



LA AUTOTUTELA EJECUTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Y EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA

POR
JOHANNA REAÑO ROBLES

Sumario: Introducción.- II. Significado y Alcances de la Autotutela Administrativa.-III. Características de la Autotutela Administrativa.- IV. Clases de Autotutela Administrativa.- V. El Procedimiento de Ejecución Coactiva como Manifestación de la Potestad de Autotutela Ejecutiva de la Administración Pública. VI. Conclusión.- VII. Bibliografía.

I. Introducción

En la concepción clásica del Derecho Administrativo sustancial y formal, la Administración Pública, en cuanto procura y atiende los intereses públicos o la satisfacción de las necesidades colectivas, debe estar provista de una serie de prerrogativas extraordinarias. Así, la Potestad de Autotutela Administrativa, fundamentalmente, es el poder de actuar que posee la administración sin la necesaria intervención de un tercero imparcial que le dé certeza y valor jurídico de título ejecutivo y ejecutorio a las manifestaciones de su voluntad (Actos Administrativos),¹ por encima y en detrimento de los derechos e intereses de los terceros particulares que se ven obligados jurídicamente a soportar esta actividad administrativa, y que sólo les queda la posibilidad de recurrir a ese tercero imparcial, o juez, una vez cumplida la voluntad administrativa, para reestablecer la situación jurídica que pudiera infringir sus derechos o para reparar las lesiones patrimoniales o morales que este actuar pudiera ocasionarle.

II. Significado y Alcances de la Autotutela Administrativa

La potestad de autotutela, como ha dicho García De Enterría, expresa una sustancial diferencia entre las Administraciones y los particulares². En efecto, el particular que desee cambiar una determinada situación de hecho no puede hacerlo por sí solo, normalmente. El general principio de la paz jurídica —origen y fundamento de los Estados— entraña la necesidad de resolver las controversias ante los órganos del Poder Jurisdiccional.

Sólo excepcionalmente nuestro Ordenamiento Jurídico permite a los particulares tutelar ellos mismos directamente sus derechos: así sucede, entre otros, en los supuestos de estado de necesidad o de legítima defensa dentro de los ámbitos penales,

¹ En tal sentido, Juan Carlos Cassagne en su libro "Derecho Administrativo" señala:"c) El principio de la ejecutoriedad: Es un típico privilegio "hacia afuera" que habilita a los órganos que ejercen la función materialmente administrativa para disponer la realización o cumplimiento del acto sin intervención judicial, apelando excepcionalmente al uso de la coacción dentro de los límites dispuestos por el ordenamiento jurídico.

El principio de la ejecutoriedad admite dos subespecies importantes: a) la que se opera en sede administrativa por su propia virtualidad o por disposición de una norma sin apelar al uso de la coacción y b) la facultad de ejecutar en forma coactiva el acto por parte de los órganos que ejercen la función materialmente administrativa, debiendo advertirse que esta prerrogativa es, en principio, excepcional en nuestro ordenamiento constitucional en virtud de que la ejecución coactiva de un acto en la persona o bienes del administrado integra el contenido de la función que la Constitución atribuye a los jueces, configurando un sistema material a favor del administrado". Pág. 21.

² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. Tomás Ramón. "Curso de Derecho Administrativo". Tomo I, 4.a ed., Madrid, Civitas, 1983, págs. 455-458.

también en los casos en que el Derecho Civil autoriza el derecho de retención. La tutela del orden jurídico corresponde a los jueces y tribunales en las relaciones entre particulares.

Frente a esa situación, la Administración Pública disfruta tradicionalmente en el Derecho peruano de la potestad de tutelar por sí mismas sus derechos e intereses. La Administración está exenta de someter sus pretensiones tanto a proceso declarativo como a proceso ejecutivo. Las decisiones administrativas son ejecutivas y ejecutorias³.

La potestad de autotutela hace que las restantes potestades administrativas adquieran, pues, un formidable alcance, ya que pueden ser ejercitadas y realizadas prácticamente sin la intervención de voluntades ajenas a la de la Administración.

