

431/2011-CR

Lima, 09 de Octubre del 2012

**OFICIO N° 0471-2012-MFP/CR**

Señor  
**Javier Ángeles Illmann**  
Oficial Mayor del Congreso de la República  
Presente.-

De mi consideración:

Mediante la presente, me dirijo a usted, a efectos de solicitarle se sirva retirar los Proyectos de Ley, que a continuación se detallan, presentados por el recurrente:

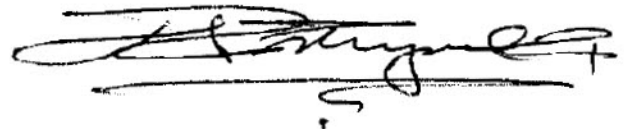
- Proyecto de Ley N° 618/201, Ley que previene y sanciona violencia en espectáculos deportivos, presentado el 12 de diciembre del 2011.
- Proyecto Ley N° 1490/2012, Ley modifica el art. 118 INC. 19 de la Constitución Política del Perú "Ley que establece plazo de vigencia a los Decretos de Urgencias", presentado el 06 de setiembre del 2012.
- Proyecto de Ley N° 432/2011, Ley que establece la modificatoria de la Ley N° 28237 e incorpora el Artículo 59-A, al Código Procesal Constitucional "Ley que regula el Amparo Electoral", presentado el 02 de noviembre del 2011.
- Proyecto de Ley N° 431/2011, Ley que modifica el artículo 23 Inc. 3, de la Ley 28165, Ley que modifica la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, presentado el 02 de noviembre del 2011.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los especiales sentimientos de mi especial consideración y estima.

Atentamente,

  
**MARCO FALCONI PICARDO**  
Congresista de la República

C.c.: Bancada Grupo Parlamentario Perú Posible



**MARIANO PORTUGAL CATAORA**  
Directivo Portavoz  
Grupo Parlamentario Perú Posible

CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Es copia fiel del original

15 OCT 2012  
  
**POLIDORO CHANAMÉ ROBLES**  
Fedatario

JR. CARABAYA 381 - OF. 302 - TELÉFONO 311-7800

CONGRESO DE LA REPUBLICA  
Lima 16 de 10 de 2012  
**ATIENDASE**



JAVIER ANGELES ILLMANN  
Oficial Mayor(e)  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

OK



Proyecto de Ley N° 431/2011-CR

PROYECTO DE LEY

CONGRESO DE LA REPUBLICA
AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
02 NOV 2011
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:50 PM

Congreso de la República

Ley que modifica el artículo 23° inciso 3 de la Ley N° 28165 "Ley que modifica la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva"

I. DATOS DEL AUTOR

El Congresista de la República que suscribe, MARCO TULLIO FALCONI PICARDO, miembro de la Bancada Alianza Parlamentaria, en uso de las facultades legislativas que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

I. FORMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY
El Congreso de la República
Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL ARTICULO 23.3 DE LA LEY N°28165
"LEY QUE MODIFICA LA LEY DE PROCEDIMIENTO DE EJECUCION COACTIVA"

Articulo 23.- Revisión judicial del Procedimiento.

23.3. La admisión de la medida cautelar suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva hasta la emisión del correspondiente pronunciamiento de la Corte Superior, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 16, numeral 16.5 de la presente Ley. En los casos en que el administrado no cuente con Licencia de Funcionamiento y haya sido objeto de sanción de clausura, la demanda será declarada improcedente por falta de legitimidad para obrar.

El Obligado o el administrado al cual se imputa responsabilidad solidaria sujeto a ejecución coactiva, entregará a los terceros copia simple del auto admisorio 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.

Handwritten signature

MARGO FALCONI PICARDO
Congresista de la República



Handwritten signature

Handwritten signatures and initials

Handwritten signature

Directiva Fortavaz

MEMORIA

Handwritten signature

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, <sup>07</sup> de <sup>enero</sup> del 2011.

Según la consulta realizada, de conformidad con el

Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la

República: pase la Proposición N° 431 para su

estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

Justicia y Derechos Humanos.



GIULIANA LASTRES BLANCO  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, <sup>16</sup> de <sup>10</sup> de 2012

Visto el oficio Nro. 0471-2012-MFP/CR suscrito por el señor MARIANO PORTUGAL CATAFORA, Directivo Portavoz del Grupo Parlamentario Perú Posible, y MARCO FALCONÍ PICARDO, Congresista de la República, TÉNGASE POR RETIRADA la Proposición Nro. 431/2011-CR.



JAVIER ÁNGELES ILLMANN  
(Oficial Mayor)  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## II. EXPOSICION DE MOTIVOS

### I. GENERALIDADES.

En todas las ciudades del Perú existen establecimientos que realizan actividades que van en contra de la moral, las buenas costumbres y sobretodo en contra de la seguridad ciudadana, entre los cuales podemos encontrar: bares, cantinas, licorerías, prostíbulos; que en su gran mayoría no cuentan con licencia de funcionamiento o cuyo funcionamiento está prohibido por Ley Orgánica de Municipalidades, la misma que establece restricciones y prohibiciones para el funcionamiento de algunos de estos locales.

Las consecuencias de la existencia de estos locales son el incremento de índice de criminalidad, de delincuencia, lo que en definitiva atenta contra la seguridad ciudadana; también es una realidad que la Policía Nacional y las Municipalidades no pueden controlar la proliferación y seguridad de estos locales, es decir, no pueden siquiera clausurarlos, debido a muchas razones: una de ellas es la Ley de Ejecución Coactiva la misma que no se sujeta a la realidad y ocasiona que estos establecimientos continúen funcionando pese a que existan resoluciones administrativas que ordenan su cierre y clausura.

Conforme a la facultad sancionadora, las Municipalidades pueden disponer la clausura de los establecimientos o servicios cuando su funcionamiento está prohibido legalmente, tal como lo prevé el artículo 49° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; o cuando no han obtenido Licencia de Funcionamiento conforme a la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

Bajo las consideraciones anteriores, se han dado muchos casos de municipalidades que han emitido ordenanzas con el fin de no otorgar autorizaciones para "el giro de salones de bingos, videos juegos, aparatos de esparcimiento o diversión, tragamonedas, galerías de tiro, juegos, carritos, fulbito, salas de juego y similares; discotecas; videos pubs, licorerías, bares, cantinas, recreos, cabarets, salones de masajes y similares; cuando el establecimiento se encuentre ubicado a menos de 200 metros de distancia de instituciones públicas, culturales, iglesias, templos religiosos, lugares de culto, universidades e instituciones educativas en general, las mismas que si bien han tenido un efecto temporal, no han solucionado el problema de la irregularidad de funcionamiento y de inseguridad y peligro que dichos locales han generado en la ciudadanía de nuestro país.

Si bien es cierto el cumplimiento de las normas sobre funcionamiento de locales comerciales legitima el derecho de los propietarios de los mismos, ello no conlleva a que las personas, ya sean naturales o jurídicas, titulares de establecimientos dedicados a actividades prohibidas, puedan realizar tales actividades comerciales, desnaturalizando así el objeto de la licencia obtenida.

La clausura de estos establecimientos está a cargo de los Ejecutores Coactivos de las Municipalidades, y éstos se ciñen al procedimiento establecido en la Ley N° 26979, Ley de Ejecución Coactiva, que se supone debe brindar un procedimiento eficaz que permita ejecutar de inmediato las sanciones de clausura que los organismos respectivos de las Municipalidades han dictado, previo procedimiento administrativo.

El máximo intérprete de la Constitución en el Perú, ha señalado que: "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 (...)".

El artículo 16.2 de la Ley N° 26979, señala que: "(...) el procedimiento de ejecución coactiva deberá suspenderse, 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 procedimiento deberá producirse dentro del día hábil siguiente a la notificación del mandato judicial y/o medida cautelar o de la puesta en conocimiento de la misma por el ejecutado o por 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 23 de la presente Ley en lo referido a la demanda de revisión".

El problema radica en que la Ley 26979, Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, prevé en su artículo 23° la posibilidad del inicio del "proceso de revisión judicial" del procedimiento coactivo, revisando únicamente la legalidad y el cumplimiento de las normas previstas para su iniciación y trámite, este proceso se inicia en primera instancia en las Salas Civiles o Contencioso Administrativas, NO en los juzgados; pero esta norma va más allá de lo previsto, pues establece la posibilidad de IMPEDIR que el Ejecutor Coactivo ejecute la medida con la sola presentación de la demanda de revisión judicial, el artículo 23° referido establece: "**23.3 La sola presentación de la demanda de revisión judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva hasta la emisión del correspondiente pronunciamiento de la Corte Superior, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 16, numeral 16.5 de la presente Ley.**" (negrita, subrayado y cursiva nuestros); ello implica que con la sola presentación de la demanda de revisión judicial se suspende la ejecución coactiva, vale decir que el Ejecutor Coactivo no puede clausurar el Local o establecimiento sancionado.

Esta norma, en la forma que está redactada, permite que los establecimientos de actividades prohibidas o que no cuenten con licencia de funcionamiento continúen funcionando, no importando al propietario o administrador del mismo que su demanda sea admitida a trámite o sea declarada improcedente, es decir, no le importa el resultado de la calificación de la demanda, pues el resultado será el mismo: **LA SUSPENSIÓN DE LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA**; este resultado será predecible, dado que, que con la sola presentación de la demanda se suspende el procedimiento de ejecución coactiva; el problema va más allá por cuanto la segunda instancia de este tipo de procesos es la Corte Suprema, la Sala Constitucional y Social de la misma, y el pronunciamiento de la Corte Suprema podría tardar 2 ó 3 años, ocasionando con ello, que durante este lapso de tiempo estos locales sigan funcionando impunemente.

Consideramos que esta norma permite el ejercicio abusivo del derecho de acceso a la tutela judicial efectiva, por lo que:

- a) La suspensión del procedimiento de ejecución coactiva sólo debería proceder cuando se haya admitido a trámite la demanda de Revisión Judicial, que es una garantía de ser un caso justiciable; y,
- b) Además debería precisarse que la demanda será declarada Improcedente por falta de legitimidad para obrar en los casos en que el administrado – demandante no cuente con licencia de funcionamiento, atendiendo a la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, y, al Precedente Vinculante N° 2802-2005-AA, Sentencia del Tribunal Constitucional del 14 de noviembre de 2005.

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; dicha garantía se ve plasmada en nuestra fórmula legal al establecer que la **admisión de la demanda** paraliza la labor del ejecutor coactivo.

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 (...)”.

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.

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”.

Si bien es cierto, al suspenderse la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva se evitaría que la administración ejecute el patrimonio del administrado, situación que garantiza la efectividad de las decisiones del Poder Judicial, ello también conlleva a colocar a la administración en una desigualdad en el proceso, puesto que se estaría protegiendo un derecho que en muchos de los casos ha venido siendo desnaturalizado.

Cabe reconocer que 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, pero este supuesto conlleva a la emisión de una **sentencia** en proceso judicial, dejando de lado el primer pronunciamiento del magistrado al establecer la admisibilidad de la demanda presentada.

Cabe precisar que en la parte considerativa de las resoluciones municipales expedidas por las municipalidades se limita el derecho de trabajo, por el contrario, la *ratio juris* de dichas disposiciones se sustenta en la defensa del orden público.

Para ello tomamos en consideración lo resuelto por el Tribunal Constitucional, el mismo que ha considerado<sup>1</sup>:

El orden público es el conjunto de valores, principios y pautas de comportamiento político, económico y cultural en sentido lato, cuyo propósito es la conservación y adecuado desenvolvimiento de la vida coexistencial. En tal sentido, consolida la pluralidad de creencias, intereses y prácticas comunitarias orientadas hacia un mismo fin: la realización social de los miembros de un Estado. El orden público alude a lo básico y fundamental para

---

<sup>1</sup> Fundamento 28, de la sentencia recaída en el expediente N° 3283-2003-AA.

la vida en comunidad, razón por la cual se constituye en el basamento para la organización y estructuración de la sociedad.

En ese contexto, el Estado puede establecer medidas limitativas o restrictivas de la libertad de los ciudadanos con el objeto que, en el caso específico de la defensa de valores como la paz o de principios como la seguridad, se evite la consumación de actos que puedan producir perturbaciones o conflictos. De allí que en resguardo del denominado orden material – elemento conformante del orden público– el Estado procure la verificación de conductas que coadyuven al sostenimiento de la tranquilidad pública, el sosiego ciudadano, etc.

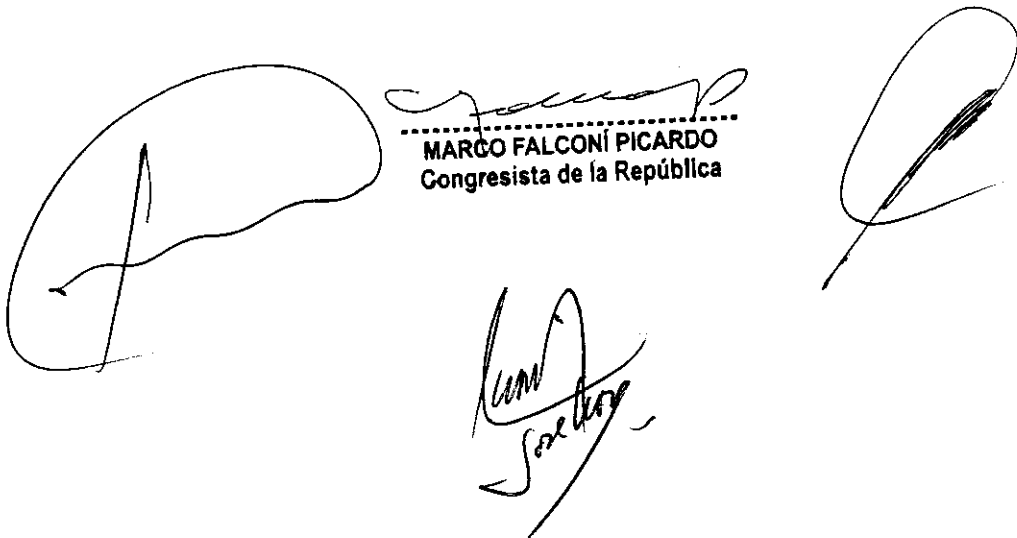
En base a lo anteriormente expuesto, el considerar la suspensión del proceso de ejecución coactiva al momento de admisión de la demanda, encuentra justificación no solo en el hecho de la protección del orden público por parte del juez, sino, en el hecho que muchos de los dueños de los locales que atentan contra la moral pública y el orden ciudadano no cuentan con la licencia respectiva, encontrando en el artículo 23.3 de la ley N° 28165 un mecanismo de impunidad y protección a sus actividades.

### **EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL**

El presente proyecto no deroga ni modifica norma alguna sino que más bien genera las condiciones necesarias para que los gobiernos locales puedan cumplir con su función de apoyo en el orden público y desarrollo de su autonomía administrativa.

### **ANALISIS COSTO BENEFICIO**

El presente proyecto no irroga gasto alguno al erario público y más bien contribuye a generar una efectiva labor de las actividades comerciales desarrolladas en las comunas, lo cual redundará en una mayor confianza de la ciudadanía en sus autoridades municipales y revierte positivamente en la generación de condiciones para una convivencia más justa.



The image shows three handwritten signatures and a typed name. The central signature is the most legible, with the name 'MARCO FALCONÍ PICARDO' and the title 'Congresista de la República' printed below it. To the left is a large, stylized signature, and to the right is another stylized signature. Below the central signature is a fourth, smaller signature.