

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA
ESCUELA DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL



**VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL
EFECTIVA POR EL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES
QUE CONDENAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL PAGO DE
SUMAS DE DINERO, DICTADOS POR LOS JUZGADOS LABORALES
ESPECIALIZADOS EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE
AREQUIPA, ENTRE LOS AÑOS 2013 – 2014**

Tesis presentado por el Bachiller:

LUIS ANGEL ARAGON CARREÑO

Para Optar el Grado Académico de:

MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL

AREQUIPA – PERÚ

2016

Dedico esta Tesis a mis padres, Dr. Luis Ángel Aragón Ibarra y Sra. Graciela Carreño de Aragón; porque ellos han dado razón a mi vida, con sus consejos, su apoyo incondicional y paciencia. Todo lo que soy hoy, es gracias a ellos, que nunca dudaron de mi inteligencia, capacidad y honestidad; dándome con sus vidas, dignos ejemplos de superación, entrega y fé en Dios, creador supremo y hacedor de todas las cosas



“El cumplimiento de los mandatos judiciales en sus propios términos debe llevarse a cabo de forma inmediata, a fin de garantizar una tutela adecuada a los intereses o derechos afectados de los justiciables. El incumplimiento de un mandato judicial, por el contrario, puede afectar no solo a quien es la parte vencedora en el proceso (esfera subjetiva), sino también afectar gravemente a la efectividad del sistema jurídico nacional (esfera objetiva), pues de qué serviría pasar por un largo y muchas veces tedioso proceso si, al final, a pesar de haberlo ganado, quien está obligado a cumplir con el mandato resultante, no lo cumple; por ello, en tales circunstancias, estaríamos frente un problema real que afectaría per se el derecho fundamental a la ejecución de los pronunciamientos judiciales, contenido de la tutela judicial efectiva”.

Tribunal Constitucional

INDICE

Contenido	pág.
Resumen	09
Abstract	11
Introducción	13
 CAPITULO I	 18
LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	 18
1. El Estado peruano	18
1.1. El Estado	18
1.2. Finalidad del Estado Peruano	19
1.3. Funciones del Estado Peruano	21
1.4. La función administrativa del Estado	22
1.5. Las interrelaciones entre la función administrativa y las demás funciones estatales	24
2. La Administración Pública en el Perú	25
2.1. La Administración Publica	25
2.2. La estructura básica de la Administración Pública peruana	28
2.3. Fines de la Administración Publica	28
2.4. Los elementos de la Administración Publica	29
2.5. Sujetos de la Administración Publica	30
3. Procedimiento administrativo	31
3.1. El acto administrativo	31
3.2. Revisión de actos en sede administrativa	33
a) Revisión de oficio	34
b) Revisión a pedido de parte	35
B.1. El recurso de reconsideración	35
B.2. El recurso de apelación	36
B.3. El recurso de revisión.	37
3.3. Agotamiento de vía administrativa	38
3.4. La cosa decidida	39

4. Proceso contencioso administrativo	39
4.1. Concepto	39
4.2. Principios del proceso contencioso administrativo	40
4.3. Objeto del proceso	41
a) Exclusividad del proceso contencioso administrativo	41
b) Actuaciones impugnables	41
4.4. Pretensiones que se pueden plantear	42
4.5. Vía procedimental	43
4.5.1. El proceso urgente	43
4.5.2. Procesos que se tramitan en vía proceso urgente	44
4.5.3. Reglas del proceso urgente	46
4.5.4. El procedimiento especial	46
4.6. La sentencia en el proceso contencioso administrativo	48
4.6.1. Sentencias estimatorias	49
4.6.2. Especificidad del mandato judicial	50
4.6.3. Ejecución de Sentencia	51
4.6.4. Deber personal de cumplimiento de la sentencia	53
4.6.5. Ejecución de obligaciones de dar suma de dinero	54
CAPITULO II	57
EJECUCION DE SENTENCIAS JUDICIALES EN LOS	
PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS QUE	
CONDENAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL PAGO DE	
SUMAS DE DINERO	58
1. Ejecución de sentencias judiciales	58
1.1. Proceso de Ejecución	58
1.2. El título ejecutivo conforme al código procesal civil	60
1.3. Ejecución de las resoluciones judiciales firmes	63
2. Ejecución de sentencias judiciales en los Procesos	
Contenciosos Administrativos	65
2.1. La sentencia en los procesos contenciosos administrativos	65
2.2. Ejecución de sentencias que condenan a la Administración	
Pública al pago de sumas de dinero	70

2.3. El artículo 47° del TUO de la ley 27584 en la Ejecución de Resoluciones Judiciales	72
2.3.1. Análisis del primer párrafo del artículo 47° del TUO de la Ley 27584.	72
2.3.2. Análisis del numeral 47.1 del artículo 47° del TUO de la Ley 27584	75
2.3.3. Análisis constitucional del numeral 47.2 del artículo 47° del TUO de la Ley 27584	77
2.3.4. Análisis constitucional del numeral 47.3 del artículo 47° del TUO de la Ley 27584	80
2.3.5. Análisis constitucional del numeral 47.4 del artículo 47 del TUO de la Ley 27584	85
CAPITULO III	92
EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PRESUPUESTAL Y DE INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES DEL ESTADO EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES QUE CONDENAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL PAGO DE SUMAS DE DINERO	92
3.1. El principio de legalidad	92
3.1.1. El principio de legalidad presupuestal	93
3.1.2. El cumplimiento de sentencias las sentencias judiciales y la Ley general del sistema nacional de presupuesto	98
3.1.3. El artículo 47° del TUO de la ley 27584, ley que regula el proceso contencioso administrativo en el ámbito presupuestal	99
3.2. La inembargabilidad de los bienes del estado	108
3.2.1. Bienes del Estado	108
3.2.2. Clasificación de los bienes del Estado	109
3.2.3. El principio de inembargabilidad de los bienes del Estado	111
3.3. La ejecución forzada de las resoluciones judiciales	115
3.4. Las medidas cautelares en la ejecución de sentencias judiciales que condena a la administración pública a pago de sumas de dinero	117

CAPITULO IV	127
EL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL Y LAS SENTENCIAS JUDICIALES QUE CONDENAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL PAGO DE SUMAS DE DINERO	127
4.1. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva	127
4.2. Facetas de la tutela jurisdiccional efectiva	128
4.3. Efectividad de la ejecución de sentencia	130
4.4. Plazo razonable en la ejecución de sentencia	133
4.5. Derechos vulnerados con el incumplimiento de las sentencias Judiciales	135
CAPITULO V	138
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	
4.5.1. Los procesos contenciosos administrativos en los Juzgados Laborales de Arequipa	138
1. Procesos contenciosos administrativos tramitados durante los años 2013 y 2014	138
2. Condición de las sentencias emitidas en los procesos contenciosos administrativos en los Juzgados de trabajo de Arequipa, durante el año 2013 y 2014	142
3. Sentencias emitidas en los procesos contenciosos administrativos en los Juzgados de Trabajo de Arequipa durante el año 2013 y 2014, referidos netamente sobre pago de sumas de dinero	144
4. Condición de ejecución de sentencias emitidas en los procesos contenciosos administrativos en los Juzgados de trabajo de Arequipa, durante el año 2013 y 2014, que ordenan a la administración pública al pago de sumas de dinero.	146
5. Casos prácticos sobre inejecución de sentencias emitidas en los procesos contenciosos administrativos en los Juzgados de trabajo de Arequipa, que ordenan a la administración pública al pago de sumas de dinero.	151

a) Cumplimiento parcial de sentencia por no calcular la suma de la deuda que corresponde, sin devengados e intereses: sentencia expedida en el expediente n° 011846-2008-0-0401-JR-CI-06	151
b) Incumplimiento de sentencia por emitir resolución administrativa sin reconocer los intereses y no efectuar el pagado: sentencia en el expediente n° 03484-2011-0-0401-JR-LA-06	155
c) Incumplimiento por no calcular adecuadamente el monto que le corresponde: sentencia en el expediente N° 2883-2013	167
d) Incumplimiento por no reconocer los devengados ni intereses: expediente n° 02317-2013-0-0401-JR-LA-06	177
6. La priorización en pago de deudas del Estado	186
7. Vulneración del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva	189
CONCLUSIONES	191
SUGERENCIAS	193
Proyecto de Ley	195
BIBLIOGRAFÍA	201
ANEXOS	206
Anexo 1: Proyecto de Tesis	207
Anexo 2: Matriz del caso Julio de la Gala Huamantuma	236
Anexo 3: Matriz del caso Roxana Elizabeth Romero Carnero	237
Anexo 4: Matriz del caso José Teófilo Vilca Ramos	238
Anexo 5: Matriz del caso de Gladis Marleni Montañez de Bedoya	239

RESUMEN

Nuestra Constitución Política en el inciso 3) del artículo 139° señala que son principios y derechos de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. De modo que, la tutela jurisdiccional efectiva constituye un derecho fundamental de toda persona de acceder a los órganos de justicia para hacer valer sus derechos como la eficacia de lo decidido en la sentencia.

Asimismo, nuestra Constitución Política en su artículo 139, inciso 2, segundo párrafo, señala que ninguna autoridad puede dejar sin efecto ni retardar el cumplimiento de Sentencias que han pasado en autoridad de Cosa Juzgada. Haciéndonos ver que la ejecución de las sentencias judiciales es obligatorio y en los mismos términos de la sentencia. Sin embargo ello en nuestro país no está ocurriendo, pues como se ha detectado en esta investigación en el Poder Judicial de Arequipa, las Sentencias Judiciales emitidas por los Juzgados Laborales especializados en lo Contencioso Administrativo de Arequipa, entre los años 2013 – 2014, que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, no se ejecutan a cabalidad; puesto que existen sentencias que desde hace cinco o más años que no han sido materia de ejecución, otras sentencias judiciales que se han ejecutado parcialmente, en otros casos tardíamente y así mismo sentencias que no han sido materia de cumplimiento en absoluto.

Entre las causales que provocan el incumplimiento de sentencias judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, emitidas por los Juzgados Laborales especializados en lo Contencioso Administrativo de Arequipa, entre los años 2013 – 2014, está la forma de regulación del artículo 47° del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, pues no prevé claramente los mecanismos para que puedan hacerse cumplir las sentencias judiciales en ejecución, así mismo la regulación del principio de legalidad presupuestal y el principio de inembargabilidad de los bienes estatales, que en ambos

casos resulta más favorable para los intereses del Estado que para el justiciable.

Como señalamos, el procedimiento administrativo establecido por el artículo 47° del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, no garantiza a los ejecutantes la satisfacción de su crédito por parte de la Administración Pública en ejecución de sentencias que condenan al pago de sumas de dinero, considerando la deficiente regulación del procedimiento administrativo, y la inadecuada interpretación del principio de legalidad presupuestal, del proceso de ejecución de resolución judicial y del principio de inembargabilidad de los bienes del Estado, por ello, reiteramos, la ejecución de una sentencia contra la Administración Pública no está teniendo éxito en nuestro país.

Bajo esa perspectiva, está probado que en Arequipa, las sentencias judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, expedidas por los Juzgados Laborales especializados en lo Contencioso Administrativo de Arequipa, no se ejecutan con seguridad y con ello se estaría vulnerando el derecho a la tutela jurisdiccional en su fase ejecutiva.

ABSTRACT

Our policy in paragraph 3) Article 139 of the Constitution states that are principles and rights of the judicial function, the observance of due process and judicial protection. So, effective judicial protection is a fundamental right of every person to access justice agencies to enforce their rights and the effectiveness of the decision in the judgment.

Also, our Constitution in Article 139, paragraph 2, second paragraph, states that no authority can waive or delay enforcement of judgments that have the force of *res judicata*. Making us see that the execution of judgments is mandatory and in the same terms of the judgment. However this in our country is not happening, because as has been found in this investigation in the Judiciary of Arequipa, ass judgments issued by the specialized labor courts in the Administrative Arequipa, between the years 2013 - 2014, condemning to Public to pay sums of money management, not executed fully, since there are sentences that since 05 or more years has not been fulfilled execute ago, since there are cases where it has been partially performed in other late and others have not been fulfilled absolutely.

Among the causes that lead to the failure of judgments that condemn the Public Administration to pay sums of money issued by the specialized labor courts in the Administrative Arequipa, between the years 2013 - 2014, is the form of regulation Article 47 ° of the Consolidated Text of Law 27584, Law regulating the Administrative Process, as not clearly provides the mechanisms to enforce the regulation the principle of budgetary legality and the principle of immunity from seizure of state assets, which is much more favorable to the State which for the justiciable.

As noted, the administrative procedure established by Article 47 ° of the Consolidated Text of Law 27584, Law regulating the Administrative Process does not guarantee the performers the satisfaction of his claim by the Public Administration enforcement of judgments condemn the payment of sums of money, since the regulation of the administrative procedure, the principle of

budgetary law, the execution process of judicial decision and the principle of immunity from seizure of state assets, so the execution of a judgment against the Administration public is not succeeding in our country.

From this perspective, it is proven that in Arequipa, court judgments that condemn the Public Administration to pay sums of money issued by the specialized labor courts in Administrative Matters of Arequipa, do not run fully, thus it would violate the right to judicial protection in the executive phase.



INTRODUCCIÓN

Los Juzgados emiten distintos tipos de resoluciones, entre ellas las sentencias, las que en el proceso contencioso administrativo, al igual que en cualquier otro proceso, vendrá a ser aquella resolución con la cual se pone fin al proceso, aquella donde el Juez plasma su decisión final respecto de la controversia sometida a su conocimiento, la misma que está compuesta de una serie de connotaciones que exigen asumir dicha función sujeto a parámetros tendientes a garantizar la efectiva protección de los derechos e intereses de los administrados. Es decir, lo dicho en la sentencia debe cumplirse cabalmente.

Si bien es cierto que por mandato constitucional y legal las sentencias deben ser ejecutadas efectivamente, en los procesos contencioso administrativos el artículo 47° del TUO de la Ley 27584, Ley del Proceso contencioso Administrativo, establece el procedimiento para la ejecución de sentencias que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, cuyas reglas no son claras para que el justiciable vea ejecutado y cumplido la sentencia que reconoce su derecho. Por ello, en los Juzgados Laborales especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, encontramos que existen cientos de sentencias que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, los que a pesar de constituir deudas del Estado hacia los administrados, no están siendo materia de cumplimiento.

A este respecto, conversando con algunos administrados que acuden a los Juzgados, así como a otras entidades públicas, corroboramos que las Sentencias de los Juzgados Laborales especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte superior de Justicia de Arequipa que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero no están siendo materia de cumplimiento. Por ejemplo, hay sentencias que ordena a las diferentes Unidades de Gestión Educativa Local al pago de sumas de dinero por concepto de bonificaciones otorgados por el Decreto de Urgencia 037-94

a los trabajadores administrativos, las Bonificaciones por Preparación de Clases y Evaluación a los docentes, los subsidios por luto y sepelio a los distintos administrados, entre otras, las mismas que no están siendo cumplidas. Los administrados manifiestan que estas deudas no pueden cobrar desde hace años a pesar que cuentan con sentencia judicial que ordena su pago. Muchos de los reclamantes son personas de tercera edad, jubilados, que tienen que hacer largas colas para averiguar el estado de sus pedidos, solo para recibir después de horas una indicación: “vuelva otro día, aún no está resuelto”. Algunos hacen requerimientos y requerimientos a través del Poder Judicial, pero igualmente no obtienen respuesta.

Sabemos que el objetivo de los procesos judiciales no sólo es que se resuelva desde el punto de vista jurídico el conflicto, decidiendo acerca de qué pretensiones deben ser acogidas y cuáles desestimadas, sino también lograr que la decisión judicial adoptada se cumpla efectivamente, recurriendo, si es que es necesario, a mecanismos de coerción previstos para garantizar la ejecución forzada de la sentencia.

El poder judicial cuenta con instrumentos jurídicos para obligar, como la adopción de medidas cautelares, e incluso penalmente castigar el incumplimiento y desobediencia de sus decisiones. Sin embargo, estos y otros mecanismos, en ciertos casos, no surten la eficacia esperada, sobre todo debido a la forma de regulación de los mismos.

Este problema es más frecuente cuando la parte que debe cumplir lo dispuesto por una sentencia es una entidad estatal. Es que tradicionalmente han prevalecido ciertas reglas y principios que conceden una situación privilegiada a la Administración y entidades públicas, distinta a la que corresponde a las personas particulares o entes privados para efectos de la ejecución de sentencias.

Esta situación de especial trato que se tiene con la Administración Pública, muchas veces han permitido que los justiciables y el propio juez puedan verse en una desigual situación, de virtual indefensión o impotencia,

respectivamente, ante la resistencia o el simple incumplimiento de la entidad estatal de ejecutar lo dispuesto por una sentencia que le es desfavorable.

A nivel de la administración pública, como señala el Dr. Percy Salas¹, “día a día aumenta el incumplimiento de sentencias por parte de la administración pública. No obstante el esfuerzo del Poder Judicial para resolver las causas, observamos hoy decenas de miles de ciudadanos que, con título en mano, exigen el cumplimiento de derechos reconocidos. Lejos de atender diligente y oportunamente las decisiones jurisdiccionales, y efectivizar estos derechos, las entidades públicas obstaculizan y retardan deliberada y sistemáticamente las ejecuciones. Los procesos de ejecución de pago de devengados, seguro de vida, bonificaciones, reincorporaciones, etcétera, duran dos o tres años, y no precisamente por falta de dinero u oportunidades de trabajo, sino por la desidia de la administración”.

Esta situación se repite en todas las entidades públicas, donde el Estado tiene miles de personas a quienes se les debe. Si a nivel popular se señala que la justicia que tarda no es justicia, menos aún lo será una donde las decisiones judiciales corren el riesgo de quedar indefinidamente sin ejecutarse, librado su cumplimiento a la voluntad de la parte obligada. En caso de producirse esta situación, los principios esenciales del Estado de Derecho se ven severamente afectados, al igual que derechos constitucionales de los justiciables como el derecho a la tutela judicial efectiva.

