



Señor Presidente:

Ha venido para dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, las Observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley que modifica diversos artículos de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva (*Proyectos de Ley No. 7670, 10152 y 10407/2003; 11542, 11741, 11855; 11860 y 11891/2004, y 13500/2005*).

I. ANTECEDENTES

La Comisión Permanente del Congreso de la República, en su sesión de fecha 21 de julio de 2006, aprobó el dictamen de ésta Comisión relativo a la modificación de diversos artículos de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, Ley N° 26979.

II. ANALISIS Y ABSOLUCIÓN DE LAS OBSERVACIONES

El Poder Ejecutivo mediante Oficio N° 118-2006-PR de fecha 15 de agosto de 2006, observa la Autógrafa de Ley que modifica diversos artículos de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, sustentando su parecer en la forma que se consigna a continuación, respecto del cual la Comisión expone, simultáneamente, las razones que, a su juicio, absuelve los cuestionamientos formulados:

2.1. PRIMERA OBSEVACION: INCORPORACION DE FIRMA MECANIZADA PARA COBRO DE MULTAS POR INFRACCIONES DE TRANSITO Y/O NORMAS VINCULADAS AL TRANSPORTE URBANO



Se cuestiona la modificación del Artículo 30 de la Ley N° 26979 modificada por Ley N° 28165, realizada con el objeto de permitir el uso de la firma mecanizada en aquellas Resoluciones referidas al cobro de multas impuestas por concepto de infracciones de tránsito y/o normas vinculadas al transporte urbano.

Señala el Poder Ejecutivo que la modificación propuesta no es procedente por cuanto las multas por concepto de infracciones de tránsito y/o normas vinculadas al transporte urbano no constituyen obligaciones de naturaleza tributaria, en tal sentido su cobranza coactiva no se regiría por el Capítulo III de la Ley referido al "Procedimiento de ejecución coactiva para obligaciones tributarias de los Gobiernos Locales".

En todo caso, recomienda la Administración, la propuesta se debería incorporar en el Capítulo II de la Ley N° 26979, el cual regula el "Procedimiento de ejecución coactiva de obligaciones no tributarias", específicamente en el artículo 15° referido a los requisitos de la resolución de ejecución coactiva.

ABSOLUCIÓN DE LA PRIMERA OBSERVACION:

La Comisión considera procedente su atención. En ese sentido, la disposición pertinente se incluirá en el Artículo 15° de la Ley N° 26979 a fin de no afectar la unidad sistémica de la norma, tomando en cuenta, ciertamente, que estamos ante obligaciones no tributarias y por tanto, sujetas a la parte general de los dispositivos prescritos por la aludida Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

2.2. SEGUNDA OBSERVACION: ELIMINACION DE LA FACULTAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE APROBAR SUS ARANCELES DE GASTOS Y COSTAS PROCESALES

El Poder Ejecutivo señala que la autógrafa de Ley, al eliminar la facultad de los gobiernos locales de aprobar sus Aranceles de Gastos y Costas Procesales, disponiendo que sea el Ministerio de Economía y Finanzas quien mediante Decreto Supremo apruebe los topes máximos de aranceles de gastos y costos procesales, constituye una medida vulneratoria de la autonomía de los gobiernos subnacionales ya que los procedimientos que ellos desarrollan al amparo de la Ley, tienen como base el principio de autotutela o autodefensa de la Administración.

Abunda la Administración al respecto, al señalar que esta medida resultaría contraria a lo establecido por la norma constitucional y las normas de desarrollo constitucional en cuanto a la autonomía de los gobiernos locales.

ABSOLUCIÓN DE LA SEGUNDA OBSERVACION:

La Comisión no acoge esta observación toda vez que la propuesta de Ley no pretende invadir la autonomía de los gobiernos locales, sino antes bien precisar una reforma ya desarrollada por la propia Ley de Procedimiento Coactivo N° 26979, la cual por cierto, ya recoge la direccionalidad del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como parte del Gobierno Central, para poder establecer los topes de los Aranceles de Gastos y Costos procesales de los procedimientos coactivos.

