitar las labores de control y fiscalización de los establecimientos comerciales de dudosa procedencia (especialmente de discotecas y bares) y de construcciones sin licencia; una modificación largamente esperada por los municipios de todo el país. Sin embargo, la norma establece una excepción a la regla, pues esta disposición no puede aplicarse en actos que contengan obligaciones de dar.

4. De lo acotado y considerando que hoy en día la elusión tributaria es un problema recurrente que imposibilita la labor del Ejecutor Coactivo en el desarrollo de la cobranza coactiva ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización la autotutela declarativa de la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

Con la interposición de demandas de revisión judicial, lo que se busca es ganar tiempo para evitar el cumplimiento de responsabilidades de los tributos, multas, entre otros; muchas veces con la finalidad de alcanzar la prescripción de la deuda, lo cual si bien es cierto está contemplado en la norma, no es favorecedor para la administración, porque se reduce el universo de futuras cobranzas.

5. Con referencia a los diversos proyectos de ley que tuvieron como propósito no dejar en indefensión la actividad coercitiva de la ejecución coactiva de los Gobiernos Locales. En ese sentido ¿cómo debería de regularse el extremo que posibilita la interposición indiscriminada de demandas de revisión judicial contra las obligaciones de dar, en especial la de dar suma de dinero, que somete al Ejecutor Coactivo a suspender el procedimiento de ejecución coactiva y a levantar las medidas cautelares trabadas hasta conocerse el veredicto del órgano jurisdiccional? El hecho de que todo un procedimiento de cobranza se suspenda a la sola presentación de la revisión judicial, definitivamente es un impedimento para concretar la cobranza, por ejemplo uno de los efectos directos a consecuencia del levantamiento de medidas cautelares es que las entidades encargadas de las retenciones de fondos del deudor tributario a favor de la entidad, deberán de

abstenerse de entregar al Ejecutor Coactivo lo retenido, por lo cual es muy recurrente utilizar esta causal de suspensión para impedir el embargo de cuentas bancarias, ya que esta suspensión se mantiene hasta que el Poder Judicial se pronuncie, dilatándose aún más la cobranza de deudas tributarias municipales; por ello, considero que solamente se debería de suspender el procedimiento hasta que se haya determinado la existencia de una vulneración al principio de legalidad en el procedimiento, cumpliéndose los requisitos que toda demanda debe de contener para ser admitida a evaluación.

6. A raíz de la aprobación de la Ley N° 30185 se modificó el artículo 23 numeral 3 de la Ley de Ejecución Coactiva estableciéndose que la interposición de la demanda de Revisión Judicial contra actos que contengan obligaciones de hacer y no hacer ya no suspendería el procedimiento de ejecución coactiva. Sobre este punto ¿considera que la modificación realizada ha fortalecido la capacidad de acción de los Gobiernos Locales?

Indudablemente sí ha fortalecido la ley, pues en mi experiencia como asesor del Despacho Congresal y en base a mi cercanía con el excongresista Yehude Simon, quien también participó en las sesiones para la aprobación de la Ley N° 30185, debo señalar que la finalidad de la ley era precisamente esclarecer que la interposición de la demanda de revisión judicial no sería impedimento para que el Ejecutor Coactivo continúe con el procedimiento de ejecución coactiva si éste lo requiera, de esta manera no se estaría entorpeciendo las disposiciones del Ejecutor Coactivo en cuanto a las obligaciones de hacer y no hacer, que están motivadas por la búsqueda de la paz y el orden social en función a temas y problemas importantes como son la seguridad ciudadana y la fiscalización, propias de las municipalidades provinciales y distritales; no obstante, cabe la posibilidad de reforzar aún más la ley, en el sentido de que al presentarse nuevamente un escenario de limitaciones ahora direccionadas en cuanto a actos que contengan obligaciones de dar, es necesario analizar otros factores y qué tan viable podría resultar en la práctica las reformas propuestas.

Objetivo específico 2

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

Premisa: La Ley N° 30185 que modificó el artículo 23° de la Ley N° 26979, especificó que los efectos inmediatos en cuanto a suspensión del procedimiento y levantamiento de medidas cautelares sería únicamente en los casos de actos

administrativos que contengan obligaciones de dar, por lo cual el obligado 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.

7. En mérito a su reconocida trayectoria profesional podría detallar ¿de qué manera la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales?

La promueve a través de la suspensión repentina de la ejecución de actos administrativos en la vía coactiva, ya que al impedirse que se efectúen las medidas cautelares trabadas y al requerirse previamente el pronunciamiento favorable del juez para continuarse con la cobranza, se genera una dependencia por parte de la administración, tergiversándose el sentido del principio de autotutela administrativa ejecutiva que precisamente versa sobre la ejecución de sus propias decisiones.

8. Se sabe que la cultura tributaria es la base para llevar a cabo la recaudación de tributos, pero aún no se encuentra interiorizada en los contribuyentes peruanos, lo cual nos hace reflexionar sobre el 70% de informalidad que arrastra el país desde la década de los noventa. Con relación a la anterior premisa ¿Cómo podrían ampliarse los alcances de la Ley N° 30185 para las obligaciones de dar? Es decir, que la municipalidad haga cumplir la obligación tributaria del contribuyente moroso con la medida cautelar de retención y que esta no sea levantada a la sola presentación de la Revisión Judicial.