García De Enterría ha puesto de relieve que esa configuración de la autotutela administrativa es explicable como producto de un largo proceso histórico y también por virtud de un principio general identificable en nuestro Ordenamiento Jurídico. En efecto, los datos del Derecho positivo cobran sentido sistemático entendidos como especificaciones de un principio de autotutela administrativa, conforme al cual la Administración Pública están capacitadas para tutelar por sí mismas sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del statu quo, eximiéndose de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial.

III. Características de la Autotutela Administrativa

La autotutela de la administración es, en primer término, general y luego define un ámbito necesario de autonomía jurídica que el juez no puede interferir salvo en un momento muy concreto de su desarrollo.

La generalidad está definida hoy de manera muy explícita en las leyes. Por lo que hace a la asignación de fuerza ejecutiva a sus decisiones se le reconoce con carácter general, salvo en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior. Por lo que se refiere a la acción de oficio que faculta al uso de la propia coacción, se enuncia como una potestad de principio salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de los Tribunales.⁴

La autotutela administrativa define un ámbito necesario de actuación, donde el poder del juez queda excluido, salvo en un momento singular de esa actuación. El juez no puede penetrar en el ámbito de autotutela administrativa, no podrá prohibir ni evitar, ni interferir ni siquiera pronunciarse sobre el contenido eventual antes que la Administración haya ejecutoriamente declarado; el juez debe respetar la realización íntegra (declarativa y ejecutiva) por la Administración de su potestad de autotutela; sólo podrá intervenir cuando la autotutela declarativa esté ya producida y precisamente para verificar si la misma se ajusta o no al derecho material aplicable. Éste es el principio llamado del acto previo del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa. La apertura del contencioso-administrativo no paralizará el desarrollo de la autotutela de la Administración, la cual podrá continuar ejecutando el acto administrativo impugnado.

³ Juan Carlos Cassagne señala: "No siempre se ha diferenciado en forma clara la facultad que tiene el Poder Ejecutivo (en todos los países del mundo) para utilizar la coacción estatal, de la facultad de disponer la ejecución coactiva del acto sin intervención judicial, comúnmente denominada ejecutoriedad del acto administrativo en la doctrina italiana. Tampoco se ha advertido que la coacción no constituye la única manera de cumplir el acto administrativo, aunque sea la especie de ejecutoriedad de mayor trascendencia y gravitación en la esfera jurídica de los administrados (...) Los supuestos indicados, que no agotan todos los casos en que el acto administrativo se cumple sin apelar al uso de la coacción material o ejecución coactiva 49, demuestran la conveniencia y necesidad de utilizar una noción amplia de ejecutoriedad, que englobe todas las formas de cumplimiento del acto por parte del órgano que ejerce la función administrativa, sin intervención judicial".

⁴ Según el **Informe Defensorial N° 121**: "La autotutela es necesaria para el funcionamiento, eficiencia y efectividad de todo procedimiento administrativo. Asimismo, en la práctica, confiere un gran poder a la Administración, que no sólo conoce las reglas, sino también, por lo general, el derecho que ampara o debe amparar sus decisiones. Se trata de un poder que debe ser ejercido en función de límites impuestos por la Constitución y el ordenamiento jurídico en su conjunto, y con respeto, por supuesto, de los derechos fundamentales.". Pág. 21

Materialmente se justifica en una razón de expeditividad y eficacia en la gestión de los servicios y asuntos públicos que tiene confiada la Administración. Esta gestión no sería factible si la Administración tuviese que impetrar de los Tribunales por las vías comunes.

IV. Clases de Autotutela Administrativa

En el ámbito del Derecho Procesal Administrativo, tradicionalmente, se admitió como un privilegio de carácter formal el agotamiento preceptivo de la vía administrativa o la vía gubernativa previa, esto es, que los administrados que se estiman lesionados o agraviados por un acto administrativo deben, de previo a acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, agotar todos los recursos administrativos ordinarios procedentes contra el mismo en sede administrativa. Consecuentemente, el agotamiento de la vía administrativa, se convierte en un requisito de admisibilidad del proceso contencioso-administrativo en su versión objetiva o revisora clásica y tradicional. En la base de este instituto subyace la denominada prerrogativa de la autotutela declarativa y ejecutiva de las Administración Pública, la cual ha encontrado sustento, al propio tiempo, en principios tales como los de eficacia, eficiencia y buena administración.

- A) **Autotutela Declarativa:** Todos los actos administrativos (menos los que diga la ley) son ejecutorios; obligan al inmediato cumplimiento aunque otro sujeto discrepe sobre su legalidad. Esta cualidad de los actos de la Administración se aplica a todos los que la Administración dicte. La Administración puede, por tanto, modificar unilateralmente las situaciones jurídicas sobre las que actúa. La decisión administrativa se beneficia de una “presunción de legalidad” que la hace de cumplimiento necesario, sin necesidad de tener que obedecer ninguna sentencia declarativa previa (la verificación del juez queda desplazada a una eventual intervención a posteriori en el posible proceso impugnatorio que contra el acto puede montarse). Así la Administración tiene el privilegio de decidir previamente a toda intervención del juez; la decisión no precisa de control judicial, ese control sólo es posible cuando la Administración previamente ha decidido de manera ejecutoria.

Esta presunción de legalidad es la que provoca que produzcan efecto desde el día que se dicten los actos. Esta presunción es no obstante, no definitiva, pues los Tribunales pueden intervenir posteriormente (el ciudadano debería de impugnarlo mediante las vías de recurso disponibles y justificar que el acto no se ajusta a derecho). Si hay sentencia que pone fin a este acto, no suspende los efectos ya producidos y la ejecución subsiguiente del acto recurrido. Este es un gran privilegio de la Administración. La autotutela declarativa desplaza así la carga de accionar a la otra parte, gravada con la necesidad de poner en movimiento una acción impugnatoria para destruir la eficacia mediante que alcanzan las decisiones administrativas.

- B) **Autotutela Ejecutiva**⁵: La autotutela ejecutiva supone el paso al terreno de los hechos, del comportamiento u operaciones materiales, concretamente al uso de la

⁵ A decir de Armando Rizo Oyanguren en su libro “Manual Elemental de Derecho Administrativo”: “(...) Mientras un particular que quisiera hacer efectivo un derecho del que fuese titular necesitaría, en primer lugar, obtener del Tribunal competente la declaración judicial de reconocimiento del derecho controvertido, y en segundo lugar, acudir igualmente al Tribunal competente para que inicie el correspondiente procedimiento ejecutivo sobre el patrimonio del deudor. En cambio, la Administración Pública aparece investida de los poderes necesarios para realizar por sí misma la autotutela de su derecho, y para ello declara por sí misma cual es su derecho, de donde el carácter obligatorio del acto administrativo; y procede a ejecutar por sus propios medios y contra la voluntad de los obligados, lo que previamente ha declarado. El acto administrativo es ejecutivo; y ejecutivo es lo que tiene fuerza de ejecución y ejecutorio es lo que por sí mismo es ejecutivo, circunstancias ambas que cuadran al acto administrativo. En efecto, producido el acto administrativo, tiene virtualidad ejecutiva; es decir, ha de cumplirse y no espera ni permite que se difiera a otro tiempo la ejecución.

El acto administrativo es, pues, ejecutivo y ejecutorio; siendo claro que lo ejecutivo es una cualidad sustancial y lo ejecutorio es meramente instrumental. Por ello, si bien la ejecutoriedad requiere fuerza de ejecución, no presupone la originaria existencia de la ejecutividad, ni la ejecutividad lleva necesariamente

coacción frente a terceros. La autotutela puede referirse a la ejecución forzosa de los propios actos de la Administración cuyos destinatarios resistan el cumplimiento. Todos los actos administrativos pueden ser objeto de ejecución forzosa, salvo que una Ley los excluya y obligue a acudir a los Tribunales.

Este tipo de autotutela sigue siendo también previa y no definitiva, de modo que el hecho de su aplicación no excluye el eventual conocimiento ulterior de los Tribunales contencioso-administrativos.

- C) **Autotutela Conservativa:** Protege una situación dada, resiste a la pretensión de un tercero de alterar dicha situación, propugna una omisión.
- D) **Autotutela Agresiva o Activa:** Contenido una conducta positiva y por resultado una mutación en el actual estado de cosas, aunque actué en protección de una situación previa.

La decisión de la administración se beneficia de una presunción de legalidad, que la hace de cumplimiento necesario, sin necesidad de tener que obtener ninguna sentencia declarativa previa.

V. **El Procedimiento de Ejecución Coactiva como Manifestación de la Potestad de Autotutela Ejecutiva de la Administración Pública.**

El procedimiento de cobranza coactiva constituye una de las más intensas manifestaciones de las potestades de autotutela ejecutiva que nuestro ordenamiento jurídico confiere a la administración pública para ejecutar por sí misma sus decisiones, sin necesidad de requerir el auxilio de los particulares.^{6 7}

De una búsqueda en el Derecho comparado, podemos advertir que nuestro Procedimiento de Cobranza Coactiva guarda estrechos vínculos con la denominada “Vía Administrativa de Apremio” del Derecho Español el que *“ha tenido —y tiene— su campo de actuación prioritario en la recaudación de los tributos; por ello, resulta imprescindible estudiarla al hilo del desarrollo de esta esencial función administrativa”*.⁸

Mediante el procedimiento de cobranza coactiva las entidades que forman parte de la administración pública persiguen el cobro forzoso de acreencias pecuniarias de derecho público⁹, independientemente de la voluntad del obligado, estando facultadas para detraer del patrimonio jurídico del deudor bienes y derechos hasta la satisfacción de lo adeudado.¹⁰

Con la dación de la Ley 26979 –Ley de Procedimiento de ejecución Coactiva, publicada el 23 de Septiembre de 1998-, se introdujo una importante pauta para ordenar los procedimientos de ejecución coactiva. La Ley N° 26979, estableció el marco legal aplicable a los actos de ejecución coactiva que ejercen las entidades de la Administración Pública, hasta ese momento contenido en dos cuerpos legales: el Código Tributario que establecía las reglas para el cobro coercitivo de las deudas tributarias (concepto que conforme al artículo 28° de dicho Código comprendía al

aparejada la ejecutoriedad. Si ambas coinciden en el acto administrativo es por la necesidad de dejar a salvo de interferencias el cumplimiento de las resoluciones que afectan a los intereses públicos y el principio de la independencia de los diversos Poderes del Estado.” Pág. 149 -150.

⁶ A decir de Francisco Javier Sanz Larruga: “La irreductible tensión entre Administración pública y Justicia, entre potestades administrativas y garantías judiciales, se presenta con singular vigor en el ámbito de la ejecución forzosa administrativa. Efectivamente, la «autotutela o autodefensa ejecutiva» de la Administración, por la que ésta se halla exenta de la carga de solicitar a los Tribunales la ejecución de sus propias decisiones —pudiendo llevarla a cabo ella misma...”. “La Vía Administrativa del Apremio: Una Potestad Administrativa en Expansión”. En: “REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA” N° 117, Setiembre - Diciembre 1988, Madrid, Págs. 367-408.

⁷ La Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General – regula el tema de la autotutela administrativa ejecutiva en su Título II, Capítulo IX, artículos del 192 al 200.

⁸ “La Vía Administrativa del Apremio: Una Potestad Administrativa en Expansión”. Pág. 372.

⁹ A decir de Jorge Danós Ordoñez y Diego Zegarra Valdivia: “La Administración Pública sólo puede ejercer las potestades que el ordenamiento le confiere para recaudar coactivamente sus ingresos o ejecutar forzosamente las obligaciones a su favor cuando éstos se hayan generado como consecuencia de una relación jurídica de carácter público. Tal es el caso de los ingresos tributarios y de otros ingresos que no tienen ese carácter pero que se manifiestan en la potestad de imperio de los poderes públicos, como las multas, etc.” (“El Procedimiento de Ejecución Coactiva”. Gaceta Jurídica Editores, 1999. Pág. 23)

¹⁰ Al respecto el artículo 197 de la Ley N° 27444 señala: “Si la entidad hubiera de procurarse la ejecución de una obligación de dar, hacer o no hacer, se seguirá el procedimiento previsto en las leyes de la materia”.

tributo, las multas, los intereses y el recargo); y por otra parte del Decreto Ley N° 17355 y sus modificatorias que regulaba el cobro de otras obligaciones pecuniarias de carácter público "Distintas de las obligaciones comerciales o civiles de derecho privado." (literal f, art. 2°, in fine), como es el caso de las multas que puede imponer la administración a quienes cometan infracciones de índole administrativa, diferentes a las de carácter tributario.

Sin embargo, desde la promulgación y publicación de la Ley N° 26979, se aprobaron dispositivos legales que complementaron y/o modificaron su texto, como es el caso de las Leyes N°s. 28165 y 28892, razón por lo cual y dada la importancia que tiene para el Estado y la ciudadanía en general el cumplimiento de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, era necesario contar con un solo texto que contenga sus disposiciones vigentes, por lo que fue aprobado el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979 mediante D.S. N° 018-2008-JUS, publicado el 06.12.2008.

VI. Conclusión.-

La Administración Pública no es ejecución automática de una norma, sino una realización material oportuna, eficaz y efectiva a través de potestades reglamentarias o discrecionales e imperativas.

Esta clase de actividad estatal no puede concebirse, en cuanto realización de sus fines, sin las facultades propias del poder público.

Las potestades de la Administración Pública, pueden clasificarse según el modo y la forma de su manifestación exterior en: reglamentarias, imperativas, ejecutivas, sancionadoras y algunos agregan también las jurisdiccionales.

La Administración Pública disfruta tradicionalmente en el Derecho peruano de la potestad de tutelar por sí mismas sus derechos e intereses. Así, la Administración está exenta de someter sus pretensiones tanto a proceso declarativo como a proceso ejecutivo. Las decisiones administrativas son ejecutivas y ejecutorias.

La potestad de autotutela hace que las restantes potestades administrativas adquieran, pues, un formidable alcance, ya que pueden ser ejercitadas y realizadas prácticamente sin la intervención de voluntades ajenas a la de la Administración.

El procedimiento de cobranza coactiva constituye una de las más intensas manifestaciones de las potestades de autotutela que nuestro ordenamiento jurídico confiere a la Administración Pública para ejecutar por sí mismas sus decisiones, sin necesidad de requerir el auxilio del Poder Judicial. Mediante el procedimiento de cobranza coactiva las entidades que forman parte de la Administración Pública persiguen el cobro forzoso de acreencias pecuniarias de derecho público, independientemente de la voluntad del obligado, estando facultadas para detraer del patrimonio jurídico del deudor bienes y derechos hasta la satisfacción de lo adeudado.

VII. Bibliografía.

- CASSAGNE, Juan Carlos (2002). "DERECHO ADMINISTRATIVO". Tomo I y II. Séptima Edición. Buenos Aires, Lexis Nexis -Abeledo-Perrot.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. Tomás Ramón (1983)." CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO". Tomo I, 4ta Ed. Madrid, Civitas.
- DANÓS ORDOÑEZ, Jorge y ZEGARRA VALDIVIA, Diego. (1999)."El Procedimiento de Ejecución Coactiva". Lima, Gaceta Jurídica Editores.
- RIZO OYANGUREN, Armando (1991). "MANUAL ELEMENTAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO". Nicaragua, Universidad Autónoma de Nicaragua.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier "LA VÍA ADMINISTRATIVA DE APREMIO: UNA POTESTAD ADMINISTRATIVA EN EXPANSIÓN". En: "REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA" N° 117, Setiembre - Diciembre 1988, Madrid, Págs. 68 – 70.
- INFORME DEFENSORIAL N° 121 "Propuestas para una Reforma de la Justicia Contencioso-Administrativa desde la Perspectiva del Acceso a la Justicia". (2007) 1ra Edición. Defensoría del Pueblo.