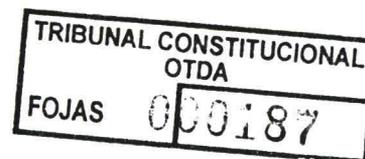
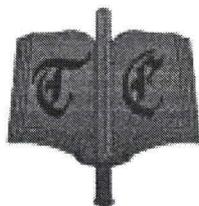




TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE N.º 0015-2005-PI/TC



## SENTENCIA

DEL PLENO JURISDICCIONAL DEL  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

5 DE ENERO DE 2006

---

### PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

---

#### Asunto

*Proceso de inconstitucionalidad interpuesto por don Óscar Luis Castañeda Lossio, en representación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, contra el artículo 1.º de la Ley N.º 28165, que modifica el inciso e) del numeral 16.1 del artículo 16º; el numeral 23.3 del artículo 23º y el numeral 28.1 del artículo 28º de la Ley N.º 26979, de Procedimiento de Ejecución Coactiva.*

#### Magistrados firmantes

GARCÍA TOMA  
GONZALES OJEDA  
ALVA ORLANDINI  
BARDELLI LARTIRIGOYEN  
VERGARA GOTELLI  
LANDA ARROYO





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

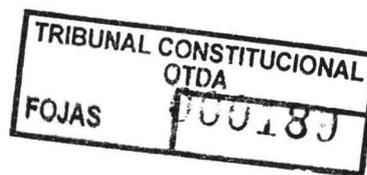
En Lima, a los 5 días del mes de enero de 2006, el Tribunal Constitucional en sesión de pleno jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados García Toma, Presidente; Gonzales Ojeda, Vicepresidente; Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Vergara Gotelli y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

### I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima, representada por su alcalde, Óscar Luis Castañeda Lossio, contra el artículo 1.º de la Ley N.º 28165, que modifica el inciso e) del numeral 16.1 del artículo 16º; el numeral 23.3 del artículo 23º y el numeral 28.1 del artículo 28º de la Ley N.º 26979, de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

### II. DATOS GENERALES

Tipo de proceso	: Proceso de inconstitucionalidad
Demandante	: Municipalidad Metropolitana de Lima, representada por su alcalde, Óscar Luis Castañeda Lossio
Demandado	: Congreso de la República
Normas constitucionales cuya vulneración se alega	: Artículos 194º y 195º de la Constitución, referidos a la autonomía y competencia de los gobiernos locales
Petitorio	: Que se declare la inconstitucionalidad de las modificaciones efectuadas por el artículo 1º de la Ley N.º 28165 al inciso e) del numeral 16.1 del artículo 16º; el numeral 23.3 del artículo 23º y el numeral 28.1 del artículo 28º de la Ley N.º 26979, de Procedimiento de Ejecución Coactiva.



### III. NORMAS SUJETAS A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

#### Ley N.º 28165, que mediante su artículo 1.º modifica diversos artículos de la Ley N.º 26979, de Procedimiento de Ejecución Coactiva

*Artículo 1.- Modificanse los artículos 1, 2, 3, 13, 14, 15, 16, 18, 22, 23, 25, 28, 31, 33 y 38 de la Ley N.º 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, en los términos siguientes:*

##### **Artículo 16.- Suspensión del procedimiento**

*16.1. Ninguna autoridad administrativa o política podrá suspender el Procedimiento, con excepción del ejecutor que deberá hacerlo, bajo responsabilidad, cuando:*

*(...)*

*e) Se encuentre en trámite o pendiente de vencimiento el plazo para la presentación del recurso administrativo de reconsideración, apelación, revisión o demanda contencioso- administrativa presentada dentro del plazo establecido por ley contra el acto administrativo que sirve de título para la ejecución, o contra el acto administrativo que determine la responsabilidad solidaria en el supuesto contemplado, numeral 18.3, de la presente ley (...).*

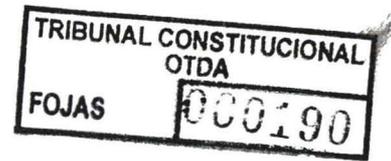
##### **Artículo 23.- Revisión judicial del procedimiento**

*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 16º, 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, bajo responsabilidad, mientras dure la suspensión del procedimiento”.*

##### **Artículo 28.- Medidas cautelares previas**

*28.1 Los Ejecutores coactivos únicamente podrán ejecutar, en calidad de medida cautelar previa, el embargo en forma de intervención en información previsto en el artículo 33º, literal a), de la presente ley, debiendo cumplir con los requisitos previstos en el artículo 13º (...).*



#### IV. ANTECEDENTES

##### 1. Demanda

Con fecha 19 de mayo de 2005, la Municipalidad Metropolitana de Lima interpone demanda de inconstitucionalidad contra “(...) los artículos 16.1, inciso e), 23.3 y 28.1 de la Ley N.º 28165, de fecha 16 de diciembre de 2003” (sic); debiéndose entender que la demanda se interpone contra el artículo 1º de la Ley N.º 28165, que modifica, entre otros, el inciso e) del numeral 16.1 del artículo 16º; el numeral 23.3 del artículo 23º y el numeral 28.1 del artículo 28º de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva N.º 26979.

El demandante alega los siguientes fundamentos de hecho y derecho:

- Que el inciso e) del numeral 16.1, modificado por la Ley N.º 28165, dispone la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva con la sola presentación de la demanda contencioso-administrativa, ocasionando que las acreencias a favor de su representada se dilaten y corran riesgo, además de restringir el cumplimiento de las normas de competencia municipal y las rentas asignadas a los gobiernos locales.
- Que el referido numeral 23.3 permite la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva con la simple presentación de la demanda “contencioso administrativa” (sic) [se refiere a la demanda de revisión judicial], sin mediar solicitud cautelar, y, por consiguiente, sin previa evaluación de los presupuestos procesales del *fumus boni iuris* y *periculum in mora*, transgrediendo así el artículo 195º de la Constitución.
- Que la modificación efectuada por la Ley N.º 28165 al numeral 28.1 de la Ley N.º 26979 incorpora una limitación a las facultades del Ejecutor Coactivo, pues únicamente podrá ejecutar, en calidad de medida cautelar previa, el embargo en forma de intervención en información.
- Que el propósito de las modificaciones introducidas por la Ley N.º 28165 es restringir y debilitar las facultades de la Administración Pública en materia de ejecución forzosa de sus propios actos; así como facilitar la injerencia judicial en el procedimiento de ejecución coactiva.
- Que el inciso e) del numeral 16.1; así como los numerales 23.3 y 28.1 de la Ley N.º 26979, modificados por la Ley N.º 28165, vulneran su autonomía como gobierno local, reconocida en el artículo 194º de la Constitución Política del Perú.
- La inconstitucionalidad de las normas se produce también por el vaciamiento del núcleo esencial de la institución de la cobranza o ejecución coactiva.



## 2. Contestación de la demanda

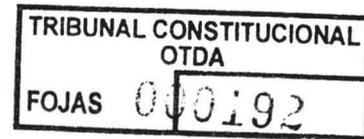
Con fecha 22 de agosto de 2005, el apoderado del Congreso de la República contesta la demanda y solicita que sea declarada infundada, sosteniendo que la Ley N.º 28165, que modifica diversos artículos de la Ley N.º 26979, no contraviene la Constitución por el fondo ni en lo referido a su aprobación, promulgación o publicación, de modo que no se configuran las causales establecidas en el artículo 75º del Código Procesal Constitucional.