Según lo establecido en la Ley N° 30185, la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva surte efectos en obligaciones de dar, siendo así se podría incluir un considerando que señale que esto sucederá siempre y cuando la demanda haya sido admitida, dejándose de lado lo señalado respecto a la sola presentación de la demanda; de esta manera, la presentación de demandas se realizaría de forma diligente y consecuente.

9. Finalmente, se sabe que la elusión tributaria es cualquier acción en la que el obligado aprovecha vacíos legales para obtener ventajas no previstas por la normativa tributaria, evitando el pago de impuestos. Siendo así, ¿qué opinión tiene

sobre la existencia de un posible vacío legal que permite que los deudores tributarios utilicen la figura de la revisión judicial para obtener inmediatamente la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva cuando la obligación verse sobre obligaciones de dar y con ello puedan liberarse de la medida cautelar de embargo, en concordancia con lo establecido en la modificación del artículo 23° de la Ley N° 26979?

Considero que la ley mencionada deja abierta la posibilidad de incurrir en elusiones tributarias, una herramienta legal que frecuentemente es utilizada para salvaguardar intereses particulares en detrimento del interés general representado por las entidades estatales, en este caso por los Gobiernos Locales. Un claro ejemplo es la aplicación de la revisión judicial en cobranzas coactivas para evitar el cobro forzoso de la deuda, lo cual solo incrementa la tasa de morosidad del distrito y reduce la capacidad de acción de exigir el cobro de deudas tributarias, por ello es necesario establecer filtros que refuercen la figura jurídica de la revisión judicial, que fue implementada para no dejar en indefensión al administrado ante posibles irregularidades en el procedimiento, pero ello no debe ser motivo para crear espacios que puedan ser utilizados inescrupulosamente y alejados de una cultura tributaria.

Entrevista entregada mediante correo electrónico

Entrevistado: Dr. Edwin Alfonso Espinoza Chávez

DNI: 07198167

ANEXO 7
VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO
I. DATOS GENERALES

- 1.2 Apellidos y Nombres: Dr. Santisteban Llontop Pedro
 1.2 Cargo e institución donde labora: Docente UCV.
 1.3 Nombre del instrumento motivo de evaluación: **Análisis de fuente documental**
 1.4 Autor de Instrumento: Lesly Jackeline Alcarraz Cadillo

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE						MINIMAMENTE ACEPTABLE			ACEPTABLE			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. PRESENTACIÓN	Responde a la formalidad de la investigación												X	
2. OBJETIVIDAD	Contiene la información comprendida en la cualidad de objetivo y la adecuación al objeto investigado												X	
3. ACTUALIDAD	Contiene la información de acorde a los aportes recientes al derecho												X	
4. INTENCIONALIDAD	Contiene la información adecuada para valorar las Categorías.												X	
5. COHERENCIA	La información tiene coherencia entre los problemas, objetivos e hipótesis												X	
6. METODOLOGÍA	El instrumento responde al objetivo de la Investigación: Tipo, diseño, categorías.												X	
7. PERTINENCIA	El instrumento contiene información que considera un problema crucial, tiene relevancia global.												X	

III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación
- El Instrumento no cumple con Los requisitos para su aplicación

SI

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN:

95 %

Lima, 28 de noviembre de 2020


FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE

Dr. Santisteban Llontop Pedro

DNI No 09803311 Telf.: 983278657

ANEXO 8

INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS

GUÍA DE ANÁLISIS DE FUENTE DOCUMENTAL

Título: Aplicación indebida de la revisión judicial y la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales

Objetivo general

Determinar si la aplicación indebida de la revisión judicial promueve la desnaturalización de la autotutela administrativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

I. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

PAÍS	FUENTE DOCUMENTAL	CONTENIDO DE LA FUENTE	IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ANÁLISIS
ECUADOR	Código de Procedimiento Civil (Publicado el 12 de julio de 2005)	Jurisdicción coactiva	Artículo 941°.- El procedimiento coactivo tiene por objeto hacer efectivo el pago de lo que, por cualquier concepto, se deba al Estado y a sus instituciones que por ley tienen este procedimiento [...]. Artículo 942°.- El procedimiento coactivo se ejerce privativamente por los respectivos empleados recaudadores de las instituciones indicadas en el artículo anterior.
CHILE	Ley 19880 (Publicado el 29 de mayo de 2003)	Concepto de Acto Administrativo	Artículo 3°.- Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa (...).
MÉXICO	Código Fiscal de la Federación (Publicado el 31 de diciembre de 1981)	Disposiciones generales	Artículo 145°.- Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la Ley, mediante procedimiento administrativo de ejecución.

PERÚ	<p>Texto Único Ordenado del Código Tributario – Decreto Supremo N° 133-2013-EF (Publicada el 22 de junio de 2013)</p>	Deuda exigible en cobranza coactiva	<p>Artículo 115°. - La deuda exigible dará lugar a las acciones de coerción para su cobranza. A este fin se considera deuda exigible: a) La establecida mediante Resolución de Determinación o de Multa o la contenida en la Resolución de pérdida del fraccionamiento notificadas por la Administración y no reclamadas en el plazo de ley [...]. b) La establecida mediante Resolución de Determinación o de Multa reclamadas fuera del plazo establecido para la interposición del recurso, siempre que no se cumpla con presentar la Carta Fianza respectiva conforme con lo dispuesto en el Artículo 137°. c) La establecida por Resolución no apelada en el plazo de ley, o apelada fuera del plazo legal, siempre que no se cumpla con presentar la Carta Fianza respectiva conforme con lo dispuesto en el Artículo 146°, o la establecida por Resolución del Tribunal Fiscal. d) La que conste en Orden de Pago notificada conforme a ley. e) Las costas y los gastos en que la Administración hubiera incurrido en el Procedimiento de Cobranza Coactiva, y en la aplicación de sanciones no pecuniarias de conformidad con las normas vigentes.</p>
	<p>Ley 26979° - Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva (Publicada el 23 de setiembre de 1998)</p>	Exigibilidad de la Obligación	<p>Artículo 9, Numeral 9.1.- Se considera Obligación exigible coactivamente a la establecida mediante acto administrativo emitido conforme a ley, debidamente notificado y que no haya sido objeto de recurso impugnatorio alguno en la vía administrativa, dentro de los plazos de ley o en el que hubiere recaído resolución firme confirmando la Obligación. También serán exigibles en el mismo Procedimiento las costas y gastos en que la Entidad hubiere incurrido durante la tramitación de dicho Procedimiento.</p>
ANÁLISIS DEL CONTENIDO		<p>En la presente fuente documental de derecho comparado se pudo determinar que en las legislaciones de Ecuador y Perú se ha establecido que las entidades del Estado puedan exigir el pago de una deuda a través de medios coercitivos que garanticen el pago de la deuda, para lo cual se empleará el denominado por ambas legislaciones como procedimiento coactivo y procedimiento de ejecución coactiva respectivamente; por otro lado, las legislaciones de Chile y México señalan que los actos administrativos gozan de exigibilidad ante los destinatarios que no garantizaron el pago de la deuda en tiempo oportuno, por lo cual la normativa de ambas legislaciones faculta a la autoridad administrativa la aplicación de la ejecución de oficio y el procedimiento administrativo de ejecución, respectivamente.</p>	

PONDERAMIENTO Y/O HALLAZGO DEL INVESTIGADOR	<p>La ejecución coactiva es una manifestación de la ejecutoriedad de los actos administrativos, ya que mediante este procedimiento la administración exige el pago de una obligación. En otras legislaciones es conocida como un procedimiento administrativo de ejecución; no obstante, la naturaleza de todo acto administrativo se rige bajo el principio de autotutela administrativa; en el cual, sin acudir al auxilio judicial, puede ejecutar sus propios actos. En la legislación nacional, la Ley de Procedimiento de Ejecución coactiva distingue dos tipos de obligaciones, las obligaciones no tributarias (de hacer y no hacer) y las obligaciones tributarias (de dar); sin embargo cuando el procedimiento verse sobre esta última, se podrá suspender si el deudor tributario presenta ante el Ejecutor Coactivo el cargo de la demanda de revisión judicial, es por ello que se hace alusión a una desnaturalización de la autotutela administrativa, puesto que la actuación del Ejecutor Coactivo se encuentra supedita a la deliberación del órgano jurisdiccional y a la suspensión repentina de los actos ejecutados, dificultándose el recupero de lo adeudado.</p>
--	---

II. ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA NACIONAL

FUENTE DOCUMENTAL	CONTENIDO DE LA FUENTE	IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ANÁLISIS
<p>Tribunal Constitucional (2006, 05 de enero). Sentencia 00015/2005-AI (García Toma, Gonzales Ojeda, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Vergara Gotelli y Landa Arroyo) http://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/gaceta/gaceta/jurisprudencia/00015-2005-AI.html</p>	<p>La intervención de la autotutela administrativa en el procedimiento de ejecución coactiva. Sobre el vaciamiento del núcleo de la institución de la cobranza o ejecución coactiva</p>	<p>Fundamento 44. 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 "(...) <i>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 (...)</i>".</p>
ANÁLISIS DEL CONTENIDO	<p>De la fuente documental de jurisprudencia nacional se desprende que el procedimiento de ejecución coactiva es una clara manifestación de autotutela administrativa, ya que es utilizada por las entidades de la Administración Pública. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que esta facultad de exigibilidad deberá de provenir de las funciones que cada entidad posee, siempre y cuando provenga de una norma legal.</p>	

<p>PONDERAMIENTO Y/O HALLAZGO DEL INVESTIGADOR</p>	<p>La normativa ha previsto que las entidades de la Administración Pública estén facultadas de ejercer la autotutela administrativa bajo los lineamientos conferidos, con la finalidad de hacer cumplir los actos administrativos que surjan a partir de sus manifestaciones, entre ellas las que provengan de un procedimiento de cobranza coactiva. Por lo cual, no es factible que esta delegación otorgada por el Estado sea desconocida y restrinja su capacidad declarativa y ejecutiva ante el aprovechamiento de figuras elusivas como la aplicación indebida de la revisión judicial que incentiva la desnaturalización del procedimiento y conlleva a malas prácticas en los administrados que solicitan la intervención del aparato judicial tan solo para obtener la suspensión del procedimiento y la liberación del pago de sus obligaciones tributarias.</p>
---	---

Objetivo específico 1

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela declarativa en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

III. ANÁLISIS DE PROYECTO DE LEY

FUENTE DOCUMENTAL	CONTENIDO DE LA FUENTE	IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ANÁLISIS (Propuestas Legislativas)
<p>DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS recaído en los Proyectos de Ley 336/2011-CR, 1039/2011-GL, 1525/2011-PJ, 1586/2012-CR, 2356/2012-CR, 2497/2012-CR y 2577/2013-CR con un texto sustitutorio por el que se propone modificar el numeral 23.3 del artículo 23 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.</p> <p>http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/0/a1ad22c1c79c6dd205257c360056cfde/\$FILE/00336DC15MAY021213.pdf</p>	<p>Proyecto de Ley 1039/2011-GL (Presentado por los Gobiernos Locales a iniciativa del ex alcalde de Miraflores Jorge Muñoz Wells)</p> <p>Proyecto de Ley 1525/2011-PJ (Iniciativa del Poder Judicial)</p>	<p>Propone modificar lo referente a la suspensión del procedimiento, para ello, modifica el artículo 16, numeral 16.1, literal e); artículo 23, numeral 23.3 y artículo 31, numeral 31.1 de la Ley 26979, Ley de Ejecución Coactiva, señalando la necesidad de regular la contracautela mediante una declaración jurada o caución juratoria.</p> <p>Propone modificar los numerales 23.1, 23.2, 23.3, 23.4, 23.5, 23.6, 23.7 y 23.8 del artículo 23° del Texto único Ordenado de la Ley N° 26979. Este proyecto de ley buscó reordenar de manera integral la legislación [...]. De la misma exposición de motivos se sostiene que debe de tomarse en cuenta que hay ciudadanos que hacen uso de estos mecanismos legales de manera abusiva con el solo objeto de beneficiarse con los defectos de la ley o en la demora en la resolución de conflictos, y que se ve afectada no solo la actividad de la administración, sino también los intereses públicos como la seguridad, el orden público y otros que afectan a la sociedad en su conjunto. Debe tomarse en cuenta que en el actual artículo 23° de la ley aludida, se observa que si bien se pretendería proteger los intereses de los administrados cuando impugnan una decisión del Ejecutor Coactivo, otorgándosele efectos suspensivos a la sola interposición de la demanda, ello no resulta razonable en todos los casos de ahí</p>

		<p>que dentro de la propuesta de este proyecto de ley la presentación de la demanda de revisión judicial no suspenderá la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva respecto a la ejecución de actos administrativos que contengan obligaciones de hacer y no hacer.</p>
	<p>Proyecto de Ley 1586/2012-CR (Iniciativa del congresista Marco Tulio Falconi Picardo)</p>	<p>Propone modificar el numeral 3 del artículo 23° de la Ley N° 28165 Ley que modifica la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva. Esta iniciativa en su exposición de motivos relató de forma expresa lo siguiente: “La norma de ejecución coactiva vigente en la actualidad permite que los establecimientos de actividades prohibidas o que no cuenten con licencia de funcionamiento continúen funcionando en la actualidad pues al propietario o administrador de estos negocios fuera de la ley no les importa el resultado de calificación de la demanda pues el resultado será para ellos siempre el mismo, la suspensión de la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva; este resultado será predecible, dado que con la sola presentación de la demanda se suspende el procedimiento de ejecución coactiva. El problema va más allá por cuanto la segunda instancia de este tipo de procesos es la Corte Suprema, la Sala Constitucional y Social de la misma, y el pronunciamiento de la Corte Suprema, podría tardar dos a tres años, ocasionando con ello, que durante este lapso de tiempo estos locales sigan funcionando impunemente.</p>
	<p>Proyecto de Ley 2356/2012-CR (Iniciativa del congresista Marco Tulio Falconi Picardo),</p> <p>Proyecto de Ley 2497/2012-CR (Iniciativa de la congresista Martin Belaunde Moreyra)</p> <p>y</p> <p>Proyecto de Ley 2577/2013-CR (Iniciativa del congresista Gustavo Rondón Fundinaga)</p>	<p>La Comisión ha reparado que la fórmula de la Ley N° 28165, que modificó el original artículo 23° de la Ley N° 26979 y que permitió la suspensión automática del procedimiento coactivo con la sola presentación de la demanda de revisión judicial, fue inédita, ya que en los procesos judiciales de índole judicial civil, laboral constitucional y contencioso administrativo, se requería cuando menos la admisión de la demanda para articular solicitudes cautelares; y en el caso de las medidas cautelares fuera de proceso, también requerían de una providencia judicial que la admitiera, lo que no ocurría en el caso de la revisión judicial de procedimiento coactivo, regulada por la Ley N° 28165.</p>
<p>ANÁLISIS DEL CONTENIDO</p>	<p>En el año 2014, diversos proyectos de ley manifestaron la necesidad de regular la figura de la revisión judicial, puesto que se cuestionaba a una figura jurídica, cuya finalidad es la de brindar igualdad de armas a los administrados frente a posibles actos irregulares que pudiesen sobrevenir en el procedimiento de cobranza coactiva; sin embargo, es utilizada como mecanismo para liberarse del procedimiento y continuar con las conductas infractoras en desmedro de la sociedad; motivo por el cual se propuso que la suspensión del procedimiento únicamente prosperara contra actos que conlleven obligaciones de dar. Pero, no se tomó en cuenta que los efectos dilatorios y ventajosos que en un inicio dificultaron la labor fiscalizadora y determinante del Ejecutor Coactivo para sancionar aquellas conductas impropias en contra de las obligaciones de hacer y no hacer, se convertiría hoy en día en un mecanismo elusivo contra las obligaciones de dar percibida por los Gobiernos Locales.</p>	

PONDERAMIENTO Y/O HALLAZGO DEL INVESTIGADOR	<p>A través de estos proyectos de ley planteados, se consolidó que en adelante la interposición de revisión judicial no suspendería el procedimiento cuando la acción recaiga en obligaciones de hacer y no hacer; no obstante la falta de candados jurídicos para evitar la interposición indiscriminada de demandas de revisión judicial, está afectando a los procedimientos de cobranza de deuda tributaria relacionada con las obligaciones de dar, cuya recuperación de importantes sumas adeudadas que el contribuyente no afronta en su oportunidad, se reduce notablemente. La suspensión de la ejecución de los actos se mantendrá hasta que el órgano jurisdiccional emita un pronunciamiento; pero al ser una vía actualmente saturada de casos diversos y de mayor complejidad, se dificulta la celeridad en la resolución de los procesos; por ello, resulta ser una vía idónea para alcanzar el efecto inmediato de la suspensión del procedimiento coactivo y adicionalmente el levantamiento de las medidas cautelares trabadas en contra del obligado. Por esta razón, es importante implementar nuevos proyectos que propongan regular la norma sin excluir ningún tipo de obligación y reforzar algunos criterios que eviten el abuso del derecho.</p>
--	--

IV. ANÁLISIS DE LEGISLACIÓN NACIONAL

FUENTE DOCUMENTAL	CONTENIDO DE LA FUENTE	IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ANÁLISIS
<p style="text-align: center;">LEY N° 30185</p> <p style="text-align: center;"><i>(Publicada el 06 de mayo de 2014)</i></p> <p>https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos//ExpVirPal/Normas_Legales/30185-LEY.pdf</p>	<p>Ley que modifica el artículo 23 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, sobre la revisión judicial del procedimiento</p>	<p>Artículo Único. Modificación del artículo 23 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva</p> <p>Modifícase el numeral 23.3 del artículo 23 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, modificado por la Ley 28165, Ley que Modifica e Incorpora Diversos Artículos de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, en los términos siguientes:</p> <p>“Artículo 23. Revisión Judicial del procedimiento 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: (...) 23.3 La sola presentación de la demanda de revisión judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva, únicamente en los casos de actos administrativos que contengan obligaciones de dar, 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. 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,</p>

		bajo responsabilidad, mientras dure la suspensión del procedimiento. (...)"
ANÁLISIS DEL CONTENIDO	A raíz de los proyectos de ley presentados en relación a esta temática, se llegó a promulgar la Ley N° 30185 en la cual se dio cumplimiento a la modificación del numeral 23.3 del artículo 23° de la Ley N° 26979. Esta ley modificó e incorporó diversos artículos de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, en los términos propuestos por el pleno del congreso. Así, se procedió a incorporar la precisión respecto a la suspensión automática a la sola presentación de la demanda de revisión judicial, la cual únicamente surte efectos cuando se cuestionen actos que contengan obligaciones de dar; asimismo se señaló que los terceros deberán de abstenerse de entregar los bienes sobre los cuales recayó medida cautelar de embargo y de realizar nuevas retenciones hasta que dure la suspensión del procedimiento coactivo.	
PONDERAMIENTO Y/O HALLAZGO DEL INVESTIGADOR	A raíz de la modificación de la Ley de Procedimiento de Ejecución coactiva, en la cual se especificó que la suspensión de la cobranza coactiva solamente surtirá efecto inmediato cuando los actos versen sobre obligaciones de dar, es que se produce la presentación indiscriminada de demandas; ya que más allá del interés del obligado por la verificación de la legalidad en el procedimiento, predomina el aprovechamiento y la aplicación indebida de una figura jurídica para obtener la suspensión de un procedimiento de cobranza, hecho que en la actualidad viene perjudicando a la recaudación de los Gobiernos Locales; ello en virtud a que el artículo citado anteriormente establece que los agentes de retención deberán de abstenerse de entregar lo retenido a la entidad acreedora y de efectuar nuevas retenciones. En consecuencia, la autotutela ejecutiva que faculta al Ejecutor Coactivo de realizar el cobro forzoso de la deuda, se desnaturaliza, encontrándose reducida e imposibilitada de llevar a cabo la recuperación de la deuda y con ello, se perjudica la recaudación de ingresos directos de los municipios para la atención de las necesidades de los vecinos.	

Objetivo específico 2

Identificar si la aplicación indebida de la revisión judicial contra obligaciones de dar promueve la desnaturalización de la autotutela ejecutiva en la ejecución coactiva en Gobiernos Locales.

V. ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

PAÍS	FUENTE DOCUMENTAL	CONTENIDO DE LA FUENTE	IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ANÁLISIS
ECUADOR	Código Orgánico General de Procesos (Publicada el 22 de mayo de 2015)	Suspensión de la ejecución coactiva	Artículo 317°.- Para que el trámite de las excepciones suspenda la ejecución coactiva, será necesaria la consignación de la cantidad a que asciende la deuda, sus intereses y costas [...]. Si el deudor no acompaña a su escrito de excepciones la prueba de consignación, no se suspenderá el procedimiento coactivo y el procedimiento de excepciones seguirá de esa forma. La consignación no significa pago. Si el procedimiento que se discuten las excepciones, se suspendiere por treinta días o el actor no presenta ningún escrito o petición durante ese término, antes de la sentencia,

			de primera o segunda instancia, de los tribunales contencioso administrativo o de casación, el procedimiento terminará a favor de la institución acreedora.
CHILE	Ley 19880 <i>(Publicado el 26 de mayo de 2003)</i>	Suspensión del acto	Artículo 57°.- La interposición de los recursos administrativos no suspenderá la ejecución del acto impugnado. Con todo, la autoridad llamada a resolver el recurso, a petición fundada del interesado, podrá suspender la ejecución cuando el cumplimiento del acto recurrido pudiere causar daño irreparable o hacer imposible el cumplimiento de lo que se resolviera, en caso de acogerse el recurso.
MÉXICO	Código Fiscal de la Federación <i>(Publicado el 31 de diciembre de 1981)</i>	Garantía del interés fiscal	Artículo 142°.- Procede garantizar el interés fiscal cuando se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, inclusive si dicha suspensión se solicita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
CUBA	Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico – LPCALE <i>(Publicado el 20 de agosto de 1977)</i>	Requisitos para que proceda la suspensión de los actos administrativos	Artículo 692°.- El ejercicio de la acción administrativa no impedirá a la Administración ejecutar la disposición general o resolución objeto de la misma, salvo que el Tribunal acordare, a instancia del demandante, la suspensión. Procederá ésta cuando la ejecución hubiese de ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil y siempre que de la misma no pueda derivarse grave lesión al interés público. Artículo 693°. - La suspensión podrá pedirse en cualquier estado del proceso y se sustanciará en pieza separada. Solicitada la suspensión, el Tribunal oírá por el plazo común de tres días al representante de la Administración y a los coadyuvantes que hubieren comparecido y resolverá el incidente por medio de auto, dentro de tercero día.
		La suspensión del objeto del proceso	Artículo 694°.- Si el Tribunal acordare la suspensión, exigirá al que la hubiere pedido fianza bastante para responder a lo que resulte del proceso. El acuerdo de suspensión no se llevará a efecto hasta que la fianza sea constituida y acreditada en las actuaciones. Artículo 695°.- Acordada la suspensión y acreditado en forma haberse prestado la fianza, el Tribunal ordenará su inmediato

			<p>cumplimiento a la autoridad administrativa que corresponda, según los términos de la resolución en que se haya acordado. Si se estimare la demanda se devolverá la fianza al que la hubiere prestado. Si se desestimare, caerá en comiso la fianza y se ingresará en firme su importe.</p>
<p>PERÚ</p>	<p>Ley 26979° Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva (Publicada el 23 de setiembre de 1998)</p>	<p>Revisión judicial del procedimiento</p>	<p>Artículo 23°, numeral 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, el cual refiere que suspendido el Procedimiento, se procederá al levantamiento de las medidas cautelares que se hubieran trabado.</p> <p>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.</p>
<p>ANÁLISIS DEL CONTENIDO</p>			<p>Por medio del derecho comparado se consultó legislación internacional para identificar las diversas regulaciones con relación a la suspensión de la ejecución de los actos administrativos llegándose a identificar que en la legislación ecuatoriana, mexicana y cubana, se requiere acreditar haber garantizado lo adeudado para que se proceda con el trámite en la vía judicial, mientras que en la legislación chilena y también la cubana la suspensión procederá cuando el daño que se ocasionaría de no suspender la ejecución del acto administrativo pudiera ser irreversible y siempre que no se atente contra el interés estatal. Por último, en la legislación peruana se establece que la suspensión del procedimiento será automática ni bien el deudor tributario presente el cargo de la demanda de revisión judicial ante el Ejecutor Coactivo, sin mayor objeción se verá obligado a suspender el procedimiento y a levantar las medidas cautelares trabadas en contra del deudor tributario.</p>