Esta situación es preocupante. La justicia debe ser pronta, pues estas personas no reclaman una limosna del Estado, sino algo que se les debe y el Estado debe saber honrar sus deudas, caso contrario se estaría vulnerando el derecho constitucional a la tutela jurisdiccional efectiva de los justiciables. Esta problemática es la que nos ha motivado la ejecución del presente trabajo de investigación titulada “Vulneración del derecho a la

¹ SALAS FERRO, Percy (2013). “Incumplimiento de las sentencias judiciales”. En: Diario El Peruano, del 23 de abril del 2013.

tutela jurisdiccional efectiva por el incumplimiento de sentencias judiciales que condenan a la administración pública al pago de sumas de dinero, dictados por los Juzgados Laborales Especializados en los Contencioso Administrativo de Arequipa, entre los años 2013 – 2014”, con la finalidad de evaluar si las sentencias judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, dictados por los Juzgados Laborales especializados en los Contencioso Administrativo de Arequipa, se ejecutan a cabalidad, y concordantemente determinar cuáles son las causas del incumplimiento de dichas sentencias judiciales, analizar si el procedimiento administrativo previsto en el artículo 47° del TUO de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, garantiza a los ejecutantes la satisfacción de su crédito por parte de la Administración Pública en ejecución de sentencias que condenan al pago de sumas de dinero y determinar si en la ejecución de las sentencias judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, dictados por los Juzgados Laborales especializados en los Contencioso Administrativo de Arequipa, se vulnera el derecho a la tutela jurisdiccional.

A este tiempo, consideramos haber alcanzado los objetivos propuestos a través de esta investigación, asimismo demostrado la hipótesis planteada. Por ello, con la finalidad de plasmar dichos logros, el presente informe se ha estructurado en un cuatro capítulos, el primero dedicado a las funciones de la administración pública y la impugnación judicial de los actos administrativos, el segundo dedicado a la ejecución de sentencias judiciales en los procesos contenciosos administrativos que condenan a la administración pública al pago de sumas de dinero, el tercero dedicado a los principios en la ejecución de sentencia judiciales que condenan a la administración pública al pago de sumas de dinero y cuarto dedicado a la comprobación de la vulneración del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva por el incumplimiento de sentencias judiciales que condenan a la administración pública al pago de sumas de dinero. Asimismo, en la parte final se acompaña las conclusiones, recomendaciones, bibliografía

consultada, los anexos donde se observa el proyecto de tesis y los instrumentos utilizados.

Culminando el trabajo, quisiera expresar mi más sincero reconocimiento y agradecimiento a todas y cada una de las personas que me brindaron su apoyo en la ejecución del presente trabajo, puesto que sin ellas no habría podido hacer realidad este trabajo de investigación jurídica.



CAPITULO I

LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. EL ESTADO PERUANO

1.1. EL ESTADO

En toda sociedad humana para la convivencia pacífica de las personas se requiere de un poder político organizado que se instituye sobre los intereses y voluntades particulares, organización a la cual se le denomina Estado.

El Estado, como señala Hauriou, viene a ser la “agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción”¹. De manera similar, Guzmán Napurí nos dice que el Estado es una “entidad jurídica ubicada en un ámbito físico determinado y que ejerce poder respecto de un conjunto de personas”².

¹ HAURIUO, André (1980). Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Buenos Aires: Editorial Ariel. p. 118.

² GUZMAN NAPURÍ, Cristian. Tratado de la administración pública y del procedimiento administrativo. Lima: Caballero Bustamante. p. 12.

Esa sociedad política y jurídicamente organizada, para su existencia, requiere de tres elementos, la población, el territorio y poder³. El espacio físico en mención se denomina territorio, al conjunto de personas se le denomina pueblo o población y al poder que el Estado ejerce se le conoce como poder político⁴. Para que un Estado exista, es necesario que estos tres elementos subsistan, caso contrario la organización no será un Estado, sino otro tipo de organización humana.

Esta sociedad política y jurídicamente organizada, es la que a través de sus distintas formas de gobierno, ha permitido que la humanidad pueda convivir en sociedad. Justamente en el presente trabajo nos interesa ver de qué manera el Estado atiende los intereses de sus pobladores, más específicamente de las personas que tienen una sentencia a su favor que ordena a la administración pública al pago de una suma de dinero.

1.2. FINALIDAD DEL ESTADO PERUANO

Nuestra Constitución Política comienza señalando que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”⁵. Por ello, como señala Fernández Sessarego, “la persona humana, considerada en sí misma, es el fin supremo de la sociedad y del Estado, de donde se deriva la obligación de la sociedad y del Estado de defenderla y respetarla”⁶.

³ Véase a GARCÍA TOMA, Víctor (2005). Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Lima: Palestra Editores S. A. p. 59 y ss.

⁴ Véase a JELLINEK, Georg (1954). Teoría General del Estado. Buenos Aires: Ed. Albatros. p. 295 y ss.

⁵ Artículo 1° de la Constitución Política del Perú de 1993.

⁶ FERNANDEZ SESSAREGO, Carlos (2005). “Defensa de la Persona”. En: Constitución Política Comentada. Lima: Gaceta Jurídica. p. 42.

El Estado peruano engloba a una población integrada por personas que participan del Estado y en el Estado de diversas maneras, por lo que el Estado se ve obligado a buscar el bienestar de su población, de proveerles una adecuada condición de vida para todos. Por ello, como señala Ferrero, la finalidad última del Estado es “el bien común, definido como el conjunto de condiciones sociales que favorecen la existencia y la realización del ser humano, es decir el desarrollo de todas sus potencialidades”⁷.

Entendemos que el bien común está “constituido por las aspiraciones comunes de la sociedad, elaboradas a partir de interés individuales de los seres humanos, que coinciden con los de otros, separando así los intereses puramente individuales o pequeños grupos de los intereses que corresponden a la mayoría dentro de la sociedad”⁸.

De modo que, toda acción del Estado tiene que estar centrada en la defensa de la persona humana y su dignidad, encaminada al logro del bienestar de su población, que no es otra cosa que el bien común, interés general o interés público, pues como señala el tribunal Constitucional, estos conceptos son sinónimos⁹. Siendo el bien común o interés público aquello que beneficia a todos, “su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa. La administración estatal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume

⁷ FERRERO REBAGLIATTI, Raúl (1975). Ciencia Política. Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Lima: Ed. Studium. p. 147.

⁸ RUBIO CORREA, Marcial (2006). El Estado peruano según la jurisprudencia del tribunal Constitucional. Lima: Fondo Editorial de la PUCP. p. 15.

⁹ Conforme al Tribunal Constitucional el bien común, el interés general o interés público sería sinónimos. Véase las Sentencias recaídas en los expedientes: Exp. N° 008-2003-AI/TC, Exp. N° 3283-2003-AA y Exp. N° 0090-2004-AA/TC.

el cumplimiento de los fines del Estado teniendo en cuenta la pronta y eficaz satisfacción del interés público”¹⁰.

En ese sentido el cumplimiento de las sentencias que ordenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero a favor de los trabajadores estatales, está dentro de los fines del Estado, como una forma de búsqueda del bienestar de sus ciudadanos, y generar confianza en el Estado, como interés general de la comunidad.

1.3. FUNCIONES DEL ESTADO PERUANO

Conforme al artículo 43° de la Constitución, nuestra república es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes. De modo que el Perú tiene un único gobierno, sin embargo a fin de cumplir de una manera descentralizada sus funciones, se organiza en un Gobierno Central, gobiernos regionales y locales (municipios). El Gobierno Central por el principio de separación de poderes se distribuye en tres poderes, el poder legislativo, ejecutivo y judicial. Además de ello, al lado de estos tres poderes clásicos, existe una serie de órganos e instituciones constitucionales autónomas que, sin formar parte de los poderes legislativo, ejecutivo o judicial, gozan de potestades normativas y administrativas de diversa índole, así tenemos el tribunal Constitucional, la Academia de la Magistratura, el Ministerio Públicos, el Jurado Nacional de Elecciones, entre otros.

Cristian Napurí nos dice que “normalmente se considera que la función legislativa es la creación de normas generales de conducta que son imperativas para todos los habitantes; y que la función jurisdiccional es la decisión imperativa respecto a las contiendas

¹⁰ Sentencia del tribunal Constitucional recaídas en los Exp. N° 0090-2004-AA/TC, fundamento jurídico 11.

generadas entre partes, determinando el derecho aplicable; pero no ha habido un concepto de función administrativa que pueda ser armonizado con los dos anteriores de manera definitiva en el contexto del Principio de Separación de Poderes. Inclusive, la función administrativa tiende a confundirse con la función gubernativa, la cual consiste en la dirección de la política general de gobierno, siendo ambas por completo distintas”¹¹.

Así, conforme a la división de poderes, el Estado peruano cumple funciones gubernativas mediante la cual dirige la política del Estado, elabora, modifica y hasta deroga leyes conforme a sus facultades; mediante la función legislativa elabora, modifica y deroga leyes; mediante la función jurisdiccional dirime controversias jurídicas en sede judicial con calidad de cosa juzgada; y, mediante su función administrativa efectúa un conjunto de actividades como la emisión de actos administrativos, la realización de actividades materiales y la contratación de bienes y/o servicios según los requerimientos estatales; actividades todas que implican interés público.

1.4. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO PERUANO

La función administrativa es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos que determinan situaciones para casos individuales.

Mediante esta función el Estado se ocupa de la satisfacción de los intereses impostergables de la comunidad. Por lo que constituye, la actividad concreta, práctica, desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de sus cometidos, utilizando para ellos a una colectividad de personas organizadas conforme a un régimen de

¹¹ GUZMAN NAPURÍ, Cristian. Ob. Cit. p. 14.

trabajo, lo que constituyen los sujetos activos o ejecutores de la administración pública.

Al respecto, se coincide con Dromi¹² cuando señala que es posible distinguir tres aspectos en la función administrativa:

- (i) Aspecto Sustancial: Desde este punto de análisis, la función administrativa es un conjunto de actividades encaminadas hacia un fin, con prescindencia del órgano o agente que la realice y se traduce en una ejecución concreta y práctica.
- (ii) Aspecto Orgánico: La función administrativa implica una estructura orgánica; equivale a aparato administrativo o Administración Pública. Es decir, el conjunto de órganos, no sólo estatales, sino también los no estatales, encargados de la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales. Incluye todos los órganos que forman el aparato tradicionalmente llamado Administración Estatal, en cuanto realicen esa actividad sustancial de ejecución práctica y gestión inmediata de cometidos estatales.
- (iii) Aspecto Procesal: Desde el punto de vista procesal, la Administración tiene también modos especiales de exteriorización. Son las formas jurídicas administrativas (acto, hecho, simple acto, reglamento y contrato administrativo) que se producen, preparan, emiten y extinguen por vía de procedimientos administrativos reglados, reglados al efecto. El régimen jurídico de esos actos puede ser de Derecho Público o Privado, aunque éste último nunca se aplica exclusivamente.

¹² DROMI, Roberto (2009). Derecho Administrativo. Hispana Libros. p. 100.

1.5. LAS INTERRELACIONES ENTRE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA Y LAS DEMÁS FUNCIONES ESTATALES

Las funciones del Estado están destinadas mayormente a cumplir ciertas funciones específicas. Por ejemplo, la función legislativa es función primordial del Congreso, solucionar controversias jurídicas con calidad de cosa juzgada corresponde al Poder Judicial, y la función gubernativa recae en el Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República. Sin embargo, “existe una actividad que trasunta a las referidas entidades, que tiene un carácter transversal a la Administración Pública y que se denomina función administrativa”¹³.

Ello ocurre así, porque como señala Ivanega, “la función administrativa no tiene un contenido único como las otras funciones del Estado, pues puede consistir tanto en el dictado de una norma jurídica general como en la decisión de controversias entre partes en el caso del Poder Ejecutivo”¹⁴.

Así también menciona Gordillo, al decir que “todo sería sencillo si las funciones legislativas, administrativa y jurisdiccional estuvieran respectiva y exclusivamente a cargo de los órganos legislativo (Congreso), administrativos (órganos dependientes del Poder Ejecutivo) y judiciales (órganos independientes). Pero las dificultades surgen de que ello no es así; de que cada órgano no se limita únicamente a la función que le corresponde y que, por lo tanto, la separación de funciones en cuanto atribución de éstas a órganos diferenciados, se realiza tan sólo imperfectamente; a lo que

¹³ VENEGAS GUTIERREZ, Jesús Andrés (2013). Ordenación jurídica de la administración. Huancayo: Universidad Continental. p. 12

¹⁴ IVANEGA, Mabel (2005). Principios de la Administración Pública. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma. p. 35.

cabe agregar que constitucionalmente existen órganos administrativos que realizan funciones administrativas pero son, o al menos tienen la directiva constitucional de ser, tan independientes e imparciales como los órganos judiciales”¹⁵.

Esta situación muchas veces hace que la administración no cumpla con su función cabalmente, puesto que a la hora de ejecutar no hay un solo órgano del Estado encargado de ejecutar, sino se necesita la concurrencia de varios órganos.

2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

2.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como señala Bonin “la Administración Pública es la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, su bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público”¹⁶.

Asimismo, Muñoz¹⁷ nos dice que la Administración Pública es un conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan como se distribuye y ejerce la autoridad política y como se atiende los intereses públicos.

¹⁵ GORDILLO, Agustín (2012). Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas; Tomo I; 1ª edición. Buenos Aires: FDA. p. IX 3.

¹⁶ BONNIN, Charles-Jean (2004). Principios de Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica. p. 120

¹⁷ MUÑOZ AMATO, Pedro (1957). Introducción a la Administración Pública. Citada por ALVA MATUCCI, Mario (2008). “El concepto de Administración Pública en la Legislación Peruana”. En: Revista de Gestión Pública: Temas de Gestión Pública y Actualidad. Mayo 2008. p. A22.

El término administración pública “es empleado para designar al conjunto de órganos dependientes del Poder Ejecutivo que se encargan de planear, organizar, dirigir y controlar las actividades tendientes a la satisfacción de las necesidades de los gobernados. Estos órganos de la Administración Pública existen y funcionan al amparo de normas legales en las cuales estos apoyan tanto su estructura como su competencia y funcionamiento”¹⁸.

Para que “el Estado pueda cumplir eficazmente sus fines y objetivos de lograr el bienestar integral de la colectividad, es precisa e indispensable la acción dinámica y permanente de un complejo de entidades con múltiples acciones, adecuada y técnicamente coordinadas entre sí. Este complejo se denomina en términos generales “Administración Pública”. Es en otras palabras, la maquina operativa del Estado”¹⁹.

La Administración Pública por medio de sus órganos, funcionarios y empleados realiza operaciones con los que busca alcanzar sus metas. A tal efecto, Serra Rojas²⁰ menciona que tales medios son:

- a) Planificación: que comprende la previsión para poder realizar sus actos;
- b) Capacidad: medios económicos disponibles o previsibles;
- c) Organización: cómo va a hacerse;

¹⁸ GUERRERO, Víctor Anacleto (2004). Guía de procedimientos administrativos. Lima: Gaceta Jurídica. p.

¹⁹ PATRON FAURA, Pedro y PATRON BEDOYA, Pedro. Nuevo derecho administrativo en el Perú. Lima. p. 22.

²⁰ SERRA ROJAS, Andrés (2000). Derecho Administrativo. Primer Curso. 28° Edición. México: Editorial Porrúa. p. 82

- d) Dirección: ordenar que se haga, bajo principios económicos, técnicos y jurídicos;
- e) Ejecución: es la realización concreta con los fines señalados en sus leyes;
- f) Control: o examen para corregir deficiencias, errores o insuficiencias para demandar responsabilidad a los infractores.

Conforme al artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, las siguientes entidades se consideran como entidades de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y
8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud

de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

2.2. LA ESTRUCTURA BÁSICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PERUANA

La estructura básica de la Administración Pública en nuestro país está conformada de la siguiente forma:

- a) Los tres poderes del Estado, y entes autónomos vinculados de forma directa a estos poderes.
- b) Una organización administrativa del Poder Ejecutivo, desagregada en Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados
- c) Otros niveles de Gobierno: Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales
- d) Los Organismos a los que la Constitución Política y la Leyes confieren autonomía.
- e) Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de la ley que las refiera a otros regímenes; y
- f) Las personas jurídicas bajo el régimen privado que presten servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

2.3. FINES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como señala Marco Antonio Cabrera²¹, “la administración en su actuar persigue:

- a.- El interés general.- El fin de la administración pública es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro.
- b.- La utilidad pública.- La administración debe servir en beneficio de la colectividad o de los usuarios en general. No es para servir intereses personales, o grupales, sino para toda la población sin discriminación alguna.
- c.- El bien común.- La administración pública debe servir para el logro de la bienestar general. Proveer bienestar a todos los miembros de la comunidad usuaria”.

2.4. LOS ELEMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública como conjunto de medios de acción, o aspecto operativo del gobierno, tiene lo siguientes elementos:

- a) Morfología de la administración o estudio de las estructuras gubernamentales.
- b) La dinámica de la administración. Los procedimientos administrativos, las normas jurídicas a las cuales las actividades administrativas deben sujetarse.
- c) Las instalaciones materiales y equipos.

²¹ CABRERA VASQUEZ, Marco Antonio y QUINTANA VIVANCO, Rosa (2011). Derecho administrativo & Derecho Procesal Administrativo. Lima. Ediciones legales. p. 32 y ss.

- d) El factor humano o psicología de la conducta administrativa. Este es el elemento más importante de la administración. El valor y la eficacia de los servicios públicos dependen principalmente en todos los campos de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los funcionarios y/o servidores públicos. La verdadera administración, la administración concreta se hace con hombres, para hombres y por hombres²².

2.5. SUJETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- a) **Sujeto activo.**- El estado es el principal sujeto activo en el derecho público y en particular en el derecho administrativo. Existen otras entidades que se denominan genéricamente sujetos jurídicos públicos o entidades descentralizadas o personas jurídicas de derecho público que se comprenden en la denominación de sujetos activos de la administración. Sin embargo, el estado es la única persona activa soberana e independiente, con atributos superiores a otras personas de derecho público.
- b) **Sujeto pasivo.**- El sujeto pasivo de la administración pública son las personas naturales o jurídicas, destinatarios de la actividad del Estado.

En ese sentido, la administración pública engloba a una cantidad de trabajadores, llamados servidores públicos, quienes ejecutan las acciones de la administración pública a través de los distintos organismos del Estado, organizados en diferentes regímenes laborales, que tiene sus propias características.

²² Véase CABRERA VASQUEZ, Marco Antonio y QUINTANA VIVANCO, Rosa (2011). Ob. Cit. p. 37.

3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO

El Acto Administrativo es la decisión que, en ejercicio de la función administrativa, toma en forma unilateral la autoridad administrativa, y que afecta derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas, de acuerdo con la Ley del Procedimiento Administrativo General. En ese sentido, “son actos administrativos las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta”²³.

Dante Cervantes señala que “el acto administrativo es toda manifestación de voluntad de un órgano del estado, sea este administrativo, legislativo o judicial, con tal que el contenido de este sea de carácter administrativo”²⁴.

En el ordenamiento jurídico peruano, conforme a la Ley del Procedimiento Administrativo General, “son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta”²⁵.

²³ GUZMÁN NAPURÍ, Christian (2011). Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo. Lima: Caballero Bustamante. P. 369.

²⁴ CERVANTES ANAYA, Dante Armando (2009). Manual de Derecho Administrativo. Lima: Editorial Rodhas SAC. p. 181.

²⁵ Numeral 1.1 del artículo 1° de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Entonces un acto administrativo es la declaración que emite una entidad, bajo los alcances de las normas del derecho público, los mismos que están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

En base a esta definición, Morón Urbina²⁶ identifica los siguientes “elementos del concepto de acto administrativo:

- i.- Una declaración cualquiera de las entidades. El acto administrativo es el resultado jurídico de un proceso de exteriorización intelectual que es emanado de cualquiera de los órganos de las entidades, para concretar en un supuesto específico la potestad conferida por la ley.
- ii.- Destinada a producir efectos jurídicos externos. La naturaleza de decisión ejecutoria es sustancial para la configuración del acto administrativo, pues solo mediante este acto, la autoridad puede crear, reconocer, modificar, transformar o cancelar intereses, obligaciones o derechos de los administrados, a partir del contenido del acto que aprueba. La actividad administrativa productora de efectos jurídicos externos, se caracteriza por dirigirse hacia el exterior de la organización administrativa que la emita, hacia los ciudadanos, otras entidades, las autoridades administrativas respecto de sus derechos como agente público, otros órganos, cuando actúan como administrados, o cuando posean carácter general.
- iii.- Que sus efectos recaigan sobre derechos, intereses, y obligaciones de los administrados. La calidad de acto administrativo queda reservada para aquellas decisiones que

²⁶ MORON URBINA, Juan Carlos (2014). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica. pp. 123 y ss.

por sí mismas generan efectos jurídicos para los terceros, en sus derechos, intereses u obligaciones.

- iv.- En una situación concreta. Característica del acto administrativo, es que los efectos subjetivos que producen son concretos, de materia y situación jurídica administrativa específica, lo que los diferencia de los reglamentos que son abstractos, generales e impersonales.
- v.- En el marco del Derecho Público. La actuación pública que califica como acto administrativo ha de estar sujeta a los preceptos del derecho público o lo que es lo mismo realizada en ejercicio de la función administrativa.
- vi.- Puede tener efectos individuales o individualizables. La mayoría de autores considera a la presunción de legitimidad y de ejecutoriedad como caracteres jurídicos del acto administrativo”.

3.2. REVISIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN SEDE ADMINISTRATIVA

La revisión de un acto administrativo o de una resolución emitida por una autoridad administrativa “consiste en la acción de volver sobre los mismos a efectos de modificarlos o hacerlos desaparecer del ámbito jurídico, mediante acción de contrario imperio. En esencia, para los fines públicos la posibilidad de revisión de las actuaciones administrativas anteriores entraña un ejercicio de la potestad de control de los actos, y en esencia, es una actividad de segundo grado sucesiva en el tiempo sobre actos de administración activa”²⁷.

²⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos (2014). Ob. Cit. p. 607.

La revisión de los actos administrativos puede desarrollarse en sede administrativa, por la misma administración, y en sede no administrativa, a través de órganos jurisdiccionales y fuera las instancias administrativas.

La revisión de los actos administrativos en sede administrativa puede desarrollarse de oficio o a pedido de parte.

a) Revisión de oficio

El artículo 201 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, prevé la posibilidad de una revisión de oficio por parte de la Administración, señala que “los errores materiales o aritméticos en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión” y el artículo 202 de la misma Ley, contempla la posibilidad de declarar la nulidad de oficio y de revocar los actos administrativos.

Como señala Morón Urbina, “en tanto que la administración Pública requiera de seres humanos para su funcionamiento, su actuación es pasible de incurrir en errores de diferentes magnitudes. Así algunos de ellos serán de tal gravedad que conllevarán indefectiblemente a la nulidad del acto administrativo emitido, mientras que otros pueden no tener incidencia alguna en aspectos sustanciales o esenciales de este, reduciéndose a simples errores materiales o errores de cálculo que no afectan de manera sustancial la existencia del acto”²⁸. Por lo tanto, dentro del plazo y conforme a las

²⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos (2014). Ob. Cit. p. 609.

facultades que le confiere la Ley, la administración de oficio puede corregir las falencias de su resolución, siempre en cuando no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.

b) Revisión a pedido de parte

En este caso, la parte solicita la revisión de un acto administrativo a través de los recursos administrativos que la ley le franquea para que pueda hacer valer sus derechos.

El recurso administrativo viene a ser “un acto del particular en el cual se formula un pedido de modificación o sustitución de un acto administrativo a la entidad que lo emitió. Los recursos administrativos son, en consecuencia, mecanismos de revisión de actos administrativos a pedido de parte. En tal sentido, los recursos configuran propiamente un procedimiento administrativo denominado procedimiento recursal, destinado a reformar un acto administrativo, generando la nueva revisión del mismo por parte de la propia Administración Pública”²⁹, o como señala Roberto Dromi, “el recurso es un remedio administrativo específico por el que se atacan solamente actos administrativos y se defienden derechos subjetivos o intereses legítimos”³⁰.

Conforme a nuestra legislación se pueden utilizar tres tipos de recursos: De reconsideración, apelación y revisión.

b.1. El recurso de reconsideración.- Este recurso se interpone contra un acto administrativo para que la misma autoridad que lo emite “reconsidere” su resolución basado

²⁹ GUZMAN NAPURI, Christian (2011). Ob. cit. p. 733.

³⁰ DROMI, Roberto; Ob. cit., p. 239.

en una nueva prueba. La nueva prueba no sólo puede ser documental, sino que puede implicar la declaración de parte, declaración testimonial, inspección ocular, pericia, entre otras pruebas admitidas legalmente. Cuando la autoridad que emite el acto no está sujeta a superior jerárquico procede la interposición de este recurso, sin que sea necesaria la presentación de nueva prueba. Este recurso opcional, es decir, una facultad del administrado. Su interposición no es una obligación del administrado.

Según Morón Urbina, el Recurso de Reconsideración es el recurso a ser interpuesto “ante la misma autoridad emisora de una decisión controvertida, a fin de que evalúe alguna nueva prueba aportada, y por acto de imperio proceda a modificarlo o revocarlo” El fundamento de este recurso radica en permitir que la misma autoridad que conoció del procedimiento revise nuevamente el caso y pueda corregir sus equivocaciones de criterio o análisis”³¹.

b.2. El recurso de apelación.- Este es el típico recurso administrativo que se utiliza y se interpone ante la misma autoridad que emite el acto que se impugna para que esta eleve el recurso (con el expediente administrativo) al superior en grado para que revise lo actuado. Sólo procede por cuestiones de puro derecho o por una diferente interpretación de pruebas, lo que significa que en este recurso no se ofrece nuevas pruebas, situación que está reservada al recurso de reconsideración.

Según Morón Urbina, “el recurso de apelación tiene como presupuesto la existencia de una jerarquía administrativa

³¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos (2014). Ob. Cit. p. 659.

titular de la potestad de corrección y por eso su finalidad es exigir al superior examine lo actuado y resuelto por su subordinado. De ahí que este recurso podamos ejercerlo únicamente cuando cuestionemos actos emitidos por un órgano administrativo subordinado jerárquicamente a otro y no cuando se trate de actos emitidos por la máxima autoridad de órganos autárquicos, autónomos o carentes de tutela administrativa”³².

b.3. El recurso de revisión.- Este es un recurso excepcional y se interpone cuando existe una autoridad de competencia nacional que actúa como tercera instancia, sólo en el caso que las otras dos instancias hayan sido resueltas por autoridades administrativas que no son de competencia nacional. Se dirige a la misma autoridad que expide el acto administrativo que se impugna.

Según Morón Urbina, el recurso de revisión “es el medio impugnativo excepcional procedente contra los actos administrativos firmes emanados de las entidades descentralizadas del poder que es interpuesto ante una autoridad gubernativa encargada de su tutela, para que con un criterio unificador revoque, modifique o sustituya el acto administrativo recurrido. Su interposición no es optativa sino constituye un recurso indispensable para agotar la vía, cuando nos encontramos ante una estructura descentralizada aún a tutela estatal”³³.

En cualquier caso de los recursos, el plazo para interponer un recurso administrativo es de quince (15) días hábiles

³² MORÓN URBINA, Juan Carlos (2014). Ob. Cit. p. 665.

³³ MORÓN URBINA, Juan Carlos (2014). Ob. Cit. p. 668.

contados a partir del día siguiente de su notificación. Este plazo es perentorio, lo que significa que no se puede interrumpir ni suspender, pues transcurrido dicho plazo simplemente se pierde el derecho de interponer el recurso que correspondía, quedando firme el acto.

3.3. AGOTAMIENTO DE VÍA ADMINISTRATIVA

Se tiene por agotada la vía administrativa para los efectos de lo dispuesto en el artículo 23º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuando se hubiera expedido resolución en la última instancia administrativa.

En ese sentido, el agotamiento de la vía previa implica la existencia de una decisión de la máxima autoridad contra la cual no procede interponer recurso jerárquico alguno, o que ha operado el silencio administrativo de manera definitiva, o que se haya declarado la nulidad de una resolución administrativa aun cuando hayan quedado consentida, conforme a las normas jurídicas que viabilizan su declaración por agravar el interés público.

Contra una resolución que agota la vía administrativa que no ha quedado consentida (cosa decidida o causan estado), procede únicamente impugnar en vía judicial, a través del proceso contencioso administrativo. Ello es así, porque nuestra Constitución en su artículo 148 señala expresamente que “las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”³⁴.

³⁴ Artículo 148 de la Constitución Política.

3.4. LA COSA DECIDIDA

La cosa decidida es una institución que tiene por objeto otorgar seguridad jurídica en el ámbito administrativo, o prejudicial, por cuanto es una cualidad que se atribuye a una resolución de la Administración una vez cumplidas todas las etapas del procedimiento administrativo llegando a una decisión final que solo puede ser cuestionada en sede judicial a través del proceso contencioso administrativo.

La expresión “causar estado” se relaciona con esta institución, se utiliza dicho término para describir la situación de una resolución que adquiere firmeza, es decir, ya no es pasible de reforma alguna por parte de la Administración, de tal manera que la voluntad de la Autoridad Administrativa ha sido expresada de manera definitiva.

4. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

4.1. CONCEPTO

Patrón Faura señala que “el proceso contencioso administrativo es la impugnación judicial de un acto administrativo que “cause estado”, es decir, que dicho acto, previo procedimiento administrativo, esté definitivamente terminado en el campo administrativo”³⁵.

Rubio Correa expresa lo siguiente “la acción contencioso – administrativa es el derecho que tienen las personas de recurrir ante el Poder Judicial para que anule con fuerza obligatoria cualquier acto o resolución del Poder Ejecutivo o de otros órganos

³⁵ PATRON FAURA, Pedro y PATRON BEDOYA, Pedro (2005). Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú. Lima: Editorial Jurídica GrijLey. p. 382.

administrativos del Estado, que pronunciándose sobre derechos individuales, perjudican a una o más personas”³⁶.

Según Fernández Cartagena³⁷ el proceso contencioso administrativo “es el instrumento mediante el cual se despliega la función jurisdiccional del Estado no solo para revisar la legalidad del acto administrativo, sino también para que el administrado pueda plantear una pretensión solicitando tutela efectiva frente a la situación jurídica subjetiva que ha sido vulnerado o amenazado por la actuación administrativa”.

4.2. PRINCIPIOS DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El proceso contencioso administrativo se rige por los principios que se enumeran a continuación y por los del derecho procesal, sin perjuicio de la aplicación supletoria de los principios del derecho procesal civil en los casos en que sea compatible:

- a. **Principio de integración.**- Los jueces no deben dejar de resolver el conflicto de intereses o la incertidumbre con relevancia jurídica por defecto o deficiencia de la ley. En tales casos deberán aplicar los principios del derecho administrativo.
- b. **Principio de igualdad procesal.**- Las partes en el proceso contencioso administrativo deberán ser tratadas con igualdad, independientemente de su condición de entidad pública o administrado.
- c. **Principio de favorecimiento del proceso.**- El Juez no podrá rechazar liminarmente la demanda en aquellos casos en los

³⁶ RUBIO CORREA, Marcial (2008). Para conocer la Constitución de 1993. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 245.

³⁷ FERNANDEZ CARTAGENA, Julio A (2003). “El proceso Contencioso Administrativo”. En: Diario Oficial El peruano. Miércoles 10 de setiembre del 2003. p. 18.

que por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa.

Asimismo, en caso de que el Juez tenga cualquier otra duda razonable sobre la procedencia o no de la demanda, deberá preferir darle trámite a la misma.

- d. **Principio de suplencia de oficio.**- El Juez deberá suplir las deficiencias formales en las que incurran las partes, sin perjuicio de disponer la subsanación de las mismas en un plazo razonable en los casos en que no sea posible la suplencia de oficio.

4.3. OBJETO DEL PROCESO

a) **Exclusividad del proceso contencioso administrativo**

Las actuaciones de la administración pública sólo pueden ser impugnadas en el proceso contencioso administrativo, salvo los casos en que se pueda recurrir a los procesos constitucionales.

b) **Actuaciones impugnables**

Conforme a las previsiones de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo y cumpliendo los requisitos expresamente aplicables a cada caso, procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas.

Son impugnables en este proceso 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.
6. Las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la administración pública.

4.4. PRETENSIONES QUE SE PUEDEN PLANTEAR

En el proceso contencioso administrativo podrán plantearse pretensiones con el objeto de obtener lo siguiente:

1. La declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos.
2. El reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines.
3. La declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo.

4. Se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.
5. La indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnada, conforme al artículo 238° de la Ley N° 27444, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores.

4.5. VÍA PROCEDIMENTAL

Conforme a la normatividad que regla el proceso contencioso administrativo existen dos vías para tramitar las demandas contenciosas administrativas: Vía del proceso urgente y vía del proceso especial.

4.5.1. EL PROCESO URGENTE

El proceso urgente, como señala Monzón Loreta³⁸, aparece en nuestra legislación contenciosa administrativa, como un mecanismo de eficacia para lograr que la jurisdicción contenciosa administrativa pueda servirse de algunas técnicas de aceleración procesal contemporáneas; en aras de constituirse en una vía igualmente satisfactoria a los procesos de amparo o de cumplimiento.

En ese sentido, el proceso urgente constituye una vía, como señala Huamán Ordoñez³⁹, regulado para actuaciones que ameritan, de un lado, un exceso de fuerza administrativa y de la otra parte, la omisión de un cumplimiento que ha

³⁸ MONZON, Loreta (2011). Comentario exegético a la Ley del proceso Contencioso Administrativo. Lima: Ediciones Legales. pp. 225-226.

³⁹ HUAMAN ORDOÑEZ, Luis Alberto (2010). El proceso contencioso administrativo. Lima: GrijLey. p. 272.

agotado la estructura procedimental pero que no ve el cumplimiento de lo decidido.

La tutela de urgencia alude a la necesidad de otorgar protección a situaciones que no soportan el tratamiento brindado por la tutela ordinaria; su propósito no es sustituirla sino complementarla⁴⁰. Se han identificado requisitos para su empleo, su trámite y naturaleza de los efectos que produce.

4.5.2. PROCESOS QUE SE TRAMITAN EN VÍA PROCESO URGENTE

Se tramita como proceso urgente únicamente las siguientes pretensiones:

1. El cese de cualquier actuación material que no se sustente en acto administrativo.
2. El cumplimiento por la administración de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.
3. Las relativas a materia previsional en cuanto se refieran al contenido esencial del derecho a la pensión.

Para la procedencia del proceso urgente, la ley exige el cumplimiento de especiales requisitos, sin los cuales, no es

⁴⁰ Véase OBANDO BLANCO, Víctor Roberto (2008). "El derecho Fundamental a la Tutela Jurisdiccional Efectiva y el Derecho al Debido Proceso". En: Revista Jus-Constitucional N° 2/2008. Lima. p. 389.

posible el trámite de este proceso especial⁴¹. Estos requisitos son:

1. Interés tutelable cierto y manifiesto. Interés tutelable, debe entenderse como la situación jurídica cuya protección se reclama, debe ser clara y manifiesta. Pero no solo la titularidad, sino que la situación de lesión debe entenderse como manifiesta.
2. Necesidad impostergable de tutela. Es la urgencia de protección y de tutela, ello debe ser considerado en función de las necesidades reales de la persona que solicita la protección jurisdiccional.
3. Que sea la única vía eficaz para la tutela del derecho invocado. No exista otra forma de protección del derecho que se reclama. Es por eso un proceso subsidiario, pero no lo es del proceso de amparo. Por ello, en el análisis, el Juzgador del contencioso administrativo no debe comparar este proceso con el amparo, para determinar si hay una vía mejor o más eficaz. Ahora bien, incluso solo comparase con el amparo, el proceso urgente es mejor y más expeditivo que el mismo proceso de amparo, el que con las modificaciones que ha venido sufriendo ha quedado como un proceso cognitivo más de tramitación sumaria.

Finalmente, es importante agregar que si no se cumplen con estos requisitos, el Juez no puede declarar improcedente la demanda, sino que debe admitir la demanda, en la vía del proceso especial.

⁴¹ Véase PRIORI POSADA, Giovanni (2010). Manual de Derecho Procesal administrativo. Lima: caballero Bustamante. p. 66-67. El mismo autor, también en PRIORI POSADA, Giovanni (2009). Comentarios a La Ley del proceso Contencioso Administrativo. Cuarta Edición. Lima: ARA Editores. p. 211.

4.5.3. REGLAS DEL PROCESO URGENTE

Cualquiera de las pretensiones a que se refiere el presente artículo será tramitada, bajo responsabilidad de quien lo pide, como medida urgente previo traslado a la otra parte por el plazo de tres días. Vencido el plazo, con o sin absolución de la demanda, el Juez dictará en la sentencia la medida que corresponda a la pretensión invocada dentro del plazo de cinco días.

El plazo para apelar la sentencia es de cinco días, contados a partir de su notificación y se concede con efecto suspensivo.

Las demandas cuyas pretensiones no satisfagan los requisitos para la tutela urgente, se tramitarán conforme a las reglas establecidas para el proceso especial.

4.5.4. EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL

Se tramitan conforme al presente procedimiento las pretensiones no previstas para el caso del proceso urgente, con sujeción a las disposiciones siguientes:

- En esta vía no procede reconvención.
- Transcurrido el plazo para contestar la demanda, el Juez expedirá resolución declarando la existencia de una relación jurídica procesal válida; o la nulidad y la consiguiente conclusión del proceso por invalidez insubsanable de la relación, precisando sus defectos; o, si fuere el caso, la concesión de un plazo, si los defectos de la relación fuesen subsanables.

- Subsanaos los defectos, el Juez declarará saneado el proceso por existir una relación jurídica procesal válida. En caso contrario, lo declarará nulo y consiguientemente concluido.
- Cuando se hayan interpuesto excepciones o defensas previas, la declaración referida se hará en la resolución que las resuelva.
- Si el proceso es declarado saneado, el Auto de saneamiento deberá contener, además, la fijación de Puntos controvertidos y la declaración de admisión o rechazo, según sea el caso, de los medios probatorios ofrecidos.
- Sólo cuando la actuación de los medios probatorios ofrecidos lo requiera, el Juez señalará día y hora para la realización de una audiencia de pruebas. La decisión por la que se ordena la realización de esta audiencia o se prescinde de ella es impugnabile y la apelación será concedida sin efecto suspensivo y con la calidad de diferida.
- Luego de expedido el auto de saneamiento o de realizada la audiencia de pruebas, según sea el caso, el expediente será remitido al Fiscal para que éste emita dictamen. Con o sin dictamen fiscal, el expediente será devuelto al Juzgado, el mismo que se encargará de notificar la devolución del expediente y, en su caso, el dictamen fiscal a las partes

- Antes de dictar sentencia, las partes podrán solicitar al Juez la realización de informe oral, el que será concedido por el solo mérito de la solicitud oportuna.

4.6. LA SENTENCIA EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Como manifiesta Hinostroza, “la sentencia es aquella resolución destinada a poner fin a la instancia o al proceso, por la que el Juez decide, en forma expresa precisa y debidamente fundamentada, acerca de la materia ventilada en juicio declarando el derecho que pudiera corresponder a los justiciables, dando solución de esa manera al conflicto de intereses o incertidumbre jurídica de que se trate”⁴².

Así también Priori nos dice que “la sentencia es el acto jurídico procesal a través del cual el Juez cumple con el deber de jurisdicción que le impone el ejercicio del derecho de acción del demandante de resolver respecto de la pretensión que le ha sido planteada en la demanda. La sentencia debe encontrarse debidamente fundada en Derecho y debe pronunciarse respecto de todos los puntos controvertidos”⁴³.

La sentencia debe encontrarse debidamente fundada en derecho y debe pronunciarse respecto de todos los puntos controvertidos.

⁴² HINOSTROZA MINGUEZ, ALBERTO (2010). Proceso contencioso administrativo. Lima: GrijLey. p. 512

⁴³ PRIORI POSADA, Giovanni (2009). Comentarios a La Ley del proceso Contencioso Administrativo. Cuarta Edición. Lima: ARA Editores. p. 269.

4.6.1. SENTENCIAS ESTIMATORIAS

La sentencia estimatoria “es aquella que resuelve el conflicto de intereses o da solución a la incertidumbre jurídica en un contenido favorable a lo que es pretendido”⁴⁴.

Conforme al artículo 41° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, “la sentencia que declare fundada la demanda podrá decidir en función de la pretensión planteada lo siguiente:

1. La nulidad, total o parcial, o ineficacia del acto administrativo impugnado, de acuerdo a lo demandado.
2. El restablecimiento o reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para el restablecimiento o reconocimiento de la situación jurídica lesionada, aun cuando no hayan sido pretendidas en la demanda.
3. La cesación de la actuación material que no se sustente en acto administrativo y la adopción de cuanta medida sea necesaria para obtener la efectividad de la sentencia, sin perjuicio de poner en conocimiento del Ministerio Público el incumplimiento para el inicio del proceso penal correspondiente y la determinación de los daños y perjuicios que resulten de dicho incumplimiento.
4. El plazo en el que la administración debe cumplir con realizar una determinada actuación a la que está

⁴⁴ HUAMAN ORDOÑEZ, Luis Alberto (2010). El proceso contencioso administrativo. Lima: GrijLey. p. 351.

obligada, sin perjuicio de poner en conocimiento del Ministerio Público el incumplimiento para el inicio del proceso penal correspondiente y la determinación de los daños y perjuicios que resulten de dicho incumplimiento.

5. El monto de la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados”⁴⁵.

Esta norma, lo que hace es determinar “los parámetros que debe contener un fallo judicial; 1o cual está orientado, a establecer la congruencia interna que deben existir entre lo pretendido por el demandante y la decisión judicial; sobre todo, porque en esta materia, los alcances del modelo de plena jurisdicción y las reglas establecidas, no solo permiten, sino que exigen al Juez Contencioso Administrativo que se pronuncie sobre algo que no se ha solicitado en la demanda, en caso que beneficie al administrado”⁴⁶.

4.6.2. ESPECIFICIDAD DEL MANDATO JUDICIAL

Conforme al artículo 44° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, “la sentencia que declara fundada la demanda deberá establecer el tipo de obligación a cargo del

⁴⁵ Artículo 41° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

⁴⁶ MONZON, Loreta (2011). Comentario exegético a la Ley del proceso Contencioso Administrativo. Lima: Ediciones Legales. p. 383.

demandado, el titular de la obligación, el funcionario a cargo de cumplirla y el plazo para su ejecución”⁴⁷.

Con ello, la norma señala que la sentencia que resuelve favorablemente a la pretensión planteada, también debe determinar “los sujetos y de las condiciones en que debe hacer efectiva la decisión de la judicatura”⁴⁸.

Ello es así, porque “no basta con declarar fundada o infunda la demanda, sino que además es necesario que se precise cuál es la pretensión amparada y además cuáles son las obligaciones que a partir de la fecha debe asumir la parte demandada, respecto de las pretensiones formuladas por el demandante”⁴⁹.

4.6.3. EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA

Conforme al artículo 45° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo “la potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente al Juzgado o Sala que conoció del proceso en primera instancia. En caso de que la ejecución corresponda a una Sala ésta designará al Vocal encargado de la ejecución de la resolución. Los conflictos derivados de actuaciones administrativas expedidas en ejecución de la sentencia serán resueltos en el propio proceso de ejecución de la misma. Antes de acudir al Juez encargado de la ejecución,

⁴⁷ Artículo 44° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

⁴⁸ HUAMAN ORDOÑEZ, Luis Alberto (2010). El proceso contencioso administrativo. Lima: GrijLey. p. 357.

⁴⁹ MONZON, Loreta (2011). Ob. Cit. p. 410.

el interesado, si lo considera conveniente, podrá solicitar en vía administrativa la reconsideración de la actuación que originó el conflicto”⁵⁰.

Como señala Monzón Loreta “este dispositivo legal es una manifestación de las facultades de plena jurisdicción asignadas al Juez especializado en 1o contencioso administrativo, pues en esta materia no solo se ejerce control jurídico sobre el acto administrativo sino además permite pronunciarse sobre el fondo del asunto controvertido, emitir decisiones para mejor aseguramiento del derecho vulnerado e inclusive ejecutar las sentencias. En este caso, se ha contemplado que los problemas que surjan en la ejecución de sentencia, se solucionen en el mismo órgano jurisdiccional, lo cual evita que se genere otro proceso judicial, permitiendo que el juez que sentenció sea quien finalmente solucione todo hasta lograr la efectividad de la sentencia. Para que se proceda a la ejecución, la sentencia debe encontrarse consentida o ejecutoriada; 1o cual implica un desgaste emocional y en ocasiones perjuicio irreparable para la parte vencedora; 1o cual en gran medida no es imputable al órgano jurisdiccional sino a la parte contraria, quien, con razón o sin ella utiliza los mecanismos impugnatorios que le asiste su derecho y dilata el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia”⁵¹.

⁵⁰ Artículo 45° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

⁵¹ MONZON, Loreta (2011). Ob. Cit. p. 414.

4.6.4. DEBER PERSONAL DE CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

Conforme al artículo 46° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, en la ejecución de las sentencias emitidas en el proceso contencioso administrativo se debe tener en cuenta lo siguiente:

1. Las resoluciones judiciales emitidas en la acción contenciosa administrativa deben ser cumplidas por el personal al servicio de la administración pública, sin que éstos puedan calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo responsabilidad civil, penal o administrativa; estando obligados a realizar todos los actos para la completa ejecución de la resolución judicial.
2. El responsable del cumplimiento del mandato judicial será la autoridad de más alta jerarquía de la entidad, el que podrá comunicar por escrito al Juez qué funcionario será encargado en forma específica de la misma, el que asumirá las responsabilidades que señala el inciso anterior.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, el Juez podrá identificar al órgano responsable dentro de la entidad y otorgarle un plazo razonable para la ejecución de la sentencia.

3. En la ejecución de la sentencia los funcionarios encargados de exteriorizar la voluntad de las entidades

mediante actuaciones son solidariamente responsables con ésta.

4. La renuncia, el vencimiento del período de la función o cualquier otra forma de suspensión o conclusión del vínculo contractual o laboral con la administración pública no eximirá al personal al servicio de ésta de las responsabilidades en las que ha incurrido por el incumplimiento del mandato judicial, si ello se produce después de haber sido notificado.

Ello significa que la ejecución de la sentencia judicial debe ser ejecutada por el personal al servicio de la administración pública, sin que éstos puedan calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo responsabilidad civil, penal o administrativa. Ellos están obligados a realizar todos los actos para la completa ejecución de la resolución judicial.

4.6.5. EJECUCIÓN DE OBLIGACIONES DE DAR SUMA DE DINERO

Priori Posada⁵² señala que “la prestación de justicia no sería efectiva si el mandato de la sentencia no fuera cumplido. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva _que suelen reconocer todas las Constituciones- comprende no solo la facultad para exigir y obtener una sentencia que decida si la pretensión está o no fundada, sino que lo que en ella resuelto sea llevado a efecto, con, sin o contra la voluntad del obligado. Los Tribunales han de Juzgar y hacer ejecutar lo juzgado”.

⁵² PRIORI POSADA, Giovanni. Ob. Cit. p. 284.

Conforme al

Las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero, serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, y su cumplimiento se hará de acuerdo con los procedimientos que a continuación se señalan:

1. La Oficina General de Administración o la que haga sus veces del Pliego Presupuestario requerido deberá proceder conforme al mandato judicial y dentro del marco de las leyes anuales de presupuesto.
2. En el caso de que para el cumplimiento de la sentencia el financiamiento ordenado en el numeral anterior resulte insuficiente, el Titular del Pliego Presupuestario, previa evaluación y priorización de las metas presupuestarias, podrá realizar las modificaciones presupuestarias dentro de los quince días de notificada, hecho que deberá ser comunicado al órgano jurisdiccional correspondiente.
3. De existir requerimientos que superen las posibilidades de financiamiento expresadas en los numerales precedentes, los pliegos presupuestarios, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, mediante comunicación escrita de la Oficina General de Administración, harán de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender tales sentencias en el ejercicio presupuestario siguiente, para lo cual se obliga a destinar hasta el tres por ciento (3%) de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente de recursos ordinarios.

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Normalización Previsional, según sea el caso, calcularán el tres por ciento (3%) referido en el párrafo precedente deduciendo el valor correspondiente a la asignación para el pago del servicio de la deuda pública, la reserva de contingencia y las obligaciones previsionales.

4. Transcurridos seis meses de la notificación judicial sin haberse iniciado el pago u obligado al mismo de acuerdo a alguno de los procedimientos establecidos en los numerales 47.1, 47.2 y 47.3 de la Ley 27584, se podrá dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales previsto en el Artículo 713 y siguientes del Código Procesal Civil. No podrán ser materia de ejecución los bienes de dominio público conforme al Artículo 73° de la Constitución Política del Perú.

En ese sentido, queda plenamente establecido que “la efectividad de la tutela jurisdiccional tiene como uno de sus rasgos caracterizadores el hecho de que las sentencias que se dicten al término de un proceso deban ser ejecutadas. Es por ello que en todos los procesos en los que se haya dictado una sentencia de condena existe siempre una fase de ejecución, fase que se hace absolutamente indispensable dentro de un proceso a efectos de obtener la efectiva satisfacción de las situaciones jurídicas que han sido llevadas al proceso”⁵³. En ellas, la administración está obligada a ejecutar la sentencia judicial, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo responsabilidad civil, penal o administrativa. Ellos están

⁵³ PRIORI POSADA, Giovanni. Ob. Cit. p. 236.

obligados a realizar todos los actos para la completa ejecución de la resolución judicial.

Ello es así, porque como señala el Tribunal constitucional “el derecho a la ejecución de sentencias y resoluciones judiciales forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Su reconocimiento se encuentra contenido en el inciso 2) del mismo artículo 139º, en el que se menciona que “ninguna autoridad puede (...) dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada (...) ni retardar su ejecución”⁵⁴. Por ello, “después de haberse obtenido un pronunciamiento judicial definitivo, válido y razonable, el derecho analizado garantiza que las sentencias y resoluciones judiciales se ejecuten en sus propios términos, ya que, de suceder lo contrario, los derechos o intereses de las personas allí reconocidos o declarados no serían efectivos sin la obligación correlativa de la parte vencida de cumplir efectivamente con lo ordenado mediante las sentencias judiciales”⁵⁵.

⁵⁴ Sentencia del Tribunal constitucional en el Exp. N° 01797-2010-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

⁵⁵ Sentencia del Tribunal constitucional en el Exp. N° 01797-2010-PA/TC. Fundamento jurídico 10.

CAPÍTULO II

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES EN LOS PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS QUE CONDENAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL PAGO DE SUMAS DE DINERO.

1. EJECUCIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES

Para desarrollar esta parte iremos a analizar el proceso de ejecución de sentencias judiciales previsto en el Código Procesal Civil, toda vez que éstas son aplicables supletoriamente al proceso contencioso administrativo en los casos no previstos, conforme a la primera disposición final del TUO de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

1.1. PROCESO DE EJECUCIÓN

Como señala Ortells Ramos, el “proceso de ejecución es aquel en que un órgano jurisdiccional, ante el ejercicio de la acción correspondiente por el legitimado, ejerce su potestad para producir un cambio físico o material en la realidad social con el fin de acomodarla al deber de prestación impuesto por un título ejecutivo, consistente en un pronunciamiento jurisdiccional de condena o en

otros hechos o actos que legalmente constaten la existencia de aquel deber”⁵⁶.

Similarmente, Marianella Ledezma nos dice que “el proceso de ejecución es aquel que, partiendo de la pretensión del ejecutante, realiza el órgano jurisdiccional y que conlleva un cambio real en el mundo exterior, para acomodarlo a lo establecido en el título que sirve de fundamento a la pretensión de la parte y a la actuación jurisdiccional”⁵⁷.

Así también, nuestra Corte Suprema ha señalado que el proceso ejecutivo, hoy denominado proceso único de ejecución, “es aquel destinado a hacer efectivo ese derecho, de tal manera que si en el proceso de conocimiento se parte de una situación de incertidumbre a fin de obtener una declaración jurisdiccional de certeza o la solución a un conflicto intersubjetivo de intereses, en el [...] proceso ejecutivo se parte de un derecho cierto pero insatisfecho”⁵⁸.

En ese sentido, el proceso de ejecución es aquella que se origina por causa del incumplimiento de un título ejecutivo, que puede ser una sentencia judicial, constituyendo esta etapa una manifestación de la tutela jurisdiccional efectiva. Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional cuando dice que “el derecho a la ejecución de sentencias y resoluciones judiciales forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Su reconocimiento se encuentra contenido en el inciso 2) del mismo artículo 139º, en el

⁵⁶ ORTELLS RAMOS, Manuel (2010). Derecho Procesal Civil. Navarra: Thomson Reuters. p. 687.

⁵⁷ LEDEZMA NARVAEZ, Marianella. Los Nuevos proceso de ejecución y cautelar. Lima: Gaceta Jurídica. p. 229.

⁵⁸ Casación Nro. 73-2003-Arequipa, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 30-12-2003, págs. 11336-11337.

que se menciona que ninguna autoridad puede (...) dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada (...) ni retardar su ejecución”⁵⁹.

1.2. EL TÍTULO EJECUTIVO CONFORME AL CÓDIGO PROCESAL CIVIL

Nuestra Corte Suprema ha señalado que el “título ejecutivo es el documento en el que consta un derecho reconocido y cuya cualidad la declara la ley; y proceso ejecutivo [entiéndase proceso único de ejecución en la actualidad] es aquel destinado a hacer efectivo ese derecho, de tal manera que si en el proceso de conocimiento, se parte de una situación de incertidumbre a fin de obtener una declaración jurisdiccional de certeza o la solución a un conflicto intersubjetivo de intereses, en el proceso ejecutivo [entiéndase proceso único de ejecución en la actualidad] se parte de un derecho cierto pero insatisfecho”⁶⁰.

Conforme al artículo 688 del Código Procesal civil, modificado por el Decreto Legislativo N° 1069, “sólo se puede promover ejecución en virtud de títulos ejecutivos de naturaleza judicial o extrajudicial según sea el caso. Son títulos ejecutivos los siguientes:

1. Las resoluciones judiciales firmes;
2. Los laudos arbitrales firmes;
3. Las Actas de Conciliación de acuerdo a ley;

⁵⁹ Sentencia del tribunal Constitucional en el Exp. N° 01797-2010-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

⁶⁰ Casación Nro. 1695-97/ Lima, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 18-10-1998, págs. 1976-1977.

4. Los Títulos Valores que confieran la acción cambiaria, debidamente protestados o con la constancia de la formalidad sustitutoria del protesto respectiva; o, en su caso, con prescindencia de dicho protesto o constancia, conforme a lo previsto en la ley de la materia;
5. La constancia de inscripción y titularidad expedida por la Institución de Compensación y Liquidación de Valores, en el caso de valores representados por anotación en cuenta, por los derechos que den lugar al ejercicio de la acción cambiaria, conforme a lo previsto en la ley de la materia;
6. La prueba anticipada que contiene un documento privado reconocido;
7. La copia certificada de la Prueba anticipada que contiene una absolución de posiciones, expresa o ficta;
8. El documento privado que contenga transacción extrajudicial;
9. El documento impago de renta por arrendamiento, siempre que se acredite instrumentalmente la relación contractual;
10. El testimonio de escritura pública;
11. Otros títulos a los que la ley les da mérito ejecutivo".

En ese sentido, conforme al artículo 688° del Código Procesal Civil los títulos ejecutivos provienen por la actividad judicial o por el ejercicio del principio de autonomía privada de partes, que comprende a los acuerdos por conciliación o transacción homologados y las sentencias judiciales firmes. Se debe precisar que tanto la transacción judicial y la conciliación judicial, una vez

homologadas, son equiparables a la sentencia definitiva y tienen eficacia de cosa juzgada⁶¹.

Como podemos ver, la base del proceso único de ejecución “es el título que trae aparejada ejecución; la autonomía de la acción ejecutiva tiene como fundamento el título, sin título no hay ejecución ni acción, el derecho está incorporado a éste y las medidas de ejecución sólo pueden efectivizarse sobre ésta, la que debe ser suficiente y bastarse a sí mismo”⁶².

De modo que, el presupuesto infaltable para iniciar un proceso único de ejecución (aparte de los requisitos de los artículos 424 y 425 del CPC) es el título ejecutivo, de ahí que el brocardo *Nulla executio sine título* establece la imposibilidad de que haya ejecución sin título⁶³.

Para que proceda la ejecución de un título ejecutivo, es necesario que éstos reúnan ciertos requisitos de fondo y de forma de todo título. Conforme al artículo 689° del Código Procesal Civil, solo “procede la ejecución cuando la obligación contenida en el título es cierta, expresa y exigible. Cuando la obligación es de dar suma de dinero, debe ser, además, líquida o liquidable mediante operación aritmética”⁶⁴. Será “cierta, cuando su objeto (prestación) de la obligación como la participación de los sujetos (acreedor y deudor) están señalados en el título; expresa, cuando aparece así (sin discusión) en el título y, no es resultado de una presunción legal o de

⁶¹ Véase LEDESMA NARVÁEZ, Marianella. Ob. cit. p. 232.

⁶² Casación Nro. 2322-98- Chinchá, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 05-11-2001, pág. 7818.

⁶³ Véase TORRES ALTEZ, Dante y RIOJA BERMUDEZ, Alexander (2014). El proceso único de ejecución. Mecanismos de ejecución y de defensa. Lima: Gaceta Jurídica. p. 12.

⁶⁴ Artículo 689° del Código Procesal Civil

la interpretación de algún precepto normativo; exigible, cuando la obligación en el título no está sometida a alguna modalidad (plazo o condición) o a alguna contraprestación. Por tanto, será exigible, por razón de tiempo, lugar y modo y líquida, únicamente aplicable a las obligaciones dinerarias y aparece cuando el monto es claro y concreto, y será liquidable cuando gracias a una operación aritmética se puede obtener el monto exacto”⁶⁵.

Cuando nos referimos a los requisitos de forma, más nos estamos refiriendo a la existencia del documento mismo que contiene la obligación. Nuestra legislación en cada caso determina los requisitos indispensables para que un documento tenga el carácter de un título. Uno de los requisitos de forma de la sentencia judicial es que este haya quedado firme, es decir, que ya no pueda incoarse contra ella ningún medio impugnatorio.

1.3. EJECUCION DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES FIRMES

Los Juzgados emiten distintos tipos de resoluciones, entre ellos los decretos, autos y sentencias. Sin embargo, para el presente estudio, solamente nos interesa las sentencias y a algunos autos que permiten iniciar un proceso único de ejecución.

Cuando hablamos de sentencias, a nivel doctrinal se clasifica en sentencias declarativas, constitutivas y de condena. Las sentencias declarativas, son las que buscan la declaración de la existencia o inexistencia de un derecho o de una determinada relación jurídica con la finalidad de eliminar una incertidumbre jurídica; las sentencias constitutivas son las que crean, modifican o extinguen una determinada relación jurídica, y finalmente, las sentencias de condena, las que no solo a declaran la certeza de una determinada

⁶⁵ TORRES ALTEZ, Dante y RIOJA BERMUDEZ, Alexander (2014).Ob. Cit. pp. 15-16.

situación jurídica, sino que además ordena al vencido el cumplimiento de un dar, hacer o no hacer algo; por ejemplo, la obligación de dar suma de dinero, etc. Entre estas últimas está la sentencia que condena a la administración pública a pagar una suma de dinero a favor de un administrado o tercero.

En ese sentido, cuando la norma hace referencia a las resoluciones judiciales firmes, debemos entender que está referido a aquellas decisiones contra las que ya no se puede interponer ningún recurso impugnatorio y que sean susceptibles de ejecución. Más específicamente nos estamos refiriendo a aquellas sentencias de condena, toda vez que las sentencias declarativas y constitutivas no contienen dicha exigencia, aunque disponen la inscripción registral del mandato, solamente es para publicitar para conocimiento de terceros, lo cual es ajeno al concepto de ejecución forzada.

Como señala nuestra Corte Suprema, “la sentencia de condena impone al vencido una prestación (dar, hacer, no hacer) y se ejecuta contra él, aún por la fuerza, en ejercicio del jus imperium del Poder Judicial, de tal manera que resulta condición indispensable y caracteriza a este tipo de sentencia, que ordene al demandado el cumplimiento de algo, de tal manera que esa sentencia constituye un título ejecutivo judicial, cuyos efectos jurídicos nadie puede desconocer”⁶⁶.

⁶⁶ Casación Nro. 1516-97 / Lambayeque, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 14-10-1998, págs. 1907-1908.

2. EJECUCION DE SENTENCIAS JUDICIALES EN LOS PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS

2.1. LA SENTENCIA EN LOS PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS

La sentencia en los procesos contenciosos administrativos, al igual que en cualquier otro proceso, la sentencia vendrá a ser “aquella resolución con la cual se pone fin al proceso, aquella donde el Juez plasma su decisión final respecto de la controversia sometida a su conocimiento; la misma que, a su vez, está compuesta de una serie de connotaciones que exigen asumir dicha función sujeto a parámetros tendientes a garantizar la efectiva protección de los derechos e intereses de los administrados”⁶⁷.

Como señala nuestra Corte Suprema, “mediante la sentencia el Juzgador da solución a un conflicto jurídico o dilucida una incertidumbre jurídica, emitiendo un pronunciamiento sustentado en el derecho, para lo cual aplica las normas que regulan la materia del proceso a la base fáctica establecidas (sic) en el mismo”⁶⁸.

Siendo así, “la sentencia exterioriza una decisión jurisdiccional del Estado, consta en un instrumento público y es la materialización de la tutela jurisdiccional que llena su función al consagrar un derecho mediante una declaración afirmada de que la relación sustancial discutida se encuentra en los presupuestos legales abstractos y como consecuencia de lo cual, establece en la sentencia [...] una

⁶⁷ MONZON, Loreta (2011). Comentario exegético a la Ley del proceso Contencioso Administrativo. Lima: Ediciones Legales. p. 377.

⁶⁸ Casación N° 2890-99 / Lima, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 07-07-2000, págs. 5566-5567.

norma concreta para las partes, de obligatorio cumplimiento”⁶⁹. Por ello, las sentencia emitida en los procesos contencioso administrativo que condenan a la administración pública al pago de una suma de dinero a favor del demandante (el administrado) son de obligatorio cumplimiento. La administración pública no puede resistir a la autoridad del Juez y no hacer efectiva la sentencia.

Las sentencias en los procesos contenciosos administrativos al igual que en otros procesos, “según la naturaleza de la pretensión, pueden ser declarativas de derechos, constitutivas de derechos y de condena. Las dos primeras (declarativas y constitutivas de derecho) con solo (sic) declarar fundada una demanda llenan la finalidad del proceso, pues con tal declaración el orden jurídico alterado queda restablecido, mientras que la sentencia de condena al imponer al vencido una prestación -dar, hacer, no hacer- crea un título ejecutivo judicial que puede ser ejecutado, aun por la fuerza (en ejercicio del ius imperium) contra el condenado”⁷⁰.

Por la naturaleza de nuestro trabajo, nos interesa ver la última clase de sentencias, y de las cuales las que declaran fundada la demanda. En ese sentido, conforme al artículo 41° del TUO de la Ley 27584, Ley del Proceso contenciosos administrativo, “la sentencia que declare fundada la demanda podrá decidir en función de la pretensión planteada lo siguiente:

1. La nulidad, total o parcial, o ineficacia del acto administrativo impugnado, de acuerdo a lo demandado.

⁶⁹ Casación N° 1383-2000 / Callao, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 02-01-2001, pág. 6696.

⁷⁰ Casación Nro. 1752-99 / Cajamarca, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 07-04-2000, págs. 4968-4969.

2. El restablecimiento o reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para el restablecimiento o reconocimiento de la situación jurídica lesionada, aun cuando no hayan sido pretendidas en la demanda.
3. La cesación de la actuación material que no se sustente en acto administrativo y la adopción de cuanta medida sea necesaria para obtener la efectividad de la sentencia, sin perjuicio de poner en conocimiento del Ministerio Público el incumplimiento para el inicio del proceso penal correspondiente y la determinación de los daños y perjuicios que resulten de dicho incumplimiento.
4. El plazo en el que la administración debe cumplir con realizar una determinada actuación a la que está obligada, sin perjuicio de poner en conocimiento del Ministerio Público el incumplimiento para el inicio del proceso penal correspondiente y la determinación de los daños y perjuicios que resulten de dicho incumplimiento.
5. El monto de la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados”.

A partir de la redacción del artículo que antecede, podemos ver que en el “proceso contencioso administrativo, los fallos de las sentencias, a diferencia del proceso civil, se distinguen por la flexibilización del principio de congruencia, lo cual encuentra sustento jurídico en el modelo y finalidad de esta clase de procesos, así como en la autorización legislativa erigida en el artículo 41° de esta norma”⁷¹.

Por otra parte, conforme al artículo 44° del TUO de la Ley 27584, “sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 122° del Código Procesal Civil, la sentencia que declara fundada la demanda

⁷¹ MONZON, Loreta (2011). Ob. Cit. p. 379.

deberá establecer el tipo de obligación a cargo del demandado, el titular de la obligación, el funcionario a cargo de cumplirla y el plazo para su ejecución”.

El artículo 122° del Código Procesal Civil señala los requisitos que deben cumplir las resoluciones judiciales⁷². Sin embargo, en las

⁷² Artículo 122.- Las resoluciones contienen:

1. La indicación del lugar y fecha en que se expiden;
2. El número de orden que les corresponde dentro del expediente o del cuaderno en que se expiden;
3. La mención sucesiva de los puntos sobre los que versa la resolución con las consideraciones, en orden numérico correlativo, de los fundamentos de hecho que sustentan la decisión, y los respectivos de derecho con la cita de la norma o normas aplicables en cada punto, según el mérito de lo actuado;
4. La expresión clara y precisa de lo que se decide u ordena, respecto de todos los puntos controvertidos. Si el Juez denegase una petición por falta de algún requisito o por una cita errónea de la norma aplicable a su criterio, deberá en forma expresa indicar el requisito faltante y la norma correspondiente;
5. El plazo para su cumplimiento, si fuera el caso;
6. La condena en costas y costos y, si procediera, de multas; o la exoneración de su pago; y,
7. La suscripción del Juez y del Auxiliar jurisdiccional respectivo.

La resolución que no cumpliera con los requisitos antes señalados será nula, salvo los decretos que no requerirán de los signados en los incisos 3., 5. y 6., y los autos del expresado en el inciso 6.

La sentencia exigirá en su redacción la separación de sus partes expositiva, considerativa y resolutive.

En primera y segunda instancias así como en la Corte Suprema, los autos llevan media firma y las sentencias firma completa del Juez o Jueces, si es órgano colegiado.

Cuando los órganos jurisdiccionales colegiados expidan autos, sólo será necesaria la conformidad y firma del número de miembros que hagan mayoría relativa.

sentencias del proceso contencioso administrativo no bastará declarar fundada o infundada la demanda, sino es necesario que el Juez además señale expresamente “la obligación que debe asumir el demandado (qué debe hacer el demandado como consecuencia de la sentencia), el titular de la obligación (que entidad debe asumir la obligación), el funcionario a cargo de cumplirla (quien es el responsable dentro de la entidad de ejecutar la decisión judicial) y el plazo para la ejecución (el plazo que el juzgado da, para que cumplan por sí mismos, antes de proceder a la ejecución forzada)”⁷³.

Asimismo, por mandato del artículo 45° del TUO de la Ley 27584, “la potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente al Juzgado o Sala que conoció del proceso en primera instancia. En caso de que la ejecución corresponda a una Sala ésta designará al Vocal encargado de la ejecución de la resolución”.

Además, conforme al artículo 46° del TUO de la Ley aludida, “las resoluciones judiciales deben ser cumplidas por el personal al servicio de la administración pública, sin que éstos puedan calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo responsabilidad civil, penal o administrativa; estando obligados a realizar todos los actos para la completa ejecución de la resolución judicial”.

Los decretos son expedidos por los Auxiliares jurisdiccionales respectivos y serán suscritos con su firma completa, salvo aquellos que se expidan por el Juez dentro de las audiencias.

⁷³ MONZON, Loreta (2011). Ob. Cit. p. 411.

2.2. EJECUCION DE SENTENCIAS QUE CONDENAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL PAGO DE SUMAS DE DINERO

A nivel de nuestra normatividad el artículo 47° del TUO de la Ley 27584 es la única norma que establece el procedimiento para el pago de sumas de dinero. Dicha norma señala:

“Artículo 47.- Ejecución de obligaciones de dar suma de dinero

Las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero, serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, y su cumplimiento se hará de acuerdo con los procedimientos que a continuación se señalan:

47.1 La Oficina General de Administración o la que haga sus veces del Pliego Presupuestario requerido deberá proceder conforme al mandato judicial y dentro del marco de las leyes anuales de presupuesto.

47.2 En el caso de que para el cumplimiento de la sentencia el financiamiento ordenado en el numeral anterior resulte insuficiente, el Titular del Pliego Presupuestario, previa evaluación y priorización de las metas presupuestarias, podrá realizar las modificaciones presupuestarias dentro de los quince días de notificada, hecho que deberá ser comunicado al órgano jurisdiccional correspondiente.

47.3 De existir requerimientos que superen las posibilidades de financiamiento expresadas en los numerales precedentes, los pliegos presupuestarios, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, mediante comunicación escrita de la Oficina General de Administración, harán de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender tales sentencias en el ejercicio presupuestario siguiente, para lo cual se obliga a destinar hasta el tres por ciento (3%) de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente de recursos ordinarios.

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Normalización Previsional, según sea el caso, calcularán el tres por ciento (3%) referido en el párrafo precedente deduciendo el valor correspondiente a la asignación para el pago del servicio de la deuda pública, la reserva de contingencia y las obligaciones previsionales.

47.4 Transcurridos seis meses de la notificación judicial sin haberse iniciado el pago u obligado al mismo de acuerdo a alguno de los procedimientos establecidos en los numerales 47.1, 47.2 y 47.3 precedentes, se podrá dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales previsto en el Artículo 713 y siguientes del Código Procesal Civil. No podrán ser materia de ejecución los bienes de dominio público conforme al Artículo 73 de la Constitución Política del Perú⁷⁴.

En esta norma encontramos:

- 1) El procedimiento administrativo que debe seguir la Administración Pública para cumplir con las sentencias que la han condenado al pago de sumas de dinero.
- 2) El principio de legalidad presupuestaria, que directamente tiene que ver con la dinámica presupuestal del estado.
- 3) El principio de inembargabilidad de los bienes del Estado, que implica que sólo pueden embargarse los bienes que son de dominio privado del Estado, más no los de dominio público.
- 4) El proceso de ejecución de resoluciones judiciales, que debe ser conforme a las reglas del proceso de ejecución.

⁷⁴ Artículo 47 del TUO de la TUO de la Ley 27584. Ley que regula el proceso contencioso administrativo.

2.3. EL ARTÍCULO 47° DEL TUO DE LA LEY 27584 EN LA EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES JUDICIALES

Al efectuar el análisis del artículo 47° del TUO de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, debemos tener en cuenta que el antecesor de esta norma es el artículo 42° de la Ley 27584, antes de la modificatoria que sufriera en el año 2008, por ello en algunas jurisprudencias del Tribunal Constitucional se citan al indicado artículo 42°, por lo que se entenderá que se tratan de las mismas normas.

2.3.1. ANALISIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 47 DEL TUO DE LA LEY 27584.

El primer párrafo del artículo 47° del TUO de la Ley 27584 expresamente señala:

“Las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero, serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, y su cumplimiento se hará de acuerdo con los procedimientos que a continuación se señalan: (...)”

Conforme a este artículo, las únicas sentencias que pueden ser ejecutadas son aquellas que tienen la calidad de cosa juzgada. Es decir, “debe haber agotado todas las instancias judiciales o eventualmente deben haber sido consentida, de tal modo que solo son exigibles aquellas que adquieren calidad de cosa juzgada”⁷⁵.

⁷⁵ MONZON, Loreta (2011). Comentarios exegéticos a la Ley del proceso Contencioso Administrativo. p. 425.

Respecto a la Cosa Juzgada, el Tribunal Constitucional⁷⁶ ha señalado que “mediante la garantía de la cosa juzgada se instituye el derecho de todo justiciable, en primer lugar, a que las resoluciones que hayan puesto fin al proceso judicial no puedan ser recurridas mediante nuevos medios impugnatorios, ya sea porque éstos han sido agotados o porque ha transcurrido el plazo para impugnarla; y, en segundo lugar, a que el contenido de las resoluciones que hayan adquirido tal condición, no pueda ser dejado sin efecto ni modificado, sea por actos de otros poderes públicos, de terceros o, incluso, de los mismos órganos jurisdiccionales que resolvieron el caso en el que se dictó”.

Este párrafo, además señala que dichas sentencias serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del Titular del Pliego.

En la previsión anterior, el artículo 42° de la Ley N° 27584 había sido modificado por las disposiciones del artículo 1° de la Ley N° 27684, que estableció que “las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero, serán atendidas *única y exclusivamente* por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda (...)”. Al respecto el Tribunal Constitucional señaló con esta previsión “se limita irrazonablemente la fuente de donde pueden surgir los montos para cubrir las deudas estatales que provengan de sentencias judiciales. En efecto, al establecerse que “única y exclusivamente” dichos montos provendrán del Pliego Presupuestario en el que tuvo origen la deuda, se niega la posibilidad de afectar la existencia de partidas

⁷⁶ STC en el Exp. N° 4587-2004-AA/TC, fundamento jurídico 38. Asimismo en la STC en el Exp. N° 00574-2011-PA/TC, fundamento jurídico 4.

presupuestarias especiales comunes a todos los pliegos para cubrir las respectivas obligaciones”⁷⁷.

Luego el mismo Tribunal agrega que “este Colegiado considera pertinente declarar la inconstitucionalidad de la expresión “única y exclusivamente” del artículo 42° de la Ley N.° 27584, modificado por el artículo 1° de la Ley N.° 27684, de manera tal que, en lo sucesivo, se interprete, tal como lo ha sugerido la Defensoría del Pueblo, que los fondos para cubrir las deudas estatales surgidas de resoluciones judiciales, no solamente pueden provenir del Pliego Presupuestal en donde se generó la deuda, sino también de partidas presupuestales comunes a todos los pliegos.

Ello, desde luego, tampoco desvirtúa la posibilidad de que, previa aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas, y en estricta observancia del principio de legalidad presupuestal, existan transferencias dinerarias de un pliego a otro con el propósito de honrar las deudas respectivas.”⁷⁸.

Aunque actualmente la norma solo señala que las sentencias que condenan a la administración pública serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, dejando de lado la alegada exclusividad anteriormente señalado, pero ello significa que dicha sentencia “podrá ser exigida y/o atendida en el periodo [año] donde la sentencia adquirió calidad de cosa juzgada”⁷⁹, por lo que al no haber sido atendido en dicho periodo pasará a la calidad de una

⁷⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 015-2001-AI-TC y acumulados. Fundamento Jurídico 41.

⁷⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 015-2001-AI-TC y acumulados. Fundamento Jurídico 42.

⁷⁹ MONZON, Loreta (2011). Ob. Cit. p. 425.

deuda devengada, y la Administración para pagar este tipo de deudas generalmente demora un largo tiempo.

2.3.2. ANALISIS DEL NUMERAL 47.1 DEL ARTÍCULO 47 DEL TUO DE LA LEY 27584

El numeral 47.1. del artículo 47 del TUO de la Ley 27584 expresamente señala:

“47.1 La Oficina General de Administración o la que haga sus veces del Pliego Presupuestario requerido deberá proceder conforme al mandato judicial y dentro del marco de las leyes anuales de presupuesto”.

Esta norma, como señala Priori, “dispone que la Oficina General de Administración de la entidad administrativa demandada deberá cumplir la sentencia conforme al mandato judicial y dentro de las leyes anuales de presupuesto”⁸⁰. Es decir, dicha Oficina es la responsable de la ejecución de la sentencia o de gestionar la ejecución de la sentencia.

El mismo autor resalta que “la norma general establecida en dicho artículo es enfática en establecer que se debe cumplir con la sentencia conforme a lo ordenado por el Juez, pero inmediatamente después hace alusión a que se debe respetar el principio de legalidad presupuestaria. Ahora bien, debe tenerse presente el hecho que la referencia de la norma al principio de legalidad presupuestaria no debe ser entendida como una justificación de la entidad administrativa para no cumplir con lo ordenado en la entidad, sino más bien, debe ser entendido como un principio que ordene el manejo de las finanzas del Estado. De esta forma, la entidad demandada no puede negarse al cumplimiento de la sentencia alegando que

⁸⁰ PRIORI POSADA, Giovanni. Ob. Cit. p. 301.

no puede negarse al cumplimiento de la sentencia alegando que no existe previsión presupuestal, sino que debe ejecutar la sentencia atendido a lo dispuesto en sus normas presupuestales, cosas totalmente distintas. La pregunta que surge entonces es qué debe entenderse como «dentro del marco de las leyes anuales de presupuestos». A nuestro entender, dicha referencia debe ser entendida dentro de los principios y normas que rigen el presupuestos, entre las cuales, deben ser entendidas las normas establecidas en el propio artículo 47 de la Ley que regula el proceso administrativo⁸¹.

El Tribunal Constitucional a este respecto ha señalado que “no encuentra reparo constitucional alguno en la parte del artículo 42.1 de la ley impugnada, que declara: “La Oficina General de Administración o la que haga sus veces del Pliego Presupuestario requerido deberá proceder conforme al mandato judicial y dentro del marco de las leyes anuales de presupuesto”. Con dicha disposición simplemente se ha establecido, como una concreción del principio de legalidad en la actuación de los órganos administrativos, que las oficinas generales de administración o las que hagan sus veces, son los órganos en principio llamados a cumplir las resoluciones judiciales, y, en su segunda parte, como una concreción del principio de legalidad presupuestaria en la ejecución de pagar sumas de dinero, que ese cumplimiento de las sentencias ha de realizarse “conforme a las leyes de presupuesto”. No hay allí, como antes se ha expresado, autorización a tal órgano administrativo para que disponga libremente si cumple o no la decisión judicial, sino un mandato

⁸¹ PRIORI POSADA, Giovanni. Ob. Cit. pp. 301-302.

de cumplimiento dentro de los límites establecidos en la decisión judicial y la ley presupuestaria”⁸².

2.3.3. ANALISIS DEL NUMERAL 47.2 DEL ARTÍCULO 47° DEL TUO DE LA LEY 27584

El numeral 47.2. del artículo 47 del TUO de la Ley 27584 expresamente señala:

“47.2 En el caso de que para el cumplimiento de la sentencia el financiamiento ordenado en el numeral anterior resulte insuficiente, el Titular del Pliego Presupuestario, previa evaluación y priorización de las metas presupuestarias, podrá realizar las modificaciones presupuestarias dentro de los quince días de notificada, hecho que deberá ser comunicado al órgano jurisdiccional correspondiente”.

Como ya se ha señalado anteriormente, la Oficina General de Administración de la entidad demandada o la que haga sus veces, cumplirá con el mandato judicial, teniendo en cuenta lo establecido en las leyes de presupuesto nacional. Ello significa que dicha Oficina solo puede pagar con dinero disponible en el rubro sentencias judiciales consentidas, más no con otros rubros, bajo responsabilidad. En caso de que no se cuente con efectivo para el cumplimiento de la sentencia, es decir, “si conforme a las leyes anuales de presupuestos resulta insuficiente el monto del dinero asignado a la ejecución de la sentencia de obligación de dar suma de dinero, el titular del pliego podrá realizar modificaciones presupuestales dentro de los quince días siguientes a la notificación judicial, a fin de disponer una partida con la cual pueda cumplirse con lo ordenado en la sentencia. Debe

⁸² Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 015-2001-AI-TC y acumulados. Fundamento Jurídico 53.

tenerse en cuenta que ésta es una facultad legal que se confiere al titular del pliego a realizar una modificación en el presupuesto, pero en ningún caso debe entenderse que se trata de una facultad que se le da al titular del pliego a cumplir o no con las sentencias, pues es evidente que está obligado a hacerlo por la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial y por la propia Ley que Regula el Proceso Contencioso administrativo”⁸³.

Asimismo, Loreta Monzón, señala que “cuando la partida correspondiente a sentencias judiciales consentidas de la entidad obligada, no alcanza para cumplir con la orden de pago dispuesto por el Juez, la Ley ha establecido que, el Titular del Pliego presupuestario [máxima autoridad de entidad], podrá hacer las modificaciones presupuestarias, previa evaluación y priorización de las metas presupuestarias. Véase que, la ley no dice que pagará, sino que previa evaluación y priorización el titular podrá realizar modificaciones presupuestarias. Con lo cual se infiere que, si hay presupuesto disponible pero hay otras prioridades no prosperará el pago en ese periodo; mas, si no perjudica las demás partidas o rubros de la entidad entonces sí podría cumplirse con lo ordenado por el Juez”⁸⁴.

El Tribunal Constitucional, a este respecto ha señalado que “tampoco considera que sea inconstitucional el artículo 42.2 de la ley impugnada, al establecer que: "En el caso de que para el cumplimiento de la sentencia el financiamiento ordenado en el numeral anterior resulte insuficiente, el Titular del Pliego Presupuestario, previa evaluación y priorización de

⁸³ PRIORI POSADA, Giovanni. Ob. cit. p. 302.

⁸⁴ MONZON, Loreta (2011). Ob. Cit. p. 426.

las metas presupuestarias, podrá realizar las modificaciones presupuestarias dentro de los quince días de notificada, hecho que deberá ser comunicado al órgano jurisdiccional correspondiente". Y es que si bien pueden abrigarse dudas sobre la interpretación del verbo "poder" que se utiliza en dicho precepto legal, ya que dicha disposición podría interpretarse en el sentido de que mediante él el titular del Pliego Presupuestario queda facultado discrecionalmente para realizar las modificaciones presupuestarias y así poder satisfacer el mandato ordenado en la sentencia; en realidad, considera el Tribunal que no se ha establecido allí una facultad discrecional para que dicho funcionario cumpla o no con satisfacer la suma de dinero ordenada en la sentencia. En efecto, bien entendida la disposición, mediante ella se autoriza a realizar modificaciones presupuestarias, con el objeto de poder satisfacer lo ordenado por la decisión judicial. Tal autorización de la ley para que un órgano administrativo modifique el presupuesto de la institución, se deriva de los efectos del principio de legalidad en la actuación administrativa, así como en el ámbito presupuestal. En ese contexto, el verbo poder ("podrá" realizar las modificaciones (...)) no debe entenderse como que la ley otorga una facultad discrecional, sino como una autorización, para que, de existir partidas presupuestales, el funcionario administrativo necesariamente deba disponer de aquéllas para el cumplimiento de la sentencia, pese a que originalmente dicha partida estaba prevista para el cumplimiento de otras metas, y en la medida en que esa disposición de la partida no comprometa la continuidad en la prestación de los servicios públicos"⁸⁵.

⁸⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 015-2001-AI-TC y acumulados.

2.3.4. ANALISIS DEL NUMERAL 47.3 DEL ARTÍCULO 47° DEL TUO DE LA LEY 27584

El numeral 47.3. del artículo 47 del TUO de la Ley 27584 expresamente señala:

“47.3 De existir requerimientos que superen las posibilidades de financiamiento expresadas en los numerales precedentes, los pliegos presupuestarios, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, mediante comunicación escrita de la Oficina General de Administración, harán de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender tales sentencias en el ejercicio presupuestario siguiente, para lo cual se obliga a destinar hasta el tres por ciento (3%) de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente de recursos ordinarios.

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Normalización Previsional, según sea el caso, calcularán el tres por ciento (3%) referido en el párrafo precedente deduciendo el valor correspondiente a la asignación para el pago del servicio de la deuda pública, la reserva de contingencia y las obligaciones previsionales”.

Si la disponibilidad presupuestaria para cumplir con lo dispuesto en la sentencia resulta insuficiente conforme a los procedimientos antes descritos, el artículo comentado dispone que el Titular del Pliego debe hacer conocer al Juez su compromiso de cumplir con lo establecido en la sentencia, en el ejercicio presupuestal siguiente. Como señala Loreta “en caso que no se cuente con presupuesto o haya otras prioridades, que impidan modificar la estructura presupuestaria para cumplir con la sentencia, el titular de la entidad se comprometerá a asumir el pago ordenado con el

Fundamento Jurídico 54.

presupuesto del año siguiente. Es decir si no se puede pagar en el año que quedó consentida la sentencia, entonces la suma se incluirá en el presupuesto del año siguiente. Se ha establecido que el 3% de los recursos ordinarios, que le corresponda a la entidad demandada [en el presupuesto del siguiente año], será destinado para el rubro de sentencias judiciales consentidas (...). En ese sentido, dependiendo del monto dinerario sentenciado, podrá asumirse la obligación en uno o varios años siguientes; en cambio si el monto supera inclusive, el porcentaje señalado para el siguiente año, entonces debería seguirse presupuestando hasta cumplir con el pago en su totalidad”⁸⁶.

Al respecto, Giovanni Priori señala que “se debe tener en cuenta, en primer lugar, el hecho que, para que el Titular del Pliego pueda invocar lo dispuesto en el artículo 47.3 deberá acreditar que, a pesar de realizar los actos del artículo 47.1 y 47.2, no tiene disponibilidad presupuestaria para cumplir con lo ordenado en la sentencia. Lamentablemente lo dispuesto en el artículo 47.3 establece un porcentaje que sirve de límite a los compromisos para la ejecución de las sentencias, lo que puede determinar que el cumplimiento de las sentencias tarde varios años”⁸⁷.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, señala que “tampoco considera que sea inconstitucional el artículo 42.3 de la ley, por establecer que: "De existir requerimientos que superen las posibilidades de financiamiento expresadas en los numerales precedentes, los pliegos presupuestarios, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, mediante comunicación

⁸⁶ MONZON, Loreta. Ob. Cit. p. 426.

⁸⁷ PRIORI POSADA, Giovanni (2009). Ob. cit. p. 302.

escrita de la Oficina General de Administración, harán de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender tales sentencias en el ejercicio presupuestario siguiente, para lo cual se obliga a destinar hasta el tres por ciento (3%) de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente de recursos ordinarios. El Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Normalización Previsional, según sea el caso, calcularán el tres por ciento (3%) referido en el párrafo precedente, deduciendo el valor correspondiente a la asignación para el pago del servicio de la deuda pública, la reserva de contingencia y las obligaciones previsionales" (subrayado agregado). (...) De más, está advertir que los aumentos anuales en el Presupuesto deben concordar con el monto y la naturaleza de las deudas exigidas judicialmente, otorgándose prioridad a las más antiguas y a las originadas en el trabajo, de modo que el 3% debe ser sólo un mínimo, pero no una cifra fija, señalada a fardo cerrado para todos los casos, y menos una cifra máxima. No se descartan, además, las transacciones extrajudiciales o judiciales mediante las cuales el Estado pueda convertir con su acreedor o adjudicar en pago concesiones, terrenos eriazos, acciones u otros bienes o servicios, de común acuerdo con éste. Corresponde al Congreso facilitar estas otras maneras de cumplir las sentencias judiciales, actualizando las normas sobre transacciones en las que es parte el Estado"⁸⁸.

Sin embargo, en la misma sentencia el Tribunal Constitucional agrega que "sobre el particular, debe tenerse presente que,

⁸⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 015-2001-AI-TC y acumulados. Fundamento Jurídico 55.

siendo insuficientes para el cumplimiento de la obligación las instancias procedimentales previstas en los artículos 42.1 y 42.2, el compromiso para atender los pagos impagos surge desde el ejercicio presupuestario inmediatamente siguiente, debiendo ser cubierta la deuda hasta en un máximo de 5 años, conforme lo establece el artículo 16.5.a de la Ley N° 28128 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004⁸⁹. Luego el mismo alto Tribunal señala que “a juicio de este Colegiado, establecer un plazo máximo de 5 años para que el Estado cubra proporcionalmente la totalidad de una obligación declarada en una resolución judicial resulta razonable y, por ende, constitucional. Pero no es razonable ni constitucional el incumplimiento de sentencias judiciales que, teniendo ya más de 5 años de dictadas, no hayan sido presupuestadas conforme a la legislación vigente al tiempo de ser expedidas dichas sentencias; en consecuencia corresponde al Ministerio Público investigar si los funcionarios públicos que incumplieron con presupuestar las deudas del Estado procedieron o no dolosamente. Por otra parte, el procedimiento establecido no debe servir de herramienta para postergar sine die el cumplimiento de las sentencias judiciales contra el Estado, por lo que es procedente la vía de la ejecución forzosa mientras se incumpla el pago parcial o total de la obligación, aun cuando se haya iniciado el procedimiento, tal como se declara en los fundamentos N°s. 63 y 64, infra, sin que el interesado tenga que esperar los 5 años a que se refiere la ley. Podrían incurrir en responsabilidad, pues, los funcionarios públicos competentes que no hayan previsto en el Presupuesto el pago de las

⁸⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 015-2001-AI-TC y acumulados. Fundamento Jurídico 55.

deudas sentenciadas del ente estatal correspondiente. Responsabilidad que eventualmente no es sólo de carácter administrativo, sino también de orden civil o penal"⁹⁰.

De igual manera, en la misma sentencia el tribunal Constitucional manifiesta que “El Tribunal Constitucional observa, con preocupación que son sólo algunos sectores de la administración estatal los que cumplen con depositar los montos de las referidas provisiones presupuestales. En tal sentido, debe recordarse a los titulares de los respectivos pliegos presupuestales, la obligación que por imperativo legal les alcanza, siendo plenamente factible que los jueces ejecutores hagan valer la responsabilidad penal existente en dichos funcionarios públicos, en caso de que, pretendiendo ejecutar una sentencia judicial firme, no puedan recurrir a la cuenta bancaria a la que se ha hecho referencia, dada la inexistencia de la misma”⁹¹.

Además el Tribunal Constitucional agrega que “debe tenerse en cuenta que, conforme a lo establecido en el artículo 43.3, la obligación del Estado de destinar hasta un 3% de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente de recursos ordinarios para cubrir la obligación de una sentencia judicial, surge, como es lógico, cuando dicha sentencia judicial ya existe y ha quedado firme. Pero, así vistas las cosas, podría resultar que el inicio del procedimiento estipulado para el pago de las obligaciones declaradas en resoluciones judiciales (artículos 42.1), sea de mero trámite,

⁹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 015-2001-AI-TC y acumulados. Fundamento Jurídico 55.

⁹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 015-2001-AI-TC y acumulados. Fundamento Jurídico 57.

pues dada la inexistencia de partidas presupuestales previamente destinadas a tales efectos, lo cierto es que resultará bastante improbable que el vencedor en el juicio pueda hacerse cobro en dicho trámite inicial. Por tal motivo, este Colegiado recuerda que es importante para el adecuado afrontamiento de las eventuales sentencias que pudieran resultar adversas al Estado, el concepto de “recursos contingentes” o también denominado “de contingencias judiciales”, el cual se refiere a los recursos que debe presupuestar toda entidad pública, en atención a los procesos judiciales que, encontrándose ya iniciados, pudieran ocasionar finalmente una sentencia condenatoria contra el Estado”⁹². Luego puntualiza que “Así las cosas, los órganos públicos deben habilitar cuentas no tan sólo una vez que existe una obligación cierta de pago, sino también para afrontar obligaciones que, aunque aún inciertas, son potenciales obligaciones futuras que deberá afrontar la entidad, a consecuencia de procesos judiciales en trámite (recursos contingentes)”⁹³

2.3.5. ANALISIS DEL NUMERAL 47.4 DEL ARTÍCULO 47 DEL TUO DE LA LEY 27584

El numeral 47.4. del artículo 47 del TUO de la Ley 27584 expresamente señala:

47.4 Transcurridos seis meses de la notificación judicial sin haberse iniciado el pago u obligado al mismo de acuerdo a alguno de los procedimientos establecidos en los numerales 47.1, 47.2 y 47.3

⁹² Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 015-2001-AI-TC y acumulados. Fundamento Jurídico 58.

⁹³ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 015-2001-AI-TC y acumulados. Fundamento Jurídico 58.

precedentes, se podrá dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales previsto en el Artículo 713 y siguientes del Código Procesal Civil. No podrán ser materia de ejecución los bienes de dominio público conforme al Artículo 73 de la Constitución Política del Perú”.

Mediante esta norma se ha establecido que la entidad pública tiene seis meses para comunicar al juzgado el procedimiento de pago; ya sea para pagar en el mismo año o para presupuestarlo y pagar en los siguientes años. En caso de no se informarse al Juzgado del procedimiento de pago que adoptará, el demandante podrá proceder a la ejecución forzada, para lo cual señala que se procederá de acuerdo al artículo 713 del Código Procesal Civil. Sin embargo, debemos tener en cuenta que el artículo 713 del CPC actualmente se encuentra derogado. En su reemplazo, el Código citado regula el Proceso de Ejecución de Resoluciones Judiciales, entre sus artículo 713 al 719, lo cual es aplicable supletoriamente.

La norma también aclara que no pueden ser objeto de ejecución forzada los bienes de dominio público conforme al artículo 73° de la Constitución Política del Perú. Sin embargo, como señala Loreta Monzón, “no se ha establecido qué es considerado "bien de dominio público" o en su defecto, quién efectuará dicha calificación frente a un caso concreto, por lo cual tendríamos que recurrir a lo que señala la Constitución Política vigente para comprender qué bienes no podrían ser objeto de ejecución forzada”⁹⁴.

⁹⁴ MONZON, Loreta (2011). Ob. Cit. p. 427.

Giovanni Priori, a este respecto señala, “si transcurren seis meses sin que se haya cumplido con la sentencia o sin que la entidad se haya comprometido al pago conforme al procedimiento establecido en la Ley, se puede proceder a la ejecución forzada de las sentencias sobre cualquier bien del Estado, no sólo de la entidad demandada, salvo los bienes de dominio público”⁹⁵.

A su turno, el Tribunal constitucional señala que "Este Tribunal estima razonable que se haya previsto que "Transcurridos seis meses de la notificación judicial sin haberse iniciado el pago u obligado al mismo de acuerdo a alguno de los procedimientos establecidos en los numerales 42.1. 42.2 y 42.3 precedentes", se pueda dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales, conforme a las reglas del Código Procesal Civil"⁹⁶

Agrega el mismo Tribunal que “se trata, en efecto, de una hipótesis en la que, dado el absoluto desinterés del Estado en cubrir el monto de la deuda, y transcurridos 6 meses desde la notificación de la resolución judicial, quien tenga una obligación judicialmente declarada pueda, a través de la ejecución forzosa, exigir su cumplimiento, con las limitaciones que se derivan del artículo 73 de la Constitución, esto es, que tal ejecución forzosa no pueda recaer sobre los bienes de dominio público. Dicha ejecución forzosa deberá realizarse conforme a las reglas del artículo 713 y siguientes del Código Procesal Civil. En tal sentido, en aplicación del artículo 716 de mismo cuerpo de leyes, el juez podrá trabar embargo sobre

⁹⁵ PRIORI POSADA, Giovanni (2009). Ob. cit. p. 303.

⁹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 015-2001-AI-TC y acumulados. Fundamento Jurídico 62.

los bienes de dominio privado del Estado que juzgue conveniente"⁹⁷

Además señala que "debe quedar claro que si, a criterio de este Colegiado, en la etapa de ejecución forzada de las resoluciones judiciales, la judicatura goza de la potestad para determinar los bienes estatales de dominio privado sobre los que recaerá el embargo, ello se debe a que, no habiéndose dado inicio al procedimiento previsto para cubrir la deuda, se evidencia la inexistencia de cuentas habilitadas por el respectivo órgano público para afrontarla. No obstante ello, resulta claro que, en primer término, el juez deberá agotar la posibilidad de que dichas cuentas existan a efectos de cubrir el pago con ellas; y sólo corroborada su inexistencia, aplicar los embargos respectivos, sin perjuicio de determinar las responsabilidades administrativas y penales a que hubiere lugar"⁹⁸.

Por otra parte, en la misma sentencia el Alto Tribunal manifiesta que "no obstante, cabe precisar que de la misma disposición se puede inferir otro sentido interpretativo. Este sería así: Si se ha iniciado el procedimiento establecido en los numerales 42.1, 42.2 y 42.3 de la ley impugnada, y pese a ello no se ha cumplido con satisfacer la prestación exigida por la sentencia, no cabe que se inicie un procedimiento de ejecución forzada, pues éste sólo está contemplado para el supuesto en el que no se hubiese seguido ninguna de las

⁹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 015-2001-AI-TC y acumulados. Fundamento Jurídico 62.

⁹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 015-2001-AI-TC y acumulados. Fundamento Jurídico 62.

fases del procedimiento establecido en los numerales 42.1, 42.2 y 42.3 de la ley impugnada"⁹⁹.

Luego corrobora el mismo tribunal señalando que “evidentemente, si la disposición se interpretara de esta forma, implícitamente se habría introducido una hipótesis inconstitucional, pues se permitiría postergar sine die el cumplimiento de las sentencias. En tal sentido, aunque no resulta necesario (ni conveniente) expulsar del ordenamiento jurídico la disposición sub análisis, sí debe declararse la inconstitucionalidad del sentido interpretativo aludido en el fundamento precedente. En consecuencia, al aplicarse el artículo 42.4 de la ley impugnada, ésta no debe entenderse o aplicarse en el sentido de que, de haberse seguido el procedimiento señalado en los numerales 42.1, 42.2 y 42.3 de la ley impugnada, y aun manteniéndose incumplida la prestación ordenada por la sentencia, no es posible que se inicie el procedimiento de ejecución forzosa. Al contrario, si tales prestaciones no se cumplen, pese a las limitaciones contempladas, cabe que el vencedor pueda iniciar dicho procedimiento de ejecución forzosa, luego de superada la etapa prevista en el artículo 42.3, sin éxito en el cobro"¹⁰⁰ Asimismo, en dicha sentencia el tribunal constitucional aclaraba que "tampoco puede considerarse constitucional una interpretación según la cual basta que el Estado haya iniciado el procedimiento previsto en el artículo 42 de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, para que el juez deba

⁹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 015-2001-AI-TC y acumulados. Fundamento Jurídico 63

¹⁰⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 015-2001-AI-TC y acumulados. Fundamento Jurídico 64.

esperar los 5 ejercicios presupuestales a que hace alusión el artículo 16.5.a de la Ley N° 28128 y, recién entonces ejecutar forzosamente la resolución judicial. El plazo máximo de 5 años que tiene el Estado para pagar el íntegro de una obligación contenida en una sentencia judicial, deberá ser atendido por el Juez ejecutor, siempre y cuando, iniciado el procedimiento previsto en el artículo 42 y durante toda su continuidad, observe signos objetivos y razonables que evidencien que, no obstante los límites presupuestales, existe una verdadera y manifiesta voluntad por parte del órgano público de honrar la deuda respectiva"¹⁰¹.

En este sentido, como se puede evidenciar, el artículo 47 del TUO de la Ley 27584, Ley que Regula el Proceso contencioso administrativo, se pueden inferir una serie de interpretaciones que hacen inoperante la aplicación del mencionado artículo.

Como señala, Huamán Ordoñez, “puede verse que el artículo 47° hoy situado así en la LPCA ha pasado por vaivenes que en vez de buscar una fórmula dual que comprenda al administrado y a la Administración se ha decantado en favorecer a uno en detrimento del otro”¹⁰², en este caso diríamos de la administración.

De igual manera, Priori Posada manifiesta que “si bien es cierto todo el procedimiento anteriormente descrito se justifica en que el Estado es el obligado al pago, y éste se encuentra

¹⁰¹ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 015-2001-AI-TC y acumulados. Fundamento Jurídico 65.

¹⁰² HUAMAN ORDOÑEZ, Luis Alberto (2010). El proceso contencioso administrativo. Lima: GrijLey. p. 379.

obligado también a respetar el principio de legalidad presupuestaria, toda esta demora en la ejecución de la sentencia origina un perjuicio al demandante que ha obtenido una sentencia favorable. Por ello, el artículo 48 de la Ley ha dispuesto que la entidad demandada se encuentre obligada al pago de los intereses que generen el retardo de la ejecución de la sentencia”¹⁰³.



¹⁰³ PRIORI POSADA, Giovanni (2009). Ob. cit. p. 303.

CAPITULO III

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PRESUPUESTAL Y DE INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES DEL ESTADO EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS JUDICIALES QUE CONDENAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL PAGO DE SUMAS DE DINERO

3.1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Conforme al numeral 1.1. del inciso 1) del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, por el principio de legalidad, “las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”

En ese sentido, el principio de legalidad implica que “los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones –decisoria o consultivas– en la normativa vigente”¹⁰⁴, es decir, es deber de toda autoridad administrativa de actuar conforme a Derecho.

Tradicionalmente hay una creencia de que el principio de legalidad está referido específicamente al Poder Ejecutivo, con lo cual de manera implícita se estaría aceptando que no hay forma de garantizar los derechos frente al legislativo, judicial y otros órganos constitucionales

¹⁰⁴ MORON URBINA, Juan Carlos (2014). Ob. Cit. 63.

autónomos. Sin embargo, ello no es cierto, por cuanto en la cultura jurídica contemporánea, este punto de vista ha perdido crédito, porque actualmente se considera que los derechos de los ciudadanos tienen su origen no sólo en la ley, sino en la Constitución, por lo que es posible garantizar los derechos conferidos por la Constitución ante cualquier órgano del Estado.

Como señala Luigi Ferrajoli, en virtud del principio de legalidad “todo poder público –legislativo, judicial y administrativo– está subordinado a leyes generales y abstractas, que disciplinan sus formas de ejercicio y cuya observancia se halla sometida a control de legitimidad por parte de jueces separados del mismo e independientes (el Tribunal Constitucional para las leyes, los jueces ordinarios para las sentencias, los tribunales administrativos para las decisiones de ese carácter)”¹⁰⁵.

En ese sentido, “ningún órgano del estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada”¹⁰⁶; es decir, en virtud del principio de legalidad todos los poderes públicos están sujetos a la ley, por lo que todos sus deben ser conforme a ley, caso contrario serán inválidos.

3.1.1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PRESUPUESTAL

El principio de legalidad presupuestaria es un principio derivado del principio de legalidad, es decir, es el principio de legalidad aplicada al manejo presupuestal de un país. Ello es así, porque “los actos de la Administración Pública se enmarcan dentro del principio de legalidad que, contrariamente a lo dispuesto para los sujetos privados, estimula que el Estado y sus organismos no pueden actuar sin que el ordenamiento los autorice

¹⁰⁵ FERRAJOLI, Liguì (1995). Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta. pp 855-857.

¹⁰⁶ CABRERA VASQUEZ, Marco Antonio y QUINTANA VIVANCO, Rosa (2011). Derecho administrativo & Derecho Procesal Administrativo. Lima. Ediciones legales. p. 310.

expresamente. Es así que, tanto la Constitución como normas de rango inferior, determinan de manera puntual el proceso de elaboración del presupuesto, su contenido y la manera en que se fiscaliza”¹⁰⁷

A nivel constitucional, el principio de legalidad presupuestal lo encontramos implícito en el artículo 77° y 78° de la Constitución:

“Artículo 77°.- La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon”.

“Artículo 78°.- El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año. En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero. El proyecto presupuestal debe estar

¹⁰⁷ OCHOA CARDICH, Carlos. “Bases del régimen constitucional presupuestario”. En: Revista Temis N° 37. Lima: PUCP. p. 277.

efectivamente equilibrado. Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal. No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente. No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública”.

De modo que, la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso, es decir, el presupuesto general de la República. El Gobierno no puede efectuar gastos que sobrepasen el presupuesto que el Congreso ha aprobado.

El Presupuesto General de la República, como señala Rubio Correa, “contiene la previsión de todos los ingresos y todos los gastos del Estado durante un período determinado, entre nosotros de un año. Tiene por finalidad ordenar la actividad económica del gobierno y de las instituciones públicas, impidiendo que gaste más dinero del que va a tener a su disposición. Asimismo, el presupuesto sirve para dar prioridad a ciertos gastos sobre otros, pues impide que el dinero del Estado se dilapide en los gastos más urgentes (que no son necesariamente los más importantes) o en los gastos que aparecen primero, por sobre los de mayor trascendencia que vengan después”¹⁰⁸.

A nivel legal, el principio de legalidad encontramos en la Ley 28112, Ley marco de la Administración Financiera del Sector

¹⁰⁸ RUBIO CORREA, Marcial (1996). Para conocer la Constitución de 1993. Lima: DESCO Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. p. 100.

Público, que entre sus principios generales cuarto y sexto de su Título Preliminar señala lo siguiente:

“CUARTO: Son principios que enmarcan la Administración Financiera del Estado la transparencia, la legalidad, eficiencia y eficacia.”

“SEXTO: Las entidades del Sector Público sólo pueden ejecutar ingresos y realizar gastos conforme a Ley. Cualquier demanda adicional no prevista se atiende únicamente con cargo a las asignaciones autorizadas en el respectivo Presupuesto Institucional.”

Asimismo, tenemos el artículo I del Título Preliminar de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, que señala:

“El Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a signar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente”.

Estas normas constituyen la base de los principios de legalidad presupuestal, la base del presupuesto del sector público, con los cuales se financian los gastos de las diversas instituciones públicas, con la finalidad de alcanzar los objetivos y metas incluidas en su respectivo plan operativo institucional para un determinado año.

A nivel jurisprudencial, refiriéndose a la ejecución de sentencias judiciales, respecto al principio de legalidad presupuestal, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

“(…) uno de los condicionamientos a los que puede someterse el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, tratándose del Estado como sujeto procesal vencido en juicio, se relaciona con las exigencias que se derivan de la observancia del principio de legalidad presupuestaria del gasto público. Dicho principio, que se deriva del artículo 77° de la Constitución Política del Estado, implica que el pago de las sumas de dinero ordenado por una resolución judicial firme, sólo podrá ser cumplido con cargo a la partida presupuestal correspondiente. En los alcances de dicho principio de legalidad presupuestaria se encuentra, por un lado, el origen del llamado privilegio de la autotutela ejecutiva de la administración, esto es, que el cumplimiento de las sentencias condenatorias contra la administración haya de estar sujeto al cumplimiento de un procedimiento administrativo ante el órgano estatal deudor; y, por otro lado, la posibilidad de diferir la ejecución forzada, por un lapso razonable, sobre los bienes del Estado de dominio privado”¹⁰⁹.

En ese sentido, conforme a nuestra legislación nacional, no se puede disponer de recursos del Estado si previamente estos no han sido presupuestados conforme a ley. Es por ello que cuando existe sentencias judiciales que condenan al Estado a pagar

¹⁰⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 015-2001- AI/TC; el Expediente 016-2001-AI/TC y Expediente 004-2002-AI/TC (Acumulados). Fundamento Jurídico 38 y 39.

sumas de dinero en favor de sus ciudadanos, éste siempre argumenta que no cuenta con presupuesto aprobado por ley para cumplir sus deudas, aunque dicho argumento no tiene sustento como se verá en los siguientes puntos.

3.1.2. EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES Y LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO

En nuestro país contamos con la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, que establece los principios, así como los procesos y procedimientos que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto, la misma que está elaborado en concordancia con la Ley 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público y los artículos 77 y 78 de la Constitución Política, anteriormente referidos, la misma que es aplicable tanto a las entidades integrantes del gobierno nacional, regional y local, así como a las Empresas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, entre otras entidades conforme se señala en el artículo 2° de la Ley General.

La señala normativa, en su artículo I de su Título Preliminar señala que:

“El Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a signar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente”.

Esta normativa es donde comienza la problemática de la inejecución de las sentencias judiciales que condenan a la

Administración Pública al pago de sumas de dinero, pues expresamente establece prohibición de autorizar gastos sin el financiamiento correspondiente. Sin embargo, debe darse salidas y alternativas, pues las sentencias que condenan al pago de sumas de dinero son deudas que el estado debe honrar, de buscar eficiencia en la administración económica de nuestro país, buscando la satisfacción de las necesidades básicas de sus ciudadanos. Por ello, como señala Rubio Correa "el presupuesto debe ser organizado buscando eficiencia, satisfacción de las necesidades básicas y promoviendo la descentralización"¹¹⁰.

3.1.3. EL ARTÍCULO 47° DEL TUO DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL AMBITO PRESUPUESTAL

El artículo 47° del TUO de la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo, contiene normas de carácter presupuestal que incide directamente en la ejecución de las sentencias judiciales, por lo que es necesario analizar cada una de ellas desde el punto de vista presupuestal, con la finalidad de entender su aplicación.

Párrafo primero: “Las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero, serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, y su cumplimiento se hará de acuerdo con los procedimientos que a continuación se señalan: (...)”.

¹¹⁰ RUBIO CORREA, Marcial (1996). Ob. Cit. p. 100.

Dos conceptos importantes que debemos entender: Pliego Presupuestario y Titular del Pliego.

- a) **Pliego Presupuestario.-** El pliego presupuestario viene a ser “las Entidades del Sector Público a las que se le ha aprobado una Asignación Presupuestaria en la Ley Anual de Presupuesto. Desde el punto de vista operativo, los Pliegos Presupuestarios son los organismos ejecutores responsables del cumplimiento de las Metas Presupuestarias y del logro de los Objetivos Institucionales trazados para cada Año Fiscal, responsabilizándose - igualmente - de la atención de los gastos adicionales no contemplados en el PIA que se presenten durante la Fase de Ejecución Presupuestal, de acuerdo a su disponibilidad presupuestaria y financiera existente”¹¹¹.
- b) **El Titular de Pliego.-** El titular del pliego viene a ser “la más alta autoridad ejecutiva de una Entidad. Es el responsable del cumplimiento de las Metas Presupuestarias determinadas para un Año Fiscal, en función a los Objetivos Institucionales definidos para el mismo período”¹¹². Por ejemplo, el Ministro de Economía y Finanzas es el Titular del Pliego respecto a la administración presupuestal de nuestro país.

En ese sentido, el pago de las sentencias judiciales que a la Administración Pública condenan al pago de sumas de dinero debe ser efectuado por la entidad del sector público donde se ha

¹¹¹ Resolución Directoral N° 007-99-EF-76.01 - Glosario de Términos del Sistema de Gestión Presupuestaria del Estado.

¹¹² Resolución Directoral N° 007-99-EF-70.01 - Glosario de Términos del Sistema de Gestión Presupuestaria del Estado.

generado la deuda y el titular de ese pliego es el responsable para su ejecución, probablemente no de manera directa sino a través de sus órganos desconcentrados.

Numeral 47.1. *“La Oficina General de Administración o la que haga sus veces del Pliego Presupuestario requerido deberá proceder conforme al mandato judicial y dentro del marco de las leyes anuales de presupuesto”.*

Este párrafo hace referencia a La Ley Anual de Presupuesto. La Ley Anual de Presupuesto viene a “ser el instrumento mediante la cual el sector público periódicamente programa sus actividades y proyectos en atención a sus metas y objetivos”¹¹³. Es por ello que cada año se aprueba la Ley que establece el presupuesto anual del país, y conforme a ella se efectúan los gastos del Estado.

Cuando hablamos de presupuesto, este “constituye el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de coberturas con eficacia y eficiencia por parte de las Entidades. Asimismo, es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las Entidades que forman parte del Sector Público y refleja los ingresos que financian dichos gastos. Por el ámbito de aprobación de los Presupuestos, éstos están conformados por la Ley de Presupuesto del Sector Público, los Presupuestos de los Gobiernos Regionales, los presupuestos de los Gobiernos Locales y el Presupuesto del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado -

¹¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente 004-2004-CC/TC publicada el 12 de febrero de 2005, Fundamento 5.

FONAFE y sus empresas, así como los presupuestos de las entidades señaladas en el punto 2 del artículo 2 de la Ley General.”¹¹⁴.

Entonces, si existen sentencias judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, la Oficina General de Administración o la que haga sus veces del Pliego Presupuestario, deben ejecutar la sentencia en sus propios términos.

Numeral 47.2: *“En el caso de que para el cumplimiento de la sentencia el financiamiento ordenado en el numeral anterior resulte insuficiente, el Titular del Pliego Presupuestario, previa evaluación y priorización de las metas presupuestarias, podrá realizar las modificaciones presupuestarias dentro de los quince días de notificada, hecho que deberá ser comunicado al órgano jurisdiccional correspondiente”.*

En este numeral lo más resaltante es la referencia que hace para casos en que el financiamiento ordenado en el numeral 47.1 resulte insuficiente, el Titular del Pliego Presupuestario, previa evaluación y priorización de las metas presupuestarias, puede realizar las modificaciones presupuestarias. Es decir, la modificación presupuestaria para cubrir el pago de las deudas necesariamente se debe evaluar las metas presupuestales.

En este caso, cuando hablamos de meta presupuestaria, tenemos que entender que esta viene a ser “la expresión concreta, cuantificable y medible que caracteriza el producto final de las Actividades y Proyectos establecidos para el Año Fiscal. Se compone de tres (3) elementos, a saber:

- (i) Finalidad (Precisión del objeto de la meta),

¹¹⁴ Artículo 8, de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto

(ii) Unidad de Medida (magnitud a utilizar para su medición),

(iii) Cantidad (el número de Unidades de Medida que se espera alcanzar).

La Meta Presupuestaria - dependiendo del objeto de análisis - puede mostrar las siguientes variantes:

a) Meta Presupuestaria de Apertura: Es la Meta Presupuestaria considerada en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).

b) Meta Presupuestaria Modificada: Es la Meta Presupuestaria cuya determinación es considerada durante un Año Fiscal. Se incluye - en este concepto - a las Metas Presupuestarias de Apertura y las nuevas metas que se adicionen durante el Año Fiscal,

c) Meta Presupuestaria Obtenida: Es el estado situacional de la Meta Presupuestaria a un momento dada.

Como resultado de la aplicación de los Indicadores Presupuestarios, la Meta Presupuestaria Obtenida se califica como Meta Cumplida o Meta Ejecutada, de acuerdo a las siguientes definiciones:

Meta Presupuestaria Cumplida.- Es la Meta Presupuestaria cuyo número de Unidades de Medida que se esperaba alcanzar (Cantidad), se ha cumplido en su totalidad.

Meta Presupuestaria Ejecutada.-: Es la Meta Presupuestaria cuyo número de Unidades de Medida que se esperaba alcanzar (Cantidad), no se ha cumplido en su totalidad"¹¹⁵.

¹¹⁵ Resolución Directoral N° 007-99-EF-76.01 - Glosario de Términos del Sistema de Gestión Presupuestaria del Estado.

Otro concepto de trascendental importancia, presente en este párrafo son las modificaciones presupuestarias, que viene a ser las “modificaciones Presupuestarias en el Nivel Institucional, los Créditos Suplementarios, las Habilitaciones y Transferencias de Partidas, las mismas que se tramitan de igual forma que la Ley Anual de Presupuesto, en concordancia con lo prescrito en el artículo 80 de la Constitución Política del Perú. Las Habilitaciones y Transferencias de Partidas, únicamente, pueden efectuarse entre Pliegos Presupuestarios en virtud a dispositivo legal expreso. Son Modificaciones en el Nivel Funcional Programático: los Créditos Presupuestarios y las Anulaciones Presupuestarias, que se efectúen dentro del marco del Presupuesto Institucional vigente de cada Pliego”¹¹⁶

Numeral 47.3: *“De existir requerimientos que superen las posibilidades de financiamiento expresadas en los numerales precedentes, los pliegos presupuestarios, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, mediante comunicación escrita de la Oficina General de Administración, harán de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender tales sentencias en el ejercicio presupuestario siguiente, para lo cual se obliga a destinar hasta el tres por ciento (3%) de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente de recursos ordinarios. El Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Normalización Previsional, según sea el caso, calcularán el tres por ciento (3%) referido en el párrafo precedente deduciendo el valor correspondiente a la asignación para el pago del servicio de la deuda pública, la reserva de contingencia y las obligaciones previsionales”.*

¹¹⁶ Resolución Directoral N° 007-99-EF-76.01 - Glosario de Términos del Sistema de Gestión Presupuestaria del Estado.

Conforme a esta normativa, si existen requerimientos que superen las posibilidades de financiamiento expresadas en los numerales precedentes, los pliegos presupuestarios, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, mediante comunicación escrita de la Oficina General de Administración, harán de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender tales sentencias en el ejercicio presupuestario siguiente, **para lo cual se obliga a destinar hasta el tres por ciento (3%) de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente de recursos ordinarios.**

En este caso, el Titular del Pliego debe comprometerse a atender los requerimientos en el ejercicio presupuestario siguiente. Para ello, por compromiso debe entenderse lo señalado en el numeral 34.1 del artículo 34 de la Ley 28411, que dice que compromiso es un “acto mediante el cual se acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable, afectando total o parcialmente los créditos presupuestarios, en el marco de los Presupuestos aprobados y las modificaciones presupuestarias realizadas. El compromiso se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación nacida de acuerdo a Ley, Contrato o Convenio. El compromiso debe afectarse preventivamente a la correspondiente cadena de gasto, reduciendo su importe del saldo disponible del crédito presupuestario, a través del respectivo documento oficial”¹¹⁷.

Asimismo habla de atender en el ejercicio presupuestal siguiente, es decir, en el siguiente año, para lo cual se obliga a

¹¹⁷ Numeral 34.1 del artículo 34 de la Ley 28411. Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

destinar hasta el tres por ciento (3%) de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente de recursos ordinarios, que son los ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos; deducidas las sumas correspondientes a las comisiones de recaudación y servicios bancarios, así como el Fondo de Compensación Regional, Recursos Ordinarios para los Gobiernos Regionales y Recursos Ordinarios para los Gobiernos Locales; los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos disponibles de libre programación. Asimismo, comprende los fondos por la monetización de productos, entre los cuales se considera los alimentos en el marco del convenio con el Gobierno de los Estados Unidos, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) - Ley Pública N° 480. Se incluye la recuperación de los fondos obtenidos ilícitamente en perjuicio del Estado - FEDADOI¹¹⁸.

El numeral 47.4: *“Transcurridos seis meses de la notificación judicial sin haberse iniciado el pago u obligado al mismo de acuerdo a alguno de los procedimientos establecidos en los numerales 47.1, 47.2 y 47.3 precedentes, se podrá dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales previsto en el Artículo 713 y siguientes del Código Procesal Civil. No podrán ser materia de ejecución los bienes de dominio público conforme al Artículo 73 de la Constitución Política del Perú.*

La previsión que se hace en este numeral sobre todo está referido para el caso de demora en el pago, es decir, incumplimiento de sentencias judiciales, donde podrá darse inicio a la ejecución de resoluciones conforme a lo establecido por el Código Procesal Civil. Ello es así, porque como señala el

¹¹⁸ Resolución Directoral 010-2005-EF-76.01.

Tribunal Constitucional "si bien una resolución judicial firme produce la exigibilidad de la obligación de pago de una suma de dinero determinada, ello no quiere decir que ésta sea inmediatamente ejecutable, refiere que se deriva del principio de legalidad presupuestaria y que la ejecución de las sentencias esté sujeta al seguimiento de un procedimiento previo, y en el caso de que ese procedimiento no satisfaga la deuda o demore el pago irrazonablemente, se pueda proceder a su ejecución forzada, pues sucede que la obligación de pago no podrá ser satisfecha si no existe el crédito presupuestario suficiente para cubrirla"¹¹⁹.

La norma señala que, si transcurridos seis meses de la notificación judicial sin haberse iniciado el pago u obligado al mismo de acuerdo a alguno de los procedimientos establecidos en los numerales 47.1, 47.2 y 47.3 precedentes, se podrá dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales previsto en el Artículo 713 y siguientes del Código Procesal Civil. Sin embargo, debemos aclarar que dicho artículo actualmente se encuentra derogado¹²⁰. En la Sección Quinta, Título y Capítulo III, entre los artículo 713 al 719, se encuentra regulado el Proceso de Ejecución de Resoluciones Judiciales, lo que resultaría aplicable supletoriamente en el caso de ejecución de resoluciones judiciales que condenan a la administración pública al pago de sumas de dinero, emitidos en los procesos contencioso administrativos.

¹¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N ° 015-2001-AI/TC y acumulados. Fundamento jurídico 46.

¹²⁰ El artículo 713 y otras normas del Código procesal civil fueron derogados por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1069, publicado el 28 junio 2008.

En el mismo párrafo se señala que, en la ejecución de resoluciones judiciales, no pueden ser objeto de ejecución forzada los bienes de dominio público conforme al artículo 73° de la Constitución Política del Perú. Sin embargo, como señala Loreta Monzón “no se ha establecido qué es considerado ‘bien de dominio público’ o en su defecto, quién efectuará dicha calificación frente a un caso concreto”¹²¹, punto que es de trascendental importancia, porque ello en casos de ejecución forzada podrá hacer que la ejecución de resoluciones judiciales que condenan a la administración pública al pago de sumas de dinero, en los procesos contencioso administrativos no sea fácil, más al contrario se propicie el incumplimiento de los mismos. Por ello, en los siguientes puntos veremos a cerca del principio de inembargabilidad de los bienes del Estado, como también de la ejecución forzada de las resoluciones judiciales.

3.2. LA INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES DEL ESTADO.

3.2.1. BIENES DEL ESTADO

Conforme al artículo 70° de la Constitución “el derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley”. Por lo tanto, en nuestro país, tanto personas naturales y personas jurídicas, sean privados o públicos tienen derecho a la propiedad.

Actualmente, conforme al artículo 3° de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, “los bienes estatales comprenden los bienes muebles e inmuebles, de dominio privado y de dominio público, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el Sistema

¹²¹ MONZON, Loreta (2011). Ob. cit. p. 427.

Nacional de Bienes Estatales, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan”¹²².

En ese sentido, conforme a la Ley 29151, son bienes del estado todo aquello de los cuales el estado es titular, es propietario, los cuales conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan.

3.2.2. CLASIFICACION DE LOS BIENES DEL ESTADO

El artículo 73 de la Constitución Política del Estado señala lo siguiente:

“Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.”

El último párrafo del numeral 47.4 del artículo 47 de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, señala que *“no podrán ser materia de ejecución los bienes de dominio público conforme al Artículo 73 de la Constitución Política del Perú”*.

Entonces, podemos hablar de bienes del Estado de dominio Público y Privado. Así el Tribunal Constitucional ha señalado que *“los bienes del Estado se dividen en bienes de dominio privado y bienes de dominio público: sobre los primeros, el Estado ejerce su propiedad como cualquier persona de derecho privado: sobre los segundos ejerce administración de carácter tuitivo y público”*¹²³.

Conforme al numeral 2.2 del artículo 2° del Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales,

¹²² Artículo 3° de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

¹²³ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° 006-97-AI/TC. Fundamento Jurídico 1.

promulgado mediante el Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA, tenemos:

“a) Bienes de dominio público: Aquellos bienes estatales, destinados al uso público como playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas, caminos y otros, cuya administración, conservación y mantenimiento corresponde a una entidad; aquellos que sirven de soporte para la prestación de cualquier servicio público como los palacios, sedes gubernativas e institucionales, escuelas, hospitales, estadios, aportes reglamentarios, bienes reservados y afectados en uso a la defensa nacional, establecimientos penitenciarios, museos, cementerios, puertos, aeropuertos y otros destinados al cumplimiento de los fines de responsabilidad estatal, o cuya concesión compete al Estado. Tienen el carácter de inalienables e imprescriptibles. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley”¹²⁴.

“b) **Bienes de dominio privado del Estado.**- Aquellos bienes estatales que siendo de propiedad del Estado o de alguna entidad, no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público, y respecto de los cuales sus titulares ejercen el derecho de propiedad con todos sus atributos”¹²⁵.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que “los bienes poseídos por los entes públicos a título público, son los comprendidos bajo el numen de dominio público. Lo que hace que un bien del Estado tenga dicha condición es su afectación al servicio y uso públicos. El dominio público es una forma de

¹²⁴ numeral 2.2.a) del artículo 2° del Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, promulgado mediante el Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA

¹²⁵ numeral 2.2. b) del artículo 2° del Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, promulgado mediante el Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA

propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de intereses y finalidades públicas y, por ello, como expresa el artículo 73 de la Constitución, tiene las características de bienes inalienables e imprescriptibles, además de inembargables. Los bienes que no están afectos al servicio público, al uso público o al interés nacional, incluyendo los depósitos de dinero, constituyen, prima facie, bienes de dominio privado y, como tal, son embargables. Es decir, los bienes de dominio privado son aquellos sobre los cuales el Estado ejerce su propiedad como cualquier persona de derecho privado; los bienes de dominio público son aquellos sobre los cuales el Estado ejerce administración de carácter tuitivo y público”¹²⁶.

3.2.3. PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES DEL ESTADO

El último párrafo del artículo 47° (numeral 47.4) del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo señala que si transcurrido 06 meses de la notificación judicial sin haberse iniciado el pago u obligado al mismo de acuerdo a alguno de los procedimientos establecidos en los numerales 47.1, 47.2 y 47.3, se podrá dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales, ello conforme lo previsto por las normas del Código Procesal Civil, aclarando que no podrán ser materia de ejecución los bienes de dominio público conforme al artículo 73° de la Constitución Política del Perú. En este caso se está hablando de la ejecución forzada de las resoluciones judiciales emanadas en un proceso contencioso administrativo, precisamente de las sentencias que

¹²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N ° 015-2001-AI/TC y acumulados. Fundamento jurídico 29.

condenan a la administración pública al pago de sumas de dinero, así como de la limitación de este proceso de ejecución por la inembargabilidad de los bienes del Estado.

Para comenzar con la ejecución forzada es necesario efectuar el primer acto de tal ejecución: el embargo. Para ello, necesitamos saber si el ejecutado tiene bienes, y si se trata del Estado, saber qué bienes se pueden embargar y cuáles no, pues la norma en mención señala expresamente que no pueden ser objeto de ejecución forzada los bienes de dominio público conforme al artículo 73° de la Constitución Política del Perú, para ello tenemos que acudir a la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, toda vez que el artículo 73° de la Constitución no hace referencia alguna de qué bienes constituirían bienes públicos.

Por lo tanto, en la ejecución forzada no se puede embargar bienes del estado de dominio público, pero sí los que son de dominio privado.

A respecto el Tribunal Constitucional ha señalado que “este Tribunal (...) en relación a la embargabilidad de los bienes del Estado, tuvo oportunidad de señalar que “la inexistencia de una ley especial que determine qué bienes del Estado son embargables, no supone que el juez de ejecución y el órgano administrativo correspondiente no puedan dictar o ejecutar embargos sobre bienes del Estado (...). En efecto, la procedencia del embargo sobre bienes del Estado, sean estos muebles o inmuebles, no debe tener más límite que el hecho de tratarse o tener la condición, de bienes de dominio público, por lo que corresponde al juez, bajo responsabilidad, determinar en cada caso concreto qué bienes cumplen o no las condiciones de un bien de dominio privado y, por ende, son embargables”. Luego, este Tribunal añadió que “ante el vacío de legislación que precise qué bienes estatales pueden ser

embargados el principio general es que al juez le corresponde pronunciar el carácter embargable de un determinado bien analizando en cada caso concreto, si el bien sobre el que se ha trabado la ejecución forzosa está o no relacionado con el cumplimiento de las funciones del órgano público, y si está o no afecto a un uso público”¹²⁷.

Seguidamente, en el mismo expediente el Tribunal señala que “conforme se aprecia de lo expuesto, este Tribunal Constitucional, en cumplimiento de su labor de pacificación sobre la interpretación constitucional y de integración de las disposiciones constitucionales, así como en aras de tutelar el derecho fundamental a la ejecución de las resoluciones judiciales de las partes litigantes que resulten vencedoras en procesos contra el Estado, ha establecido que resulta constitucionalmente legítimo proceder a la ejecución forzada contra los bienes del Estado, siempre y cuando estos sean de dominio privado. Sin perjuicio de ello le ha impuesto a la judicatura y a los órganos públicos revