

ACTA DE REUNIÓN DE SALA PLENA N° 2005-16

TEMA : DETERMINAR SI LA INTERPOSICIÓN DE UNA DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA CONTRA LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE COBRANZA COACTIVA CONSTITUYE CAUSAL DE SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE COBRANZA COACTIVA DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO POR EL INCISO C) DEL NUMERAL 31.1 DEL ARTÍCULO 31° DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA, LEY N° 26979.

FECHA : 10 de mayo de 2005
HORA : 1.00 p.m.
LUGAR : Calle Diez Canseco N° 258 Miraflores

ASISTENTES : Ana María Cogorno P. Mariella Casalino M. Marina Zelaya V.
Renée Espinoza B. Silvia León P. María Eugenia Caller F.
Ada Flores T. Gabriela Márquez P. Lourdes Chau Q.
Zoraida Olano S. Juana Pinto de Aliaga Marco Huamán S.
Elizabeth Winstanley P. Rosa Barrantes T.

NO ASISTENTES : Oswaldo Lozano B. (vacaciones: fecha de votación).
Doris Muñoz G. (vacaciones: fecha de votación).
José Manuel Arispe V. (vacaciones: fecha de suscripción del Acta)

I. ANTECEDENTES:

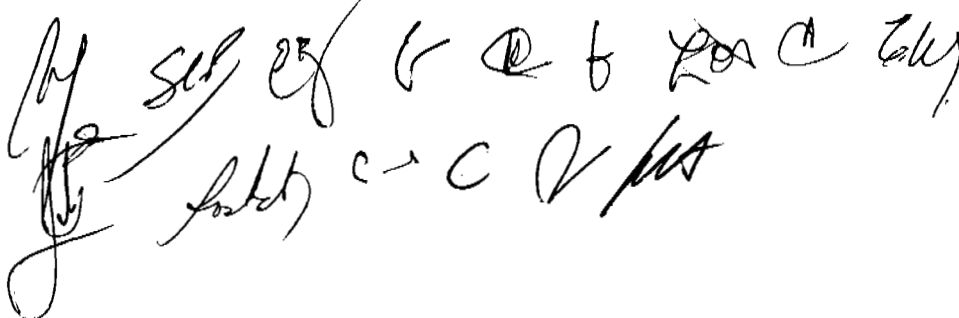
Informe que sustenta el acuerdo adoptado.

II. AGENDA:

Suscripción de la presente Acta de Sesión de Sala Plena, que contiene los puntos de deliberación, los votos emitidos, el acuerdo adoptado y su fundamento, tal como se detalla en el cuadro que se transcribe a continuación, siendo la decisión adoptada la siguiente:

“Procede la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva durante la tramitación de una demanda contencioso administrativa interpuesta contra las actuaciones de la Administración dentro del procedimiento de cobranza coactiva, de acuerdo con el inciso c) del numeral 31.1 del artículo 31° de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, Ley N° 26979, modificada por la Ley N° 28165.

El acuerdo que se adopta en la presente sesión se ajusta a lo establecido en el artículo 154° del Código Tributario, y en consecuencia, la resolución que se emita debe ser publicada en el diario oficial El Peruano”.



TEMA: DETERMINAR SI LA INTERPOSICIÓN DE UNA DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA CONTRA LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE COBRANZA COACTIVA CONSTITUYE CAUSAL DE SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE COBRANZA COACTIVA DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO POR EL INCISO C) DEL NUMERAL 31.1 DEL ARTÍCULO 31° DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA, LEY N° 26979.

PROPUESTA 1		PROPUESTA 2		PUBLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL DIARIO OFICIAL EL PERUANO.	
No procede la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva durante la tramitación de una demanda contencioso administrativa interpuesta contra las actuaciones de la Administración dentro del procedimiento de cobranza coactiva, de acuerdo con el inciso c) del numeral 31.1 del artículo 31° de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, Ley N° 26979, modificada por la Ley N° 28165.		Procede la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva durante la tramitación de una demanda contencioso administrativa interpuesta contra las actuaciones de la Administración dentro del procedimiento de cobranza coactiva, de acuerdo con el inciso c) del numeral 31.1 del artículo 31° de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, Ley N° 26979, modificada por la Ley N° 28165.		PROPUESTA 1	PROPUESTA 2
Fundamento: ver propuesta 1 del informe.		Fundamento: ver propuesta 2 del informe.		El acuerdo que se adopta en la presente sesión se ajusta a lo establecido en el artículo 154º del Código Tributario, y en consecuencia, la resolución que se emita debe ser publicada en el diario oficial El Peruano.	El acuerdo que se adopta en la presente sesión no se ajusta a lo establecido en el artículo 154º del Código Tributario.
Vocales					
Dra. Caller		X		X	
Dra. Cogorno		X		X	
Dra. Casalino		X		X	
Dr. Lozano	(vacaciones)	(vacaciones)		(vacaciones)	(vacaciones)
Dra. Zelaya		X		X	
Dra. Espinoza		X		X	
Dra. Muñoz	(vacaciones)	(vacaciones)		(vacaciones)	(vacaciones)
Dra. León	X			X	
Dr. Arispe	X			X	
Dra. Flores	X			X	
Dra. Márquez	X			X	
Dra. Chau	X			X	
Dra. Olano	X			X	
Dra. Pinto	X			X	
Dr. Huamán		X		X	
Dra. Winstanley		X		X	
Dra. Barrantes		X		X	
Total	7	8		15	

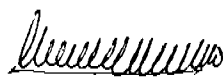
M. ser. ex G. @ t. Res. @ t. ex. J. Sub. @ t. e. P. J. J.

III. DISPOSICIONES FINALES:

Se deja constancia que forma parte integrante del Acta el informe que se indica en el punto I de la presente (Antecedentes).

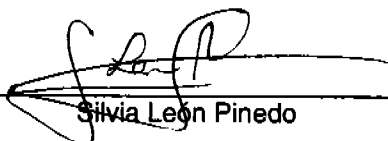
No habiendo otro asunto que tratar, se levantó la sesión procediendo los vocales asistentes a firmar la presente Acta en señal de conformidad.



Ana María Cogorno Prestinoni


Mariella Casalino Mannarelli

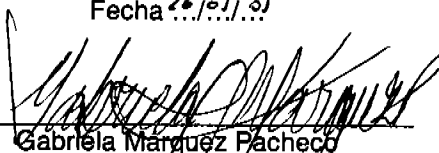

Marina Zelaya Vidal



Renée Espinoza Bassino


Silvia León Pinedo


José Manuel Arispe
Fecha 26/05/05

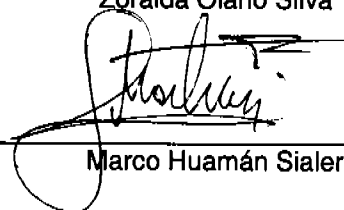

Ada Flores Talavera


Gabriela Márquez Pacheco

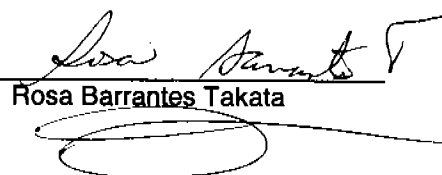

Lourdes Chau Quispe


Zoraida Olano Silva


Juana Pinto de Aliaga


Marco Huamán Sialer


Elizabeth Winstanley Patio


Rosa Barrantes Takata


María Eugenia Caffer Ferreyros

INFORME FINAL

TEMA : DETERMINAR SI LA INTERPOSICIÓN DE UNA DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA CONTRA LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE COBRANZA COACTIVA CONSTITUYE CAUSAL DE SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE COBRANZA COACTIVA DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO POR EL INCISO C) DEL NUMERAL 31.1 DEL ARTÍCULO 31° DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA, LEY N° 26979.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Mediante el presente informe se pretende determinar si la interposición de una demanda contencioso administrativa contra el procedimiento de cobranza coactiva constituye causal de suspensión del procedimiento de cobranza coactiva de conformidad con el inciso c) del numeral 31.1 del artículo 31° de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, Ley N° 26979, modificada por la Ley N° 28165.

2. ANTECEDENTES

2.1 ANTECEDENTES NORMATIVOS

LEY DE PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA, LEY N° 26979, MODIFICADA POR LA LEY N° 28165.

Artículo 25°.- Deuda exigible coactivamente.

25.1 Se considera deuda exigible:

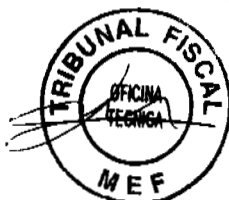
- a) La establecida mediante Resolución de Determinación o de Multa, emitida por la Entidad conforme a ley, debidamente notificada y no reclamada en el plazo de ley;
- b) La establecida por resolución debidamente notificada y no apelada en el plazo de ley, o por Resolución del Tribunal Fiscal;
- c) Aquella constituida por las cuotas de amortización de la deuda tributaria materia de aplazamiento y/o fraccionamiento pendientes de pago, cuando se incumplan las condiciones bajo las cuales se otorgó ese beneficio, siempre y cuando se haya cumplido con notificar al deudor la resolución que declare la pérdida del beneficio de fraccionamiento y no se hubiera interpuesto recurso impugnatorio dentro del plazo de ley; y,
- d) La que conste en una Orden de Pago emitida conforme a Ley y debidamente notificada, de conformidad con las disposiciones de la materia previstas en el Texto Único Ordenado del Código Tributario."

(...)

Artículo 31°.- Suspensión del Procedimiento.

31.1 Además de las causales de suspensión que prevé el artículo 16° de la presente Ley, el Ejecutor, bajo responsabilidad, también deberá suspender el Procedimiento en los siguientes casos:

- a) Cuando existiera a favor del interesado anticipos o pagos a cuenta del mismo tributo, realizados en exceso, que no se encuentren prescritos;
- b) Cuando lo disponga el Tribunal Fiscal, conforme a lo dispuesto en el artículo 38°;
- c) Cuando se haya presentado, dentro de los plazos de ley, recurso impugnatorio de reclamación; de apelación ante la Municipalidad Provincial de ser el caso; apelación ante el Tribunal Fiscal o demanda contencioso administrativa que se encontrara en trámite; y,



- d) Cuando se acredita que se ha cumplido con el pago de la obligación tributaria en cuestión ante otra Municipalidad que se atribuye la misma competencia territorial. Dilucidado el conflicto de competencia si la Municipalidad que inició el procedimiento de cobranza coactiva es la competente territorialmente tendrá expedito su derecho a repetir contra la Municipalidad que efectuó el cobro de la obligación tributaria.
- 31.2 Excepcionalmente, tratándose de Órdenes de Pago y cuando medien circunstancias que evidencien que la cobranza pueda ser improcedente, la Entidad debe admitir la reclamación sin pago previo, siempre que ésta sea presentada dentro del plazo de veinte días hábiles siguientes al de la notificación de la Orden de Pago, suspendiendo la cobranza coactiva hasta que la deuda sea exigible coactivamente.
- 31.3 En los casos en que se hubiera trabado embargo y se disponga la suspensión del Procedimiento, procederá el levantamiento de las medidas cautelares que se hubieren trabado.
- 31.4 Además de los supuestos previstos en el numeral 31.1, el procedimiento de ejecución coactiva se suspenderá, bajo responsabilidad, cuando exista mandato emitido por el Poder Judicial, en el curso de un proceso de Amparo o Contencioso Administrativo, o cuando se dicte medida cautelar dentro o fuera del proceso contencioso administrativo.
La suspensión del procedimiento deberá producirse dentro del día hábil siguiente a la notificación del mandato judicial y/o de la medida cautelar, o de la puesta en conocimiento de la misma por el ejecutado o tercero encargado de la retención, en este último caso, mediante escrito adjuntando copia del mandato o medida cautelar, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 23º de la presente Ley en lo referido a la demanda de revisión judicial.
- 31.5 El Obligado podrá solicitar la suspensión del Procedimiento, siempre que se fundamente en alguna de las causales previstas en el presente artículo o en el artículo 19º de la presente Ley, presentando al Ejecutor las pruebas correspondientes.
- 31.6 A excepción del mandato judicial expreso, el Ejecutor deberá pronunciarse expresamente sobre lo solicitado, dentro de los ocho (8) 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."
- 31.7 Suspendido el Procedimiento, se procederá al levantamiento de las medidas cautelares que se hubieran trabado.

LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, LEY N° 27584.

Artículo 23º.- Efecto de la admisión de la demanda

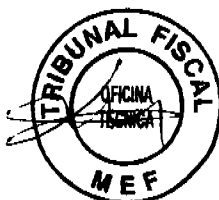
La admisión de la demanda no impide la ejecución del acto administrativo, sin perjuicio de lo establecido por esta Ley sobre medidas cautelares.

2.2 ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

RTF QUE ESTABLECE QUE PROCEDE LA SUSPENSIÓN DE LA COBRANZA POR EXISTIR DEMANDA CONTRA EL PROCEDIMIENTO DE COBRANZA COACTIVA.

RTF N° 1901-1-2004 del 26 de marzo de 2004.

Se declara fundada la queja interpuesta contra la Municipalidad Distrital de Ollachea, al haber operado la causal de suspensión del procedimiento de cobranza coactiva prevista por el inciso c) del numeral 31.1 del artículo 31º de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, ya que conforme con lo informado por la Administración Tributaria la quejosa ha iniciado un proceso contencioso administrativo contra el procedimiento de cobranza coactiva de los valores materia de cobranza.



3. PROPUESTAS

3.1 PROPUESTA 1

DESCRIPCIÓN

No procede la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva durante la tramitación de una demanda contencioso administrativa interpuesta contra las actuaciones de la Administración dentro del procedimiento de cobranza coactiva, de acuerdo con el inciso c) del numeral 31.1 del artículo 31° de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, Ley N° 26979, modificada por la Ley N° 28165.

FUNDAMENTO

En primer lugar cabe indicar que conforme con el criterio establecido por la Resolución del Tribunal Fiscal N° 02837-5-2004 del 5 de mayo de 2004, el artículo 23° de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, que dispone que la admisión de la demanda contencioso administrativa no suspende la ejecución del acto, no es aplicable a los procedimientos de cobranza coactiva de los gobiernos locales, sino el inciso c) del numeral 31.1 del artículo 31° de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, al tratarse de una norma especial.

Luego de realizada dicha precisión corresponde determinar cuáles son las características de la demanda contencioso administrativa a que se refiere el citado inciso c), a efecto de establecer claramente los casos que su interposición suspenderá el procedimiento de cobranza coactiva.

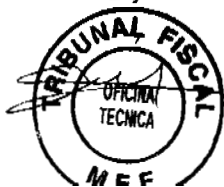
De acuerdo con las normas relativas al procedimiento de cobranza coactiva, éste se inicia con la finalidad de exigir el pago de la deuda contenida en un acto administrativo que tiene el carácter de exigible.

Uno de los requisitos de la exigibilidad de la deuda es que el título o acto que sustenta la ejecución haya quedado consentido o causado estado, esto es, que respecto al acto que sustenta la obligación materia de cobranza no exista un procedimiento o proceso en trámite. El procedimiento o proceso en trámite a que se hace referencia debe estar referido al acto constitutivo de la obligación que es materia de cobranza, siendo que sólo en esta medida se justifica la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva, al incumplirse con uno de los requisitos para su procedencia, como es el caso de la exigibilidad antes mencionada.¹

En tal sentido, sostener que es posible suspender el procedimiento de cobranza coactiva por la existencia de un proceso contencioso administrativo en trámite que no está referido a impugnar el valor o acto que da origen a la obligación tributaria materia de cobranza, implica introducir una causal de suspensión no prevista en la ley y más aún, que no se encuentra relacionada con la exigibilidad de la deuda.

A mayor abundamiento cabe precisar que la propia Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva en el artículo 23° ha previsto la posibilidad que la legalidad y cumplimiento de las normas previstas para iniciación y trámite del procedimiento de cobranza coactiva sea cuestionado en la vía judicial mediante un proceso de revisión judicial, ya sea de todo el procedimiento una vez concluido, o de una determinada medida cautelar durante su tramitación, habiéndose previsto en este segundo caso que la sola presentación de la demanda judicial suspenda automáticamente la tramitación del procedimiento según las

¹ Cabe indicar que el argumento expuesto es el mismo que sustenta el criterio establecido mediante la Resolución del Tribunal Fiscal N° 07367-3-2004, que constituye precedente de observancia obligatoria, según el cual la tramitación de un recurso de apelación formulado dentro de un procedimiento no contencioso no implica la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva conforme con lo dispuesto por el inciso c) del numeral 31.1 del artículo 31° de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.



reglas indicadas en el mencionado artículo.

De esta forma la ley ha establecido la vía idónea para cuestionar en sede judicial el procedimiento de cobranza coactiva, regulando la suspensión de éste en dicho supuesto, circunstancia que no ha previsto para el caso de la presentación de una demanda contencioso administrativa mediante la que se cuestiona las actuaciones de la Administración en dicho procedimiento.

En consecuencia, el caso concreto de la interposición de una demanda contencioso administrativa contra la resolución ficta denegatoria de una queja presentada contra las actuaciones de la Administración Tributaria dentro de un procedimiento de cobranza coactiva no constituye causal de suspensión del procedimiento de cobranza coactiva, ya que el proceso judicial iniciado no está referido a cuestionar la validez del acto que sustenta la obligación materia de cobranza sino al procedimiento de cobranza coactiva de la citada obligación, el cual sólo puede ser suspendido en los casos expresamente señalados por el artículo 31° de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, entre los que no se encuentra el supuesto objeto de análisis.

3.2 PROPUESTA 2

DESCRIPCIÓN

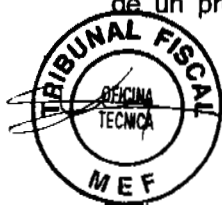
Procede la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva durante la tramitación de una demanda contencioso administrativa interpuesta contra las actuaciones de la Administración dentro del procedimiento de cobranza coactiva, de acuerdo con el inciso c) del numeral 31.1 del artículo 31° de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, Ley N° 26979, modificada por la Ley N° 28165.

FUNDAMENTO

El artículo 1° de la Ley N° 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo, señala que la acción contencioso administrativa prevista en el artículo 148° de la Constitución Política 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.

Dentro de dicho contexto, el artículo 4° de la ley indicó que conforme a las previsiones señaladas y cumpliendo los requisitos expresamente aplicables a cada caso, procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas, resultando impugnables en el proceso contencioso-administrativo las siguientes actuaciones administrativas: 1) Los actos administrativos y cualquier otra declaración administrativa; 2) El silencio administrativo, la inercia y cualquier otra omisión de la administración pública; 3) La actuación material que no se sustenta en acto administrativo; 4) La actuación material de ejecución de actos administrativos que transgrede principios o normas del ordenamiento jurídico; 5) Las actuaciones u omisiones de la administración pública respecto de la validez, eficacia, ejecución o interpretación de los contratos de la administración pública, con excepción de los casos en que es obligatorio o se decida, conforme a ley, someter a conciliación o arbitraje la controversia; y, 6) Las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la administración pública

Bajo este marco, se puede concluir que una vez que el juez admite una demanda contencioso administrativa, el objeto de la demanda en dicho proceso estará determinada por las pretensiones del administrado las cuales –tratándose de una demanda presentada contra la resolución ficta del Tribunal Fiscal mediante la cual se tiene por infundada la queja presentada contra el procedimiento de cobranza coactiva– pueden estar relacionadas, entre otros, con los actos administrativos o actuaciones de la Administración Tributaria que hubieren vulnerado sus derechos e intereses en el curso de un procedimiento de cobranza coactiva, en cuyo caso el juez en ejercicio de su



facultad jurisdiccional podrá optar por ordenar las medidas adecuadas para el restablecimiento de situaciones jurídicas vulneradas.

Es bajo este orden de ideas que cuando el literal c) del numeral 31.1 del artículo 31° de la Ley N° 26979, establece como causal de suspensión del procedimiento de cobranza coactiva, entre otras, el que se haya presentado dentro de los plazos de ley, recurso impugnatorio de reclamación, apelación ante el Tribunal Fiscal o se encuentre la demanda contencioso administrativa en trámite; dicha causal no puede entenderse circunscrita a las demandas que tienen por objeto impugnar actos administrativos que determinen deuda tributaria sino también a aquellas demandas que admitidas en la vía contencioso-administrativa tienen por finalidad cuestionar otros actos u actuaciones de la Administración Tributaria tales como los actos del procedimiento de cobranza coactiva, más aún cuando dicha norma no condiciona la suspensión de la cobranza en función a las pretensiones de la demanda contencioso administrativa en trámite, sea que éstas cuestionen la determinación de la deuda tributaria o la actuación de la Administración Tributaria en el cobro de la misma.

Debe indicarse que cuando el numeral 31.4 del artículo 31° de la Ley, señala que además de los supuestos previstos en el numeral 31.1 el procedimiento de ejecución coactiva se suspenderá, bajo responsabilidad, cuando exista "mandato" emitido por el Poder Judicial, en el curso de un proceso contencioso administrativo, o cuando se dicte medida cautelar dentro o fuera del proceso contencioso administrativo, dicha norma parte del supuesto que el ejecutor coactivo no suspendió la cobranza no obstante que tomó conocimiento de la interposición de la demanda, en cuyo caso el juez podrá ordenar la suspensión, no constituyendo dicho mandato judicial una condición adicional a la sola interposición de la demanda contencioso administrativa para que proceda la suspensión de la cobranza.

Finalmente, cabe mencionar que aún cuando el artículo 23° de la Ley N° 26979, modificada por la Ley N° 28165, haya establecido la revisión judicial como vía idónea para cuestionar en sede judicial el procedimiento de cobranza coactiva, sea de todo el procedimiento una vez concluido, o de una determinada medida cautelar durante su tramitación, tal vía procede cuando se solicita la revisión judicial de procedimiento de cobranza directamente al juez, y no cuando haya operado la ficción de la desestimación de la queja planteada ante el Tribunal Fiscal.

4. CRITERIOS A VOTAR

4.1 PROPUESTA 1

No procede la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva durante la tramitación de una demanda contencioso administrativa interpuesta contra las actuaciones de la Administración dentro del procedimiento de cobranza coactiva, de acuerdo con el inciso c) del numeral 31.1 del artículo 31° de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, Ley N° 26979, modificada por la Ley N° 28165.

4.2 PROPUESTA 2

Procede la suspensión del procedimiento de cobranza coactiva durante la tramitación de una demanda contencioso administrativa interpuesta contra las actuaciones de la Administración dentro del procedimiento de cobranza coactiva, de acuerdo con el inciso c) del numeral 31.1 del artículo 31° de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, Ley N° 26979, modificada por la Ley N° 28165.