PONDERAMIENTO Y/O HALLAZGO DEL INVESTIGADOR/ CONCLUSIÓN	<p>De los artículos analizados por parte de las normas internacionales consultadas se puede observar que los legisladores han establecido requisitos previos para la procedencia de la suspensión de la ejecución de los actos en la vía judicial, entre ellos la más resaltante es la consignación de una fianza que acredite el pago de lo adeudado y por otro lado la sustentación de que dicha suspensión sea para evitar un daño irreversible, lo cual no debe de ocasionar un perjuicio para los intereses públicos; mientras que en la legislación nacional, la norma no refiere mayores alcances sobre este acontecimiento, tan solo señala que la presentación de la demanda de revisión judicial, será motivo suficiente para la suspensión automática del procedimiento de cobranza coactiva, a pesar de que el fin exclusivo de esta demanda radica en la revisión de legalidad en el procedimiento, es mayormente utilizada para eludir el pago de tributos municipales y con ello la desnaturalización de la autotutela ejecutiva de los actos administrativos emanados de la ejecución coactiva.</p>
--	---

VI. ANÁLISIS DE PROYECTO DE LEY

FUENTE DOCUMENTAL	CONTENIDO DE LA FUENTE	IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ANÁLISIS (Fundamentos)
<p>Proyecto de Ley N° 4522/2018-PJ – Ley que modifica el artículo 23 y el numeral 2 del artículo 33-b de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.</p> <p>https://es.scribd.com/document/422600789/Proyecto-de-Ley-N-4522-2018-PJ-Peruweek-pe</p>	<p>Naturaleza jurídica del proceso de revisión judicial</p>	<p>En términos generales, el procedimiento de cobranza coactiva representa, sin lugar a dudas, una de las más intensas manifestaciones de las potestades que nuestro ordenamiento jurídico confiere a la administración pública para ejecutar por si misma sus decisiones sin necesidad de requerir el auxilio de los órganos jurisdiccionales.</p> <p>Al respecto, el Tribunal Constitucional señala que "<i>La cobranza coactiva es una de las manifestaciones de la autotutela ejecutiva de la que gozan algunas entidades administrativas, por lo que estas se encuentran facultadas para ejecutar el cobro coactivo de deudas exigibles (sean tributarias o no). Tal como lo indicó este Tribunal Constitucional, en el fundamento 46 de la STC N° 0015-2005-AY/TC, la facultad de autotutela de la administración pública de ejecutar sus propias resoluciones - como sucede en el caso, del procedimiento de ejecución coactiva - se sustenta en los principios de presunción de legitimidad y de ejecución de las decisiones administrativas</i>".</p> <p>En efecto, las entidades estatales que forman parte de la administración pública persiguen el cobro forzoso de las acreencias pecuniarias y otras obligaciones de derecho público, independientemente de la voluntad del obligado, estando facultades [sic] para detraer del patrimonio jurídico de deudor bienes y derechos hasta la satisfacción de lo adeudado"</p> <p>[...]En ese sentido, el procedimiento de Revisión Judicial, previsto en nuestro ordenamiento jurídico, tiene por objeto revisar la legalidad y el cumplimiento de las normas previstas para el inicio y trámite de un procedimiento de ejecución coactiva. El cuestionamiento no está dirigido contra el fondo del asunto sino únicamente contra la forma. La validez de una decisión administrativa se encuentra fuera de toda discusión, pues ello es materia del proceso contencioso administrativo; lo que se discute</p>

		<p>es el cumplimiento por parte del ejecutor de las normas que regulan el procedimiento de ejecución coactiva. [...]. La mayoría de los casos de revisión coactiva se resuelven verificando que las partes hayan sido válidamente notificadas, lo cual implica un cumplimiento de formalidades.</p>
	<p>Competencia de la Corte Suprema de Justicia de la República</p>	<p>La Corte Suprema de Justicia de la República cumple un rol vertebrador en la configuración del sistema jurídico, pues sus decisiones hacen posible la garantía de los derechos y concretan la realización de la seguridad jurídica. En efecto, de acuerdo con el artículo 141° de la Constitución, a la Corte Suprema de Justicia de la República le corresponde fallar en casación o en última instancia, cuando la acción se inicia en una Corte Superior o ante la propia Corte Suprema conforme a Ley. [...] la Corte Suprema de Justicia de la República —como segunda instancia— viene conociendo pretensiones vinculadas a subsistemas normativos de especial complejidad, lo que exige para la resolución de los casos una importante carga argumentativa, hecho que no ocurre en el ámbito del proceso de revisión coactiva por la naturaleza formal de la pretensión. [...] En este orden de ideas, no resulta razonable que el artículo 23° del Texto Único Ordenado de la Ley 26979, aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2018-JUS, establezca que la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema intervenga en segunda instancia, pese a su función nomofiláctica y uniformizadora, pues la función de mera fiscalización formal del procedimiento administrativo sobrecarga la labor de tales órganos e impide que los procesos trascendentes y de plena jurisdicción se puedan resolver en plazos más cortos. De ahí que la reforma planteada no solo obedezca a una razón práctica, la reducción de la carga procesal, sino que también constituye una medida destinada a reorientar razonablemente las materias que verdaderamente atañen a un órgano de especial relevancia en la aplicación del derecho [...].</p>
	<p>SIJ Supremo - Mesa de Partes de la Sala Constitucional y Social Permanente</p>	<p>La muestra de la representatividad porcentual de la carga ingresada por Ejecución Coactiva dentro del total de carga recibida por la Sala Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República entre los años 2014 y 2018, refleja que mientras en 2014 el número de expedientes ingresados por ejecución coactiva presentaba más del 20% de la carga total, para 2018 representó más del 40% de todos los expedientes ingresados ese año. Si nos preguntamos por el promedio de expedientes ingresados por ejecución coactiva durante los 5 años evaluados, tenemos que fue de 1331 cada año, mientras que el promedio anual de ingresos totales fue de 4019 expedientes, lo que significa que, en promedio anual, la carga por ejecución coactiva en el órgano competente de la Corte Suprema de Justicia representó el 33%. Un tercio de la actividad jurisdiccional dedicada a la atención de los procesos de ejecución coactiva, da cuenta de la importancia de gestionar de manera eficiente el servicio de justicia en esta materia evitando el dispendio de recursos y capacidades del más alto nivel jurisdiccional.</p>
	<p>Vía Procedimental</p>	<p>Como se desprende de los artículos 23.4 y 23.5 del TUO de la Ley N° 26979, Ley de procedimiento de Ejecución Coactiva, la revisión judicial de procedimiento es un trámite expeditivo y breve que no requiere mayor actuación probatoria pues está encaminado a revisar el cumplimiento de formalidades por parte de la Administración. De manera</p>

	que la vía idónea para la tramitación de esta revisión judicial es el proceso urgente [...].
<p style="text-align: center;">ANÁLISIS DEL CONTENIDO</p>	<p>El Proyecto de Ley 4522/2018-PJ manifestó que la autotutela ejecutiva faculta a la administración pública de algunas entidades estatales a perseguir el cobro forzoso de las acreencias pecuniarias y otro tipo de obligaciones hasta la satisfacción de lo adeudado; siendo así la Revisión Judicial permite la revisión de la legalidad y el cumplimiento de las normas previstas para el inicio y trámite del procedimiento de ejecución coactiva; sin embargo, el cuestionamiento que realizó el Poder Judicial no versa sobre el fondo del asunto, sino únicamente contra la forma; pues su función se avoca a la evaluación de las actuaciones del Ejecutor Coactivo en cumplimiento de las normas que regulan el procedimiento de ejecución coactiva, pues la validez de una decisión administrativa se encuentra fuera de toda discusión siendo ésta materia del proceso contencioso administrativo; en cambio, la mayoría de casos de revisión judicial, se resolvieron constatando que las partes hayan sido válidamente notificadas, lo cual implica un análisis de formalidades. Por ello, el Poder Judicial señala que no resulta razonable que en el artículo 23° de la Ley N° 26979 se haya establecido que la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema intervenga en segunda instancia cuando la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la República como segunda instancia viene conociendo pretensiones vinculadas a normativas de especial complejidad, hecho que no ocurre en una demanda de Revisión Judicial, puesto que la función de fiscalización formal del procedimiento administrativo sobrecarga la labor de tales órganos e impide que otros procesos trascendentes y de plena jurisdicción puedan resolverse en plazos cortos. A través de este proyecto de ley también se planteó la reducción de carga procesal y la reorientación razonable de las materias que verdaderamente requieran de la intervención de un órgano de especial relevancia, puesto que con el paso de los años ha ido aumentando y ello se refleja en una muestra porcentual, cuya carga ingresada por Ejecución Coactiva entre los años 2014 y 2018 resultó ser un total de 1331 de un universo de 4019 expedientes ingresados anualmente, esto representó a un tercio de la actividad jurisdiccional dedicada a la atención de los procesos de ejecución coactiva.</p>
<p style="text-align: center;">PONDERAMIENTO Y/O HALLAZGO DEL INVESTIGADOR</p>	<p>Con esta iniciativa el Poder Judicial distingue al proceso de revisión judicial del proceso contencioso administrativo, ya que en la mayoría de los casos como bien lo ha señalado, se ha resuelto verificando que las partes hayan sido debidamente notificadas; por ello, se considera que no es necesario que este proceso se eleve a una segunda instancia. Además, resalta que, al tratarse de la revisión de la legalidad en el procedimiento coactivo, se avocan exclusivamente a la verificación del cumplimiento de las formalidades más no en el fondo del procedimiento, pues reconoce que algunas entidades administrativas gozan de la facultad de autotutela ejecutiva, la cual les permite la ejecución de sus propias decisiones sin la intervención del órgano jurisdiccional. Sobre este último punto, el Poder Judicial comunica que el elevado ingreso de demandas de revisión judicial, ha incrementado considerablemente la carga procesal, lo cual ha provocado el retraso en la atención de otros casos de cuya complejidad requiere de mayor análisis, motivo por el cual plantearon una reducción de la carga procesal y una reorientación en las materias que verdaderamente requieran elevarse a una segunda instancia.</p>