El demandado aduce los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

- Que la ejecución coactiva constituye un resabio del sistema monárquico que la legislación viene tolerando excepcionalmente, pero compatibilizándolo con el Estado Constitucional de Derecho y, en particular, con los Derechos Fundamentales. En este sentido, la llamada “autotutela ejecutiva” no es la regla sino la excepción, es decir, las entidades administrativas no cuentan intrínsecamente con un poder o un derecho de ejecutar sus actos mediante la coacción, sino que dicha potestad deberá ser expresamente atribuida por la Constitución y las Leyes.
- Que las modificaciones introducidas por la Ley N.º 28165 a la Ley N.º 26979 están sustentadas en la adaptación de la autotutela administrativa al Régimen Constitucional de Derecho, actualmente vigente. Se fortalece así el proceso de racionalidad democrática frente a las reglas del sistema absolutista, procediendo a perfilarse como ente director de la actuación administrativa el respeto a los derechos constitucionales de los administrados.
- Las modificaciones de los artículos de la Ley N.º 26979, efectuadas por la Ley N.º 28165, materia de la demanda de inconstitucionalidad, se fundamentan en la necesidad de garantizar el derecho a un Debido Proceso y la Tutela Judicial Efectiva de los ciudadanos (artículos 25º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 139º de nuestra Constitución).
- Que, con relación a la alegada inconstitucionalidad del numeral 23.3 del artículo 23.º de la Ley N.º 26979, modificado por la Ley N.º 28165, se ha producido la cosa juzgada, pues ya ha sido objeto de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad de Cañete, la cual fue declarada infundada por este Colegiado en la sentencia recaída en el Exp. 0026-2004-AI/TC.

## V. MATERIAS CONSTITUCIONALES RELEVANTES DE PRONUNCIAMIENTO

En la presente sentencia, este Tribunal considera que, respecto a la inconstitucionalidad del



inciso e) del numeral 16.1 del artículo 16°; del numeral 23.3 del artículo 23° y del numeral 28.1 del artículo 28° de la Ley N.° 26979, de Procedimiento de Ejecución Coactiva, modificados por la Ley N.° 28165, deben dilucidarse los siguientes temas:

1. Si la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, a raíz de la presentación de las demandas contencioso-administrativa o de revisión judicial, vulnera la autonomía y competencia de los gobiernos locales previstas en los artículos 194° y 195° de la Constitución.
2. Si la restricción del número de medidas cautelares previas ejecutables, prevista en el cuestionado numeral 28.1 del artículo 28°, vulnera la autonomía y competencia de los gobiernos locales prevista en los artículos 194° y 195.° de la Constitución.
3. Si las modificaciones efectuadas por la Ley N.° 28165 a los referidos artículos de la Ley N.° 26979 producen “el vaciamiento del núcleo de la institución de la cobranza o ejecución coactiva” (sic).

## VI. FUNDAMENTOS

### §1. Sobre el artículo 23°, numeral 23.3 de la Ley N.° 26979, modificado por la Ley N.° 28165 y la “cosa juzgada”

1. Este Tribunal, mediante sentencia recaída en el Expediente 0026-2004-AI/TC, de fecha 28 de setiembre del 2004, declaró infundada la acción de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 23° de la Ley N.° 26979, modificada por la Ley N.° 28165. Esta circunstancia, tal como lo ha advertido la parte demandada, podría configurar el supuesto de cosa juzgada en el extremo de la presente demanda concerniente a la alegada inconstitucionalidad del numeral 23.3 del artículo 23° de la citada Ley N.° 26979. Este Tribunal procederá a analizar si se configura, o no, el mencionado supuesto.
2. Al respecto, este Colegiado estima que entre la STC 0026-2004-AI/TC y la actual acción de inconstitucionalidad presentada, signada con el N.° 0015-2005-PI/TC, no existe identidad en el elemento relativo a la disposición objeto de examen de constitucionalidad *–petium–*, pues en la primera de ellas se cuestionó el primer párrafo del artículo 23° de la Ley N.° 26979, modificada por la Ley N.° 28165, alegándose que con la revisión judicial del procedimiento coactivo se dejaría sin valor los actos administrativos que determinan la deuda tributaria y administrativa establecida por los municipios, mientras que en la segunda se observa el numeral 23.3 del citado artículo, que dispone la suspensión automática del referido procedimiento coactivo con la sola presentación de la demanda de revisión judicial; por lo que, en el presente caso, no se



configura el supuesto de cosa juzgada, debiendo proceder este Tribunal a examinar la constitucionalidad de la norma cuestionada.

## §2. La autonomía y competencia de los gobiernos locales previstas en los artículos 194° y 195° de la Constitución

### Definición de autonomía

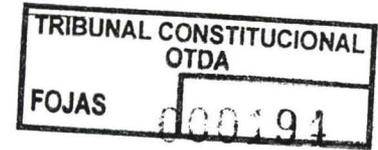
3. En el artículo 8° de la Ley de Bases de la Descentralización N.° 27783 se ha definido a la autonomía como “(...) el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas”.

4. Por su parte, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N.° 27972, Orgánica de Municipalidades, señala que la autonomía que la Constitución Política del Perú consagra en favor de las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

5. En el caso de la autonomía municipal, este Tribunal, en el Exp. 0013-2003-AI/TC, ha precisado que “(...) frente a la diversidad de significados y contenidos de la garantía institucional de la autonomía municipal, deben tenerse en consideración, principalmente:

“(...)”

- a) El contenido subjetivo u organizativo de la autonomía: la existencia de las municipalidades;
- b) El contenido objetivo o sustantivo de la autonomía, esto es, la autonomía como garantía de la gestión de los asuntos que interesen a la comunidad local, y
- c) El contenido institucional de la autonomía, que hace referencia a la posición de las municipalidades en el desempeño de sus funciones, es decir, la autonomía como ejercicio bajo la propia responsabilidad del ámbito de funciones públicas confiado por el legislador, con lo que se alude a cierto grado de libertad e independencia que caracteriza la posición de la actuación de las municipalidades frente a injerencias de instancias superiores [Antonio Faulo Loras. “Fundamentos constitucionales de la autonomía local”. Centro de Estudios Constitucionales,



Madrid, 1990, pp. 256-257].”

### Ámbitos de la autonomía municipal

6. La garantía institucional de la autonomía municipal aparece en el artículo 194° de la Constitución Política, modificado por la Ley N.º 27680, que enuncia que “[L]as municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (...)”.

Esta garantía permite a los gobiernos locales desenvolverse con plena libertad en dichos ámbitos; es decir, se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan desarrollar las potestades necesarias que garanticen su autogobierno.

En la misma línea, la Ley Orgánica de Municipalidades ha señalado, en su artículo II, que “[L]os gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa”.

Sobre las dimensiones de la autonomía municipal, la Ley de Bases de la Descentralización ha desarrollado el contenido de cada uno de estos ámbitos. Al respecto, define:

- **Autonomía política**

Consiste en la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que les son inherentes.

- **Autonomía administrativa**

Viene a ser la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.

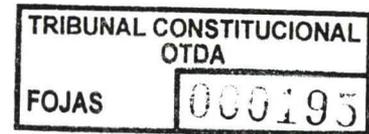
- **Autonomía económica**

Consistente en la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho de percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

7. Sobre los ámbitos de la autonomía municipal, este Tribunal, en la sentencia recaída en el Exp. 007-2002-AI/TC, fundamento 9, manifestó que «El artículo 191° de la Constitución [ahora artículo 194°, en aplicación de la Ley N.º 27680] garantiza el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



instituto constitucional de la autonomía municipal, en sus ámbitos político, económico y administrativo, en los asuntos de su competencia.

Asimismo, este Colegiado ha sostenido, en la sentencia recaída en el Exp. 0007-2001-AA/TC, que mediante la autonomía municipal se garantiza a los gobiernos locales “desenvolverse con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos (entre ellos, los legislativos) (...). Sin embargo, autonomía no debe confundirse con autarquía, pues desde el mismo momento en que aquella le viene atribuida por el ordenamiento, su desarrollo debe realizarse con respeto a ese ordenamiento jurídico. Como ya lo precisara este Supremo Tribunal, autonomía “[N]o supone autarquía funcional al extremo de que de alguna de sus competencias pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal. En consecuencia, no porque un organismo sea autónomo deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él y, como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a este y, por supuesto, a aquel [Fund. Jur. 6, STC 007-2001-AI/TC]».

#### **Autonomía municipal y el principio de unidad del Estado**

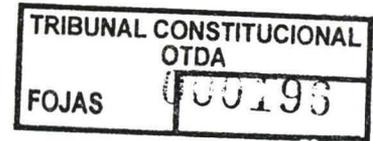
8. Tal como el Tribunal Constitucional lo ha expuesto en su jurisprudencia, en el ejercicio de la garantía constitucional-institucional de autonomía, los gobiernos locales se encuentran vinculados por el principio de unidad del Estado, que se encuentra consagrado tanto en el artículo 43° de la Constitución, en cuanto declara que “(...) El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo, descentralizado y se organiza según el principio de separación de poderes”; como en su artículo 189°, que dispone que “El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establecen la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación”.

#### **Límites a la autonomía municipal**

9. La autonomía municipal no puede ser ejercida de manera irrestricta, pues tiene ciertos límites que los gobiernos locales deben tomar en cuenta en su ejercicio. Sobre el tema abordado, el Tribunal ha expresado, en la STC 0038-2004-AI/TC, que “[S]i bien la Constitución ha establecido que los gobiernos locales gozan de la garantía institucional de la autonomía municipal en materia política, económica y administrativa, y que, además, son competentes para aprobar su organización interna y su presupuesto, ello no implica que tales organismos gocen de una irrestricta discrecionalidad en el ejercicio de tales atribuciones, toda vez que, conforme al principio de unidad de la Constitución, esta debe ser interpretada como un todo, como una unidad donde todas sus disposiciones



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



deben ser entendidas armónicamente”.

10. Los gobiernos locales deben tener en cuenta, en el desarrollo de sus actividades, además de la Constitución, normas como la Ley N.º 27972, Orgánica de Municipalidades, que en el artículo VIII de su Título Preliminar dispone que “Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público. (...) Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo”.
11. Este Tribunal, en la sentencia recaída en el Exp. 0012-1996-I/TC, ha precisado el carácter restringido del concepto de autonomía de los órganos creados por la Constitución, estableciendo que “(...) la autonomía es la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no solo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a este”. En ese sentido, debe entenderse que dicha autonomía debe ser ejercida dentro del marco constitucional y legal”.
12. Asimismo, en la STC 510-2004-AA/TC, fundamento 2, este Colegiado manifestó: “(...) En la sentencia recaída en el Exp. 007-2002-AI/TC, este Tribunal ha precisado que la Constitución garantiza la autonomía municipal, en sus ámbitos político, económico y administrativo, en los asuntos de su competencia, por lo que un ejercicio enmarcado en tal premisa no puede vulnerar ni amenazar, *per se*, derechos constitucionales, salvo que dicho ejercicio se efectúe al margen del ordenamiento jurídico, y lesione derechos de los administrados u otros entes estatales o privados”.
- §3. La autonomía y competencia municipal y el caso concreto: el inciso e) del numeral 16.1 del artículo 16º y el numeral 23.3 del artículo 23º de la Ley N.º 26979, modificados por la Ley N.º 28165**
13. La demandante considera que la norma impugnada vulnera la autonomía política, económica y administrativa municipal, en tanto dichas normas están ocasionando que las acreencias a favor de las entidades o las obligaciones de hacer o no hacer dispuestas por la autoridad administrativa dentro de un debido procedimiento administrativo se dilaten debido a que la ejecución de las mismas dependerá de si el obligado (administrado) presenta, o no, una demanda contencioso administrativa o una demanda de revisión judicial, con lo cual se suspende el procedimiento de ejecución coactiva; situación que, a su entender, implica restringir la actuación de los gobiernos locales y el cumplimiento de las normas de competencia municipal.



14. Este Tribunal no comparte los argumentos esgrimidos por la demandante, pues considera que la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva hasta que en sede judicial se dirima sobre la demanda contencioso-administrativa<sup>1</sup> planteada contra el acto administrativo que sirve de título para la ejecución o hasta que la Corte Superior se pronuncie en el proceso de revisión judicial<sup>2</sup> interpuesto por el administrado, en modo alguno atenta contra la facultad municipal de adoptar las políticas, planes y normas en asuntos de su competencia (autonomía política), ni de organizarse internamente (autonomía administrativa); es decir, tal medida no interfiere en la capacidad de las municipalidades de desenvolverse con plena libertad en los aspectos políticos y administrativos.

15. Tampoco se viola su autonomía económica ni se vulnera la competencia de los gobiernos locales para administrar sus bienes y rentas (artículo 195°, numeral 3, de la Constitución), pues si bien es cierto que la suspensión de la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva implica –en los dos casos previstos por la ley modificatoria– la dilación del pago de las acreencias a favor de las municipalidades, tal restricción es legítima, pues se orienta a proteger, entre otros, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva del administrado. Tal autonomía y competencia no pueden ser ejercidas de manera irrestricta, sino que tienen ciertos límites que los gobiernos locales deben tomar en cuenta en su ejercicio, los que no pueden vulnerar ni amenazar, *per se*, derechos constitucionales; por el contrario, deben ser ejercidos de forma tal que garanticen, como se ha señalado, derechos tales como el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva, conforme se desarrollará *in extenso* en los fundamentos siguientes.

#### **La suspensión del procedimiento de ejecución coactiva y el derecho a la tutela judicial efectiva**

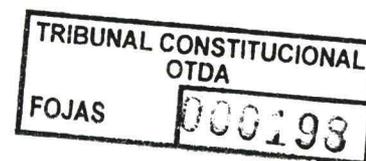
16. El derecho a la tutela jurisdiccional es un atributo subjetivo que comprende una serie de derechos, entre los que destacan el acceso a la justicia, es decir, el derecho de cualquier persona de promover la actividad jurisdiccional del Estado, sin que se le obstruya, impida o disuada irrazonablemente; y el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales. El derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales que han pasado en autoridad de cosa juzgada, es una manifestación del derecho a la tutela jurisdiccional, reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución. Si bien la citada norma

<sup>1</sup> Demanda que tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados, conforme lo establece el artículo 1° de la Ley N.° 27584, que regula el proceso contencioso administrativo, en concordancia con el artículo 148.° de la Constitución.

<sup>2</sup> Proceso en el cual se revisa la legalidad y el cumplimiento, en el inicio y tramitación del procedimiento de ejecución coactiva, de las normas previstas por la Ley N° 26979.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



no hace referencia expresa a la “efectividad” de las resoluciones judiciales, dicha cualidad se desprende de su interpretación, de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos (Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución).

Precisamente, el artículo 8° de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley”; y el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos dispone que “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo, rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención (...)”.