Antes bien lo que hace la propuesta es darle mayor fortaleza al tema, precisando de un lado, un plazo para que el MEF establezca los topes, así como elevar la fuente normativa al establecer que la disposición correspondiente ya no se formulará mediante una resolución ministerial, sino mediante un decreto supremo. La razón, impedir que el gobierno central evite

su deber de desarrollar las pautas que como ente rector debe impartir en materia de contribuciones sean de índole tributaria o no.

No se puede dejar de señalar que si bien los gobiernos locales son órganos con capacidad de coerción para el cobro de sus acreencias lo cierto es que el Poder Ejecutivo como representante del poder central, en un estado unitario descentralizado, no pierde la capacidad de poder regular las mismas dentro de márgenes razonables de desenvolvimiento. El Poder Ejecutivo también es un defensor de los derechos ciudadanos. En ese sentido, su deber es evitar abusos de sus entidades menores.

En ese orden de ideas, lo que si es claro es que el legislador no puede dejar de observar la realidad, es decir, la situación en muchos casos abusiva en la cual ciudadanos contribuyentes han sido víctimas de cobros excesivos, y ergo, absolutamente desproporcionados¹. En ese sentido, el poder central no pierde la capacidad de supervisión sobre la aplicación de normatividad.

GARCIA DE ENTERRIA² señala que por el poder de supervisión procura “mantener fijos e incólumes los bordes externos dentro de los cuales dicha autonomía puede legítimamente discurrir”. En efecto, la autonomía de los gobiernos locales se ejerce pero dentro de los cánones que el eje central de poder dispone.

Ciertamente, la crítica a la discrecionalidad es permanente, razón por la cual la Comisión insiste con el texto original materia de la observación.

¹ Según cálculos preliminares, a la fecha se han registrado más de 700 millones de soles en multas irregulares impuestas por cerca de 100 municipalidades del Perú a tan sólo un grupo de empresas, imponiendo multas en muchos casos retroactivas, por supuestas infracciones NO COMETIDAS o por inobservancia de supuestos trámites administrativos inexistentes en el momento del hecho, para posteriormente, vía procedimientos de cobranza coactiva también irregulares, embargar y recabar fondos (que en algunos casos no ingresan a las arcas municipales total o parcialmente) en forma ilegal, arbitraria y abusiva, violando así toda regla de derecho, el debido proceso y principios esenciales en un Estado de derecho.

Esta situación, que se ha hecho ya una constante en la relación deudor y acreedor tributarios en sede local, no puede ser desatendible por el legislador.

² GARCIA DE ENTERRÍA, EDUARDO.- *Curso de Derecho Administrativo*, Palestra, Lima 2006, p. 346.

2.3. TERCERA OBSERVACION: DELEGACION DE COMPETENCIAS A TRAVES DE LOS CONVENIOS DE GESTION

Explica el Poder Ejecutivo que si bien la propuesta tendría como base la figura jurídica del “encargo de gestión” regulado por la Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobada por Ley N° 27444 y normas modificatorias, la cual supone la traslación operativa de la competencia que sólo alcanza a las actuaciones materiales, técnico o de servicios, y no de actuaciones jurídicamente relevantes o decisorias, manteniendo el órgano encargante la responsabilidad y titularidad de la competencia; la redacción contenida en la Autógrafa bajo comentario, no establece ninguna limitación en lo que respecta a la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva que estaría siendo materia de encargo, pudiendo llevar a entender que se estaría delegando actuaciones que sólo las pueda efectuar el ejecutor coactivo.

ABSOLUCIÓN DE LA TERCERA OBSERVACION:

En cuanto a ésta Observación, la Comisión considera procedente su atención. En tal sendero, modifica la norma propuesta.

Debe dejarse establecido, sin embargo, que la finalidad de la autógrafa ha sido la de facultar a las entidades de la Administración Pública para la celebración de convenios con el Banco de la Nación, así como con el órgano administrador de Tributos de la Municipalidad Provincial de la jurisdicción donde se encuentra la entidad respectiva, a fin de encargarles la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva, dentro del marco de lo dispuesto por la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

Sobre el tema, es cierto que podría recaer en una interpretación abusiva, razón por la cual se precisa que se trata de encargos de gestión de conformidad con el Artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, no obstante además que el Art. 3 de la Ley N° 2679 modificada por la Ley N° 28165 señala taxativamente en su último párrafo que: “La

existencia de convenios de gestión no implica la delegación de la función de ejecución coactiva”.

Ciertamente la propuesta va en sintonía con la modificatoria ya establecida por la Ley N° 28165, y antes bien, se incluye en la posibilidad de celebración de convenio no solamente con el Banco de la Nación sino además con el órgano administrador de tributos de la Municipalidad Provincial de la jurisdicción donde se encuentre la municipalidad respectiva.

2.4. CUARTA OBSERVACION: INCORPORACION DE LA SEXTA DISPOSICION COMPLEMENTARIA Y TRANSITORIA DE LA LEY N° 26979 REFERIDA A LAS NOTIFICACIONES

El Poder Ejecutivo observa esta modificatoria por cuanto hace notar que lo propuesto ya se encuentra regulado de manera idéntica por la Cuarta Disposición Final de la Ley N° 28165.

ABSOLUCIÓN DE LA CUARTA OBSERVACION:

De una compulsa de las normas en cuestión se acoge la presente observación por cuanto, en efecto, ya se encuentra legislado.

2.5. QUINTA OBSERVACION: INCORPORACION DE LA SEGUNDA DISPOSICION FINAL A LA LEY N° 26979, REFERIDA AL REGIMEN ESPECIAL

El Poder Ejecutivo señala que, en cuanto a la incorporación de la Segunda Disposición Final a la Ley N° 26979, referida al Régimen Especial, dispuesta por el artículo 3° de la Autógrafa de la Ley, el cual permite para las entidades del Gobierno Central que resuelven casos de protección al consumidor, lucha contra la piratería, la defensa de la competencia, la salud y la seguridad pública, no suspender el procedimiento de cobranza coactiva cuando se encuentre en trámite o pendiente de vencimiento el plazo para la presentación de la demanda contencioso-administrativa contra el acto

administrativo que sirve de título para la ejecución o cuando se presente una demanda de revisión judicial para revisar la legalidad del procedimiento de ejecución coactiva, establece que si bien dicha propuesta normativa puede modificar lo señalado en la Ley N° 26979 así como en la Ley N° 27584 –Ley que regula el proceso contencioso administrativo como la demanda de revisión judicial, que tienen por finalidad la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados el primero y la revisión judicial de la legalidad y cumplimiento de las normas previstas para la iniciación y trámite del procedimiento de ejecución coactiva la segunda; desnaturalizaría tanto el proceso contencioso administrativo como la demanda de revisión judicial, que tiene por finalidad la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados el primero y la revisión judicial de la legalidad y cumplimiento de las normas previstas para la iniciación y trámite del procedimiento de ejecución coactiva la segunda.

ABSOLUCIÓN DE LA QUINTA OBSERVACION:

Sobre la observación presente, la Comisión la acoge en tanto en cuanto establecer una excepcionalidad a un procedimiento no puede colisionar el derecho de los administrados. En ese sentido, habrá que buscar otras fórmulas mejor estructuradas como la abreviación de plazos por ejemplo.

3. CONCLUSIONES

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el artículo 70, inciso b), del Reglamento del Congreso, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos recomienda **INSISTIR** en los proyectos de ley materia del presente dictamen, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA NO. 26979

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

Artículo 1°.- Modifica los artículos 15° y 31° de la Ley No. 26979

Modifícase los artículos 15° inc. g) y 31° de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva No. 26979, en los términos siguientes:

Artículo 15°.- Resolución de Ejecución Coactiva

(...)

g) La suscripción del Ejecutor y el Auxiliar respectivo. No se aceptará como válida la incorporación de la firma mecanizada, a excepción del caso de cobro de multas impuestas por concepto de infracciones de tránsito y/o normas vinculadas al transporte urbano.

Artículo 31°.- Suspensión del Procedimiento

(...)

31.6 A excepción del mandato judicial expreso, el Ejecutor deberá pronunciarse expresamente sobre lo solicitado, dentro de los **quince (15)** días hábiles siguientes. Vencido dicho plazo sin que medie pronunciamiento expreso, el Ejecutor está obligado a suspender el Procedimiento, cuando el Obligado acredite el silencio administrativo con el cargo de recepción de su solicitud.

(...)

Artículo 2°.- Modifica la Primera Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley No. 26979

Modifícase la Primera Disposición Complementaria de la Ley No. 26979, en los términos siguientes:

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIA

Primera.- Arancel de costas procesales.

El Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, aprobará en un plazo no mayor de 60 días, los topes máximos de aranceles de gastos y costos procesales de los procedimientos coactivos, que serán de obligatoria aplicación del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales y Locales.

Artículo 3°.- Incorporación de la Tercera Disposición Complementaria a la Ley No. 26979

Incorpóranse la Tercera Disposición Complementaria y Transitoria a la Ley No. 26979 en los términos siguientes:

Tercera.- Encargos de gestión

Facúltase a las entidades de la Administración Pública para celebrar convenios de encargos de gestión con el Banco de la Nación, así como con el órgano administrador de Tributos de la Municipalidad Provincial de la jurisdicción donde se encuentre la entidad respectiva, a fin de encargarles la tramitación de procedimientos de ejecución coactiva, dentro del marco de lo dispuesto por el Artículo 71° la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 4°.- Disposición Derogatoria

Derógase las disposiciones legales que se opongan a la presente Ley.

Dado en la Sala de Comisión de Justicia y Derechos Humanos, a los diecinueve días del mes de setiembre de 2006.

RAÚL CASTRO STAGNARO

Presidente (UN)

Miembro Titular

FREDY OTÀROLA PEÑARANDA

Vice-Presidente (NUPP)

Miembro Titular

ELÌAS RODRÌGUEZ ZAVALITA

Secretario (APRA)

Miembro Titular

VÌCTOR MAYORGA MIRANDA (NUPP)

Miembro Titular

ALDO ESTRADA CHOQUE (NUPP)

Miembro Titular

HILARIA SUPA HUAMÀN (NUPP)

Miembro Titular

JUANA HUANCAHUARI PÀUCAR (NUPP)

Miembro Titular

Dictamen recaído en las
Observaciones del Poder Ejecutivo
N° 42/2006-PE a la Autógrafa de Ley
que modifica diversos artículos de la
Ley del Procedimiento de Ejecución
Coactiva

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN (PAP)
Miembro Titular

MAURICIO MULDER BEDOYA (PAP)
Miembro Titular

TULA BENITES VÁSQUEZ (PAP)
Miembro Titular

ELSA CANCHAYA SÁNCHEZ (UN)
Miembro Titular

VÍCTOR SOUSA HUANAMBAL (AF)
Miembro Titular

SANTIAGO FUJIMORI FUJIMORI (AF)
Miembro Titular

ROSARIO SASIETA MORALES (AP)
Miembro Titular

EDGARD REYMUNDO MERCADO (NUPP)
Miembro Accesorio

RAFAEL VÁSQUEZ RODRÍGUEZ (UPP)
Miembro Accesorio

JOSÉ VEGA ANTONIO (UPP)
Miembro Accesorio

Dictamen recaído en las
Observaciones del Poder Ejecutivo
N° 42/2006-PE a la Autógrafa de Ley
que modifica diversos artículos de la
Ley del Procedimiento de Ejecución
Coactiva

LUIS FALLA LAMADRID (PAP)
Miembro Accesorio

GUIDO LOMBARDI ELÍAS (UN)
Miembro Accesorio

LUIS GALARRETA VELARDE (UN)
Miembro Accesorio

YONHY LESCANO ANCIETA (AP)
Miembro Accesorio