17. De este modo, el derecho a la tutela jurisdiccional no solo implica el derecho de acceso a la justicia y el derecho al debido proceso, sino también el derecho a la “efectividad” de las resoluciones judiciales; busca garantizar que lo decidido por la autoridad jurisdiccional tenga un alcance práctico y se cumpla, de manera que no se convierta en una simple declaración de intenciones.

18. El referido derecho también se encuentra recogido en el segundo párrafo del inciso 2) del mismo artículo 139°, cuando se menciona que “ninguna autoridad puede (...) dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada (...) ni retardar su ejecución”.

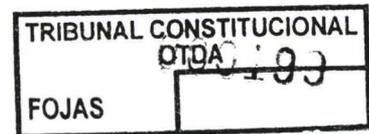
En efecto, tal como se expresara en la STC 010-2002-AI/TC, nuestra Carta Fundamental no solo garantiza un proceso “intrínsecamente correcto y leal, justo sobre el plano de las modalidades de su tránsito, sino también (...) capaz de consentir los resultados alcanzados, con rapidez y efectividad”.

19. Al suspenderse la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva se evita que la administración ejecute el patrimonio del administrado, situación que garantiza la efectividad de las decisiones del Poder Judicial.

Evidentemente, las demandas contencioso-administrativas o de revisión judicial del procedimiento no serían efectivas si la Administración ejecutó coactivamente el cumplimiento de una obligación antes de conocer el pronunciamiento en sede judicial sobre la actuación de la Administración Pública o sobre la legalidad y el cumplimiento de las normas previstas para la iniciación y el trámite del procedimiento de ejecución coactiva.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



20. Es decir, las modificaciones introducidas por la norma impugnada no suprimen la facultad de los gobiernos locales de realizar el cobro de sus acreencias, solo la conservan pendiente hasta que los procesos entablados sean resueltos jurisdiccionalmente, impidiendo la ejecución inmediata de las sanciones impuestas por la Administración a fin de evitar a los administrados perjuicios irreparables o de difícil reparación. En ese sentido, el inciso e) del numeral 16.1 del artículo 16° y el numeral 23.3 del artículo 23° de la Ley N.° 26979, modificados por el artículo 1° de la Ley N.° 28165, no vulneran los artículos constitucionales 194° y 195°, referentes a la autonomía y competencia de los gobiernos locales.

#### §4. Sobre la medida cautelar de embargo en forma de intervención en información

21. Señala la demandante que el numeral 28.1 del artículo 28° de la Ley N.° 26979, modificada por la Ley N.° 28165, ha incorporado limitaciones a las facultades del Ejecutor Coactivo. En el caso concreto, una de ellas consiste en que los ejecutores coactivos podrán ejecutar como medida cautelar previa, únicamente, la de *embargo en forma de intervención en información*.

22. Sostiene la demandante que estas medidas revelan un indubitable propósito de restringir y hasta debilitar las facultades de la Administración Pública en materia de ejecución forzosa que, de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades N.° 27972 (Ley de Desarrollo Constitucional), establece una serie de atribuciones y facultades especiales de los gobiernos locales, entre las cuales mencionan las señaladas en los artículos 46°, 49° y 93°, que facultan al ejecutor para exigir el cumplimiento de las sanciones impuestas por la autoridad administrativa, así como la clausura de establecimientos, entre otras obligaciones, acciones que se ven afectadas por la aplicación del modificado numeral 28.1 del artículo 28° de la Ley N.° 26979.

23. El referido numeral 28.1 señala:

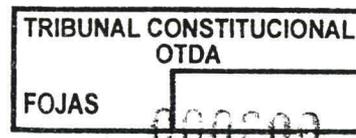
*Los Ejecutores coactivos únicamente podrán ejecutar, en calidad de medida cautelar previa, el embargo en forma de intervención en información previsto en el artículo 33°, literal a), de la presente ley, debiendo cumplir con los requisitos previstos en el artículo 13° (...)*

De acuerdo con lo expuesto por artículo 13° de la Ley N.° 26979, también modificado por el artículo 1° de la Ley N.° 28165 (al que nos remite el precitado numeral 28.1), son requisitos para las medidas cautelares previas:

13.1. *La entidad, previa notificación del acto administrativo que sirve de título para el cumplimiento de la Obligación y aunque se encuentre en trámite el recurso impugnatorio interpuesto por el obligado, en forma excepcional y cuando existan razones que permitan objetivamente presumir que la cobranza coactiva puede*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



*devenir en infructuosa, podrá disponer que el Ejecutor trabe como medida cautelar previa cualquiera de las establecidas en el artículo 33° de la presente Ley, por la suma que satisfaga la deuda en cobranza.*

13.2. *Las medidas cautelares previas, a que se refiere el numeral anterior, deberán sustentarse mediante el correspondiente acto administrativo y constar en resolución motivada (en concordancia con lo establecido por el artículo 139 inciso 5) de la Constitución Política del Perú. Son principios y derechos de la función jurisdiccional [...] la motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan [...] que determine con precisión la Obligación debidamente notificada.*

13.3. *La medida cautelar dispuesta no podrá exceder el plazo de treinta (30) días hábiles. Vencido dicho plazo la medida caducará, salvo que se hubiere interpuesto recurso impugnatorio, en cuyo caso se podrá prorrogar por un plazo máximo de treinta 30 días hábiles, vencidos los cuales caducará en forma definitiva. Transcurridas las cuarenta y ocho (48) horas de producida la caducidad, en uno u otro caso, deberá procederse de manera inmediata y de oficio a dejar sin efecto la medida cautelar y a la devolución de los bienes afectados por dicha medida. Lo dispuesto resulta de igual aplicación en el caso de que terceros tengan en su poder bienes del obligado, afectados por medidas cautelares en forma de secuestro o retención.*

13.4. *Las medidas cautelares previas trabadas antes del inicio del Procedimiento no podrán ser ejecutadas, en tanto no se conviertan en definitivas, luego de iniciado dicho procedimiento y vencido el plazo a que se refiere el artículo 14 de la presente Ley, previa emisión del acto administrativo correspondiente y siempre que se cumpla con las demás formalidades.*

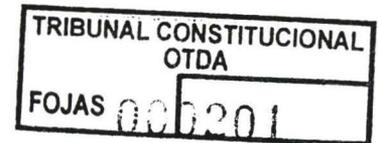
13.5. *Mediante medida cautelar previa no se podrá disponer la captura de vehículos motorizados.*

13.6. *Cuando la cobranza se encuentra referida a obligaciones de dar suma de dinero, el Ejecutor levantará en forma inmediata la medida cautelar previa si el Obligado otorga carta fianza o póliza de caución emitida por una empresa del sistema financiero o de seguros por el mismo monto ordenado retener, dentro del plazo señalado en el numeral 13.3.*

13.7. *El Ejecutor, por disposición de la Entidad, podrá ejecutar las medidas y disposiciones necesarias para el caso de paralizaciones de obra, demolición o reparaciones urgentes, suspensión de actividades, clausura de locales públicos, u otros actos de coerción o ejecución forzada, vinculados al cumplimiento de obligaciones de hacer o de no hacer, y siempre que la fiscalización de tales actividades sea de competencia de la Entidad y se encuentre en peligro de salud, higiene o seguridad pública, así como en los casos en los que se vulnere las normas*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



*de urbanismo y zonificación.*

13.8. *Tratándose del cobro de ingresos públicos a que se refiere el artículo 12, literales a) y b), de la presente Ley, los gobiernos locales únicamente podrán ejecutar, en calidad de medida cautelar previa, el embargo en forma de intervención en información previsto en el artículo 33, literal a), de la presente ley.*

24. Por su parte, el artículo 32° de la Ley N.° 26979, señala, en cuanto a las medidas cautelares:

*Vencido el plazo a que se refiere el artículo 29° de la presente ley, el Ejecutor podrá disponer se traben como medidas cautelares cualquiera de las previstas en el siguiente artículo. Para tal efecto:*

- a) *Notificará las medidas cautelares, las que surtirán sus efectos desde el momento de su recepción, y*
- b) *Señalará cualesquiera de los bienes y/o derechos del obligado, aun cuando se encuentren en poder de un tercero.*

25. Asimismo, el artículo 33° de la Ley N.° 26979 establece que las formas de embargo que podrá trabar el Ejecutor son las siguientes:

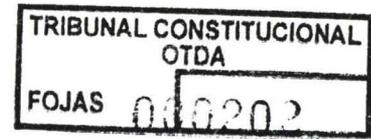
- a) *En forma de intervención en recaudación, en información o en administración de bienes, debiendo entenderse con el representante de la empresa o negocio; (...).*

26. Este Colegiado estima que, a fin de establecer si existe alguna incompatibilidad entre el numeral 28.1 del artículo 28° de la modificada Ley N.° 26969 y el artículo 194° de la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades N.° 27972, [Ley de Desarrollo Constitucional, en los artículos 46°, 49° y 93°, en aplicación del denominado “bloque de constitucionalidad”<sup>3</sup>, estipulado en el artículo 79° del Código Procesal Constitucional y que fuera aplicado por este Tribunal en reiterada jurisprudencia (cf. STC 3330-2004-AA/TC, 0041-2004-AI/TC, 004-2004-CC/TC, etc.)], al ser aquella una norma remisiva, su lectura debe hacerse en concordancia con los artículos 13°, 32° y 33° del mismo cuerpo legal.

<sup>3</sup> Artículo 79° C.P. Const. “Para apreciar la validez constitucional de las normas, el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



### En cuanto a las medidas cautelares

27. Antes de entrar a dilucidar sobre el tema materia de inconstitucionalidad, es pertinente precisar algunos conceptos sobre la institución de la medida cautelar. Al respecto, coincidimos con la doctrina en la definición tradicional de la medida cautelar en tanto el proceso que, sin ser autónomo, sirve para garantizar el buen fin de otro proceso<sup>4</sup>, definición que también resulta aplicable a los procedimientos administrativos como el que nos ocupa. Las medidas cautelares son acciones destinadas a asegurar el pago de la deuda mediante la afectación de uno o varios bienes del presunto deudor, ante eventuales actos del deudor que pudieran obstaculizar su cobranza. Estas medidas serán trabadas por el ejecutor coactivo, una vez transcurrido el plazo otorgado en la resolución de ejecución coactiva<sup>5</sup>.

### Presupuestos que debe considerar el Ejecutor Coactivo para decretar una medida cautelar

28. Una medida cautelar no puede decretarse de manera automática ante la sola petición del solicitante. Se debe tener en cuenta, por lo menos, dos requisitos mínimos, a saber: verosimilitud del derecho y peligro en la demora. Estos requisitos son considerados básicos pues la doctrina viene estudiando otros elementos o datos para la configuración de tales medidas, los que no serán desarrollados aquí, al ser suficientes y razonables los señalados, siempre que sean apreciados con el rigor que ello implica, en concordancia, además, con lo previsto por nuestro Código Procesal Civil, como norma rectora en materia procesal civil.

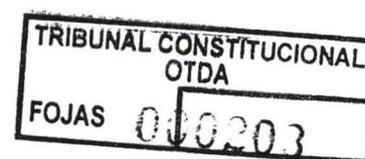
#### Verosimilitud en el Derecho (*fumus bonis iuris*)

Este es un presupuesto básico para obtener una medida cautelar e implica que quien afirma que existe una situación jurídica pasible de ser cautelada, debe acreditar la apariencia de la pretensión reclamada, a diferencia de la sentencia favorable sobre el fondo, la cual se basa en la certeza de tal pretensión.

El peticionario tiene la carga de acreditar, sin control de su contraria, que existe un alto grado de probabilidad de que la sentencia definitiva que se dicte oportunamente reconocerá el derecho en el que se funda la pretensión.

<sup>4</sup> Carnelluti, Francesco, Instituciones del Proceso Civil. Vol. I, Ejea, Buenos Aires 1973, pág. 88.

<sup>5</sup> Nima Nima, Elizabeth, "Las Medidas Cautelares en un Procedimiento de Cobranza Coactiva", en *Actualidad Tributaria- Actualidad Jurídica* N.º 138, pág. 207.



Como bien señala Piero Calamandrei<sup>6</sup>, “[S]i para emanar la medida cautelar fuera necesario un conocimiento complejo y profundo sobre la existencia del derecho, esto es, sobre el mismo objeto en relación al cual se espera la providencia principal, valdría más esperar esta y no complicar el proceso con una duplicidad de investigaciones que no tendrían ni siquiera la ventaja de la prontitud”.

Asimismo, y desde el punto de vista opuesto, si solo se exigiera la afirmación de una situación jurídica cautelable sin que esta apareciese como muy probable, es decir, sin que pudiese razonablemente preverse que la resolución principal será favorable a quienes solicitan las medidas cautelares, estas se convertirían en “armas preciosas para el litigante temerario y en vehículo ideal para el fraude”<sup>7</sup>.

### **Peligro en la demora (*periculum in mora*)**

Tal como refiere María Ángeles Jové<sup>8</sup>, la constatación de un peligro de daño jurídico, derivado del propio retraso en la administración de justicia, es el fundamento indiscutible de la tutela cautelar. Señala la misma autora que este requisito se ve configurado por dos elementos: la demora en la obtención de una sentencia definitiva, y el daño marginal que se produce precisamente a causa de este retraso.

Este presupuesto básico está referido al peligro de daño (peligro procesal) al derecho esgrimido en el proceso judicial (o coactivo, como el caso de autos) derivado del retardo que necesariamente conlleva el reconocimiento judicial de un derecho reclamado. Dicho derecho, ante un peligro inminente o irreparable, debe ser protegido de manera inmediata, a fin de evitar que, en caso de obtenerse una sentencia favorable, esta no pueda ser cumplida.

29. Por su parte, el artículo 611° del Código Procesal Civil (Título IV, Capítulo, Subcapítulo 1) en cuanto al contenido de la decisión cautelar señala:

*El Juez, siempre que de lo expuesto y prueba anexa considere verosímil el derecho invocado y necesaria la decisión preventiva por constituir peligro en la demora del proceso, o por cualquier otra razón justificable, dictará medida cautelar en la forma solicitada o la que considere adecuada atendiendo a la naturaleza de la pretensión principal (...).*

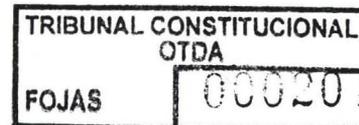
<sup>6</sup> Calamandrei, Piero, “Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares”, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1945, pág. 78.

<sup>7</sup> Carreras Llansanas, J., “Las medidas cautelares del artículo 1428° de la Ley de Enjuiciamiento Civil”, en *Estudios de Derecho Procesal*, con Fenech, Barcelona, Bosch, 1962, pág. 572, cit. por Jové, María Angeles, en “Medidas Cautelares innominadas en el Proceso Civil”, Barcelona 1995, pág. 31.

<sup>8</sup> Jové, María Angeles, “Medidas Cautelares innominadas en el Proceso Civil”, Barcelona 1995, pp. 57 ss.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



### Embargo preventivo

30. Entre las categorías “medidas cautelares para asegurar bienes” a los fines de una futura ejecución forzosa se encuentra el embargo preventivo. Señala Ramiro Podetti<sup>9</sup> que el embargo preventivo es la medida cautelar que, afectando un bien o bienes determinados de un presunto deudor, para asegurar la eventual ejecución futura, individualiza a aquellos y limita las facultades de disposición y de goce de este, *interin* se obtiene la pertinente sentencia de condena o se desestima la pretensión principal.

### El embargo en forma de intervención en información

31. Este Colegiado considera conveniente señalar que antes de la modificatoria del numeral 28.1 del artículo 28° de la Ley N° 26979, existían otras medidas cautelares previas que podían ser ejecutadas, como son los embargos en forma de intervención en recaudación, en información o en administración de bienes; en forma de depósito o secuestro conservativo; en forma de depósito con extracción (de manera excepcional); en forma de inscripción y en forma de retención. De todos ellos, es el embargo en forma de intervención en información el acogido por la norma acusada (numeral 28.1).

Dicha forma de embargo es una figura procesal que en nuestro país se encuentra recogida primigeniamente por el Código Procesal Civil (artículos 665° a 668°, Título IV: Proceso Cautelar, Capítulo II: Medidas Cautelares Específicas, Subcapítulo 1: Medidas para Futura Ejecución Forzada) y establece que “Cuando se solicite recabar información sobre el movimiento económico de un empresa de persona natural o jurídica, el Juez nombrará uno o más interventores informadores, señalándoles el lapso durante el cual deben verificar directamente la situación económica del negocio afectado y las fechas en que informará al juez”.

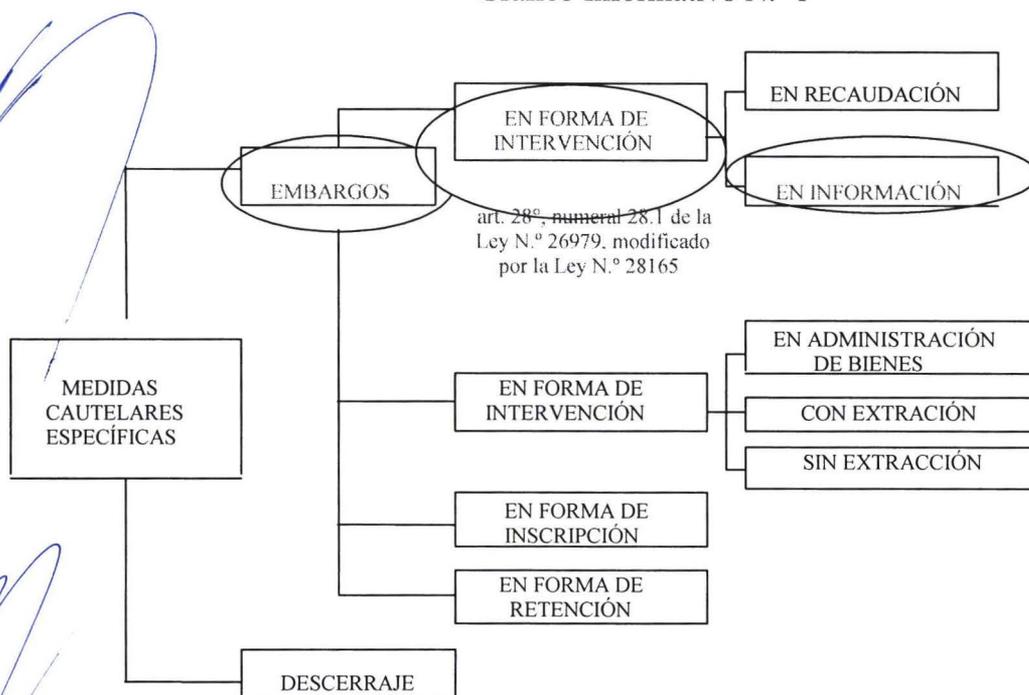
Es decir, el interventor está obligado a informar por escrito al Juez, en las fechas señaladas por este, de las comprobaciones sobre el movimiento económico de la empresa intervenida, así como de otros temas que interesen a la materia controvertida, y a darle cuenta inmediata de los hechos que considere perjudiciales al titular de la medida cautelar, o que obstaculicen el ejercicio de la intervención. De igual manera esta forma de embargo se encuentra prevista en el artículo 118° del TUO Código Tributario, aprobado por el Decreto Supremo N.° 135-99-EF.

En el siguiente cuadro se muestran todas las medidas cautelares específicas que podían ser trabadas en un proceso de cobranza coactiva, las que, con la modificación en

<sup>9</sup> Podetti, Ramiro, “Tratado de las Medidas Cautelares”, Ediar, Buenos Aires, 1969, pág. 215.

comento ( numeral 28.1 del artículo 28°) han quedado reducidas al denominado “embargo en forma de intervención en información”.

Gráfico Informativo N.º 1

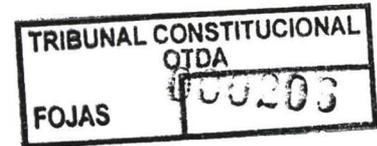


**§4. ¿La restricción del número de medidas cautelares previas ejecutables a consecuencia de la modificación del numeral 28.1 del artículo 28° de la Ley N.º 26979, vulnera la autonomía de los gobiernos locales prevista en el artículo 194° de la Constitución?**

32. En los fundamentos 3 a 12, *supra*, se ha expuesto y definido lo referente a la autonomía municipal, de acuerdo con el artículo 8° de la Ley de Bases de la Descentralización N.º 27783, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la jurisprudencia expedida por este Colegiado. Asimismo, se han desarrollado los temas vinculados a la autonomía municipal y el principio de unidad del Estado, y los límites de dicha autonomía.
33. Como ya se señaló, la autonomía municipal no puede ser ejercida de manera irrestricta, sino que tal autonomía tiene ciertos límites que los gobiernos locales deben tomar en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



cuenta en su ejercicio (*cf.* STC 0038-2004-AI/TC). Es precisamente esta la línea que se ha seguido para la modificación del numeral 28.1 del artículo 28° de la Ley en cuestión y bajo la cual debe interpretarse la referida norma; es decir, en salvaguarda y concordancia con las demás normas contenidas en la Carta Política y en base a la tutela de los derechos constitucionales de los ciudadanos, sin que ello signifique la inconstitucionalidad de la misma.

34. Al respecto, este Tribunal consideró pertinente solicitar información al Congreso de la República, el que, mediante Oficio N.º 5152-2005-PCM/SG.-200, remitió, entre otros documentos, la *Exposición de Motivos* de la norma presuntamente inconstitucional, en la cual se fundamenta la modificación del mencionado numeral 28.1, en la necesidad de limitar las facultades del ejecutor coactivo en materia de medidas cautelares previas al procedimiento de ejecución coactiva.

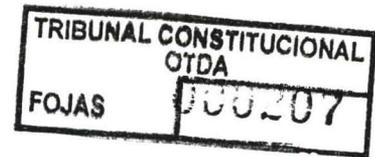
En cuanto a los cambios introducidos con relación a las medidas cautelares, en la citada *Exposición de Motivos* se señala la necesidad de modificar las disposiciones sobre dicha materia debido al uso reiterado, ilegal y arbitrario por parte de los ejecutores coactivos, principalmente de los gobiernos locales, no obstante el carácter excepcional de su procedencia y la exigencia del requisito de peligro en la demora. Se expone que en el caso específico de las obligaciones vinculadas al pago de tributos, multas y otros ingresos públicos no dinerarios, se ha optado por restringir la facultad de los ejecutores coactivos de los gobiernos locales para ejecutar, como medida cautelar previa, el embargo en forma de intervención en información.

Asimismo, se consideró que tales obligaciones (vinculadas al pago de tributos, multas y otros ingresos públicos no dinerarios) constituyen el principal sustento de los procedimientos de ejecución coactiva y que, ante las consiguientes arbitrariedades observadas en el trámite de los mismos, se estimó necesario restringir el ejercicio de potestades en la materia.

35. Este Tribunal Constitucional opina que, de acuerdo con lo expuesto en los fundamentos precedentes y con su línea jurisprudencial en materia municipal, también expuesta, la modificación introducida no vulnera el principio de autonomía municipal, ya que el Estado no podía permanecer inmóvil ante los abusos y arbitrariedades cometidas por los ejecutores coactivos en uso de sus atribuciones, de manera que actuó (a través de la modificación legislativa) dentro de los límites que la Constitución le señala y de conformidad con el principio de unidad del Estado (artículo 43° de la Constitución), y con el deber de promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



desarrollo integral y equilibrado de la nación (artículo 44° de la Constitución), conforme se sustentará a continuación.

36. En materias como la que hoy nos ocupa, este Tribunal juzga que el criterio del ejecutor coactivo es muy importante y relevante, pues debe obrar con prudencia, así como rápidamente y con un sentido realista. Estos criterios no están establecidos en la Ley N.° 26979, sin embargo, el ejecutor coactivo no debe ir más allá de ciertos límites que impone la Constitución, como el respeto al derecho de propiedad, al debido proceso o a la tutela procesal efectiva.
37. Por ello, considera que, tratándose de medidas cautelares previas, resulta razonable y suficiente la prescrita en el numeral 28.1 del artículo 28° de la modificada Ley N.° 26979, a fin de evitar la transgresión de estos límites que impone la Constitución y en vista de las irregularidades que se han cometido por parte de los ejecutores coactivos de los gobiernos locales, como bien se señala en la *Exposición de Motivos* de la Ley N.° 28165, y que han sido evaluadas muchas veces por este Tribunal mediante procesos de amparo, los que precisamente se han venido originando a raíz de los constantes abusos por parte de los gobiernos locales en la iniciación y tramitación de procedimientos de ejecución coactiva (*cf.* STC 0603-2004-AA/TC, 1943-2005-PA/TC, 2165-2003-AA/TC, 4265-2004-AA/TC, entre otras).
38. Por otro lado, como ya se ha señalado en el fundamento 10, precedente, los gobiernos locales deben tener en cuenta que sus actividades deben desarrollarse dentro del marco legal que regula las actividades y funcionamiento del sector público nacional, y que, en ese sentido, sus competencias y funciones específicas deben cumplirse en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.
39. Queda claramente establecido que, aunque la Constitución garantiza la autonomía municipal –en sus ámbitos político, económico y administrativo, en los asuntos de su competencia–, un ejercicio enmarcado en tal premisa no puede vulnerar ni amenazar, *per se*, derechos constitucionales, salvo que dicho ejercicio se efectúe al margen del ordenamiento jurídico, y lesione derechos de los administrados o de otros entes estatales o privados.
40. En consecuencia, la modificación al numeral 28.1 del artículo 28° de la Ley N.° 26979, mediante el artículo 1° de la Ley N.° 28165, se ha realizado dentro del marco y orden



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



constitucional respetando la autonomía municipal prevista en el artículo 194° de la Constitución Política, en todos sus niveles (administrativo, económico y político).

#### §4. Sobre el vaciamiento del núcleo de la institución de la cobranza o ejecución coactiva

##### El procedimiento de ejecución coactiva

41. El procedimiento de ejecución coactiva nace como una manifestación de la autotutela de la Administración, en el sentido en que es el procedimiento que utilizan las entidades de la Administración Pública para hacer efectivo el acto administrativo que estas emiten frente a los administrados. El Tribunal Constitucional, en cuanto a este instituto, ha señalado, en el fundamento 4 de la sentencia 0774-1999-AA/TC, que “(...) *el procedimiento de ejecución coactiva es la facultad que tienen algunas entidades de la Administración Pública para hacer cumplir actos administrativos emitidos por la misma Administración, es decir, [que] las obligaciones exigibles deben provenir de materias propias de las funciones que cada entidad tiene, basadas en el reconocimiento que cada ley especial ha considerado para cada Administración, o sea, siempre dentro de un marco normativo (...)*”.

##### La ejecución coactiva en el Perú

42. Se hace necesario señalar que la institución de la ejecución coactiva en la actualidad, en nuestro país, está regulada, tanto por el Código Tributario como por la Ley de Ejecución Coactiva N.° 26979. En cuanto al Código Tributario, en el Título II del Libro III (artículos 114° al 122°), se regula lo referente al procedimiento de cobranza coactiva de las deudas tributarias, tema que no se desarrollará en esta oportunidad por no ser materia de inconstitucionalidad.

##### Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva N.° 26979

43. El artículo 1° de la Ley N.° 26979, modificado también por la Ley N.° 28165, señala que

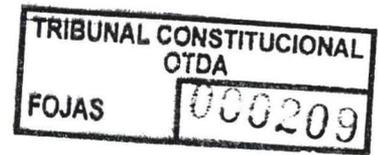
*La presente ley establece el marco legal de los actos de ejecución coactiva que ejercen los órganos del gobierno central, regional y local, en virtud de las facultades otorgadas por las leyes específicas. Asimismo, constituye el marco legal que garantiza a los obligados el desarrollo de un debido procedimiento coactivo.*

Asimismo, en cuanto a la definición del procedimiento, la citada ley establece en su artículo 2°, inciso e), que es

*El conjunto de actos administrativos destinados al cumplimiento de la obligación materia de*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



*ejecución coactiva.*

### La ejecutividad y la ejecutoriedad de los actos administrativos

44. La ejecutividad del acto administrativo está referida al atributo de eficacia, obligatoriedad, exigibilidad, así como al deber de cumplimiento que todo acto regularmente emitido conlleva a partir de su notificación; está vinculada a la validez del acto administrativo.

La ejecutoriedad del acto administrativo, en cambio, es una facultad inherente al ejercicio de la función de la Administración Pública y tiene relación directa con la eficacia de dicho acto; en tal sentido, habilita a la Administración a hacer cumplir por sí misma un acto administrativo dictado por ella, sin la intervención del órgano judicial, respetando los límites impuestos por mandato legal, así como a utilizar medios de coerción para hacer cumplir un acto administrativo y a contar con el apoyo de la fuerza pública para la ejecución de sus actos cuando el administrado no cumpla con su obligación y oponga resistencia de hecho.

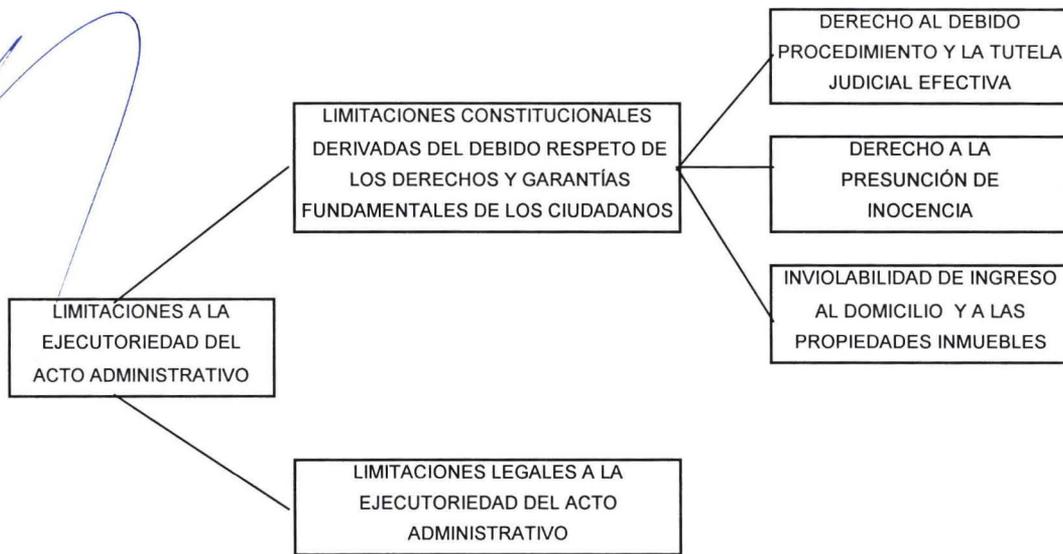
45. La ejecutoriedad es, pues, una consecuencia del acto administrativo y su sustento constitucional tiene origen en el numeral 1 del artículo 118.º de nuestra Carta Magna, que ordena al Presidente de la República –y, por ende, al Poder Ejecutivo y a toda la Administración Pública– a “cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales”.

Sin embargo, como bien lo advierte Juan Carlos Morón Urbina<sup>10</sup>, dicho mandato constitucional “(...) no llega a sustentar la ejecutoriedad administrativa, en los términos estudiados, sino solo la ejecutividad de la voluntad administrativa. Será la Ley de Desarrollo (Ley N.º 27444) la disposición que, asentándose en la Constitución, opta por dotarle de ejecutoriedad (coerción propia) a los mandatos de la Administración”. En ese sentido, el artículo 192.º de la Ley N.º 27444, del Procedimiento Administrativo General, establece que “Los actos administrativos tendrán carácter ejecutivo, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley”.

<sup>10</sup> Morón Urbina, Juan Carlos, “La Suspensión de la Cobranza Coactiva por la interposición de la demanda contencioso administrativa – Una apreciación constitucional”, en *Actualidad Jurídica*, Tomo 142. Lima. Gaceta Jurídica, setiembre 2005, pág. 16.

### Límites que impone la Constitución a la ejecución coactiva

Gráfico Informativo N.º 2<sup>11</sup>



46. Como bien lo señala la demandante, la Administración Pública tiene la capacidad para proteger directamente sus intereses, pudiendo incluso exigir por sí misma el cumplimiento de sus actos. Sin embargo, esta facultad de autotutela de la Administración Pública de ejecutar sus propias resoluciones, sustentada en los principios de presunción de legitimidad y de ejecución de las decisiones administrativas, implica la tutela de los derechos fundamentales de los administrados que pueden verse amenazados o vulnerados por la actividad de la Administración, como son los derechos al debido procedimiento y a la tutela judicial efectiva, conforme se ha desarrollado a lo largo de la presente sentencia.

En consecuencia, este Tribunal no considera que las normas materia del presente proceso vulneren el núcleo de la institución de la ejecución coactiva.

### VII. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

<sup>11</sup> Gráfico Informativo N.º 2.- Señalando los derechos y garantías reconocidos por la Constitución y que limitan a la institución de la "ejecución coactiva".

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**  
**OTDA**  
**FOJAS 000211**

**EXPEDIENTE N.º 0015-2005-PI/TC**

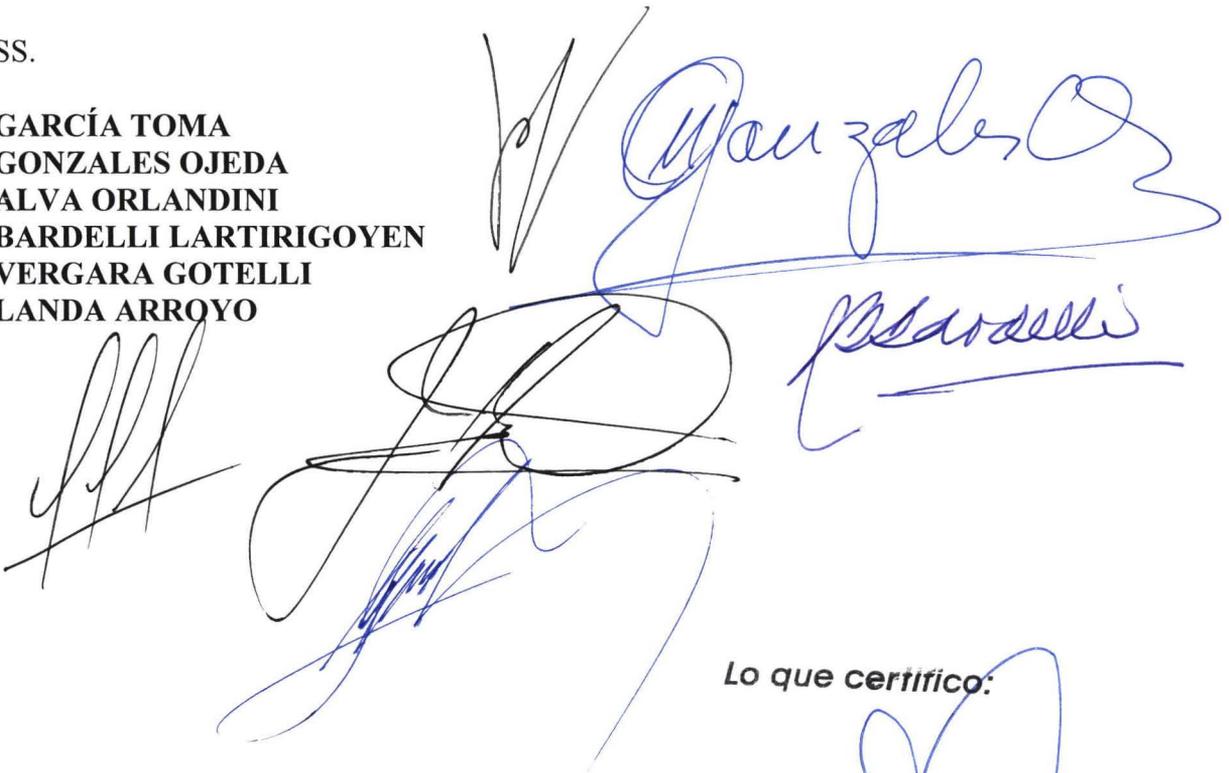
**HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** las demanda de inconstitucionalidad de autos.

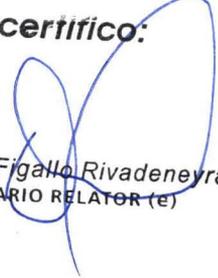
Publíquese y notifíquese.

SS.

**GARCÍA TOMA**  
**GONZALES OJEDA**  
**ALVA ORLANDINI**  
**BARDELLI LARTIRIGOYEN**  
**VERGARA GOTELLI**  
**LANDA ARROYO**



**Lo que certifico:**

  
**Dr. Daniel Figallo Rivadeneira**  
**SECRETARIO RELATOR (e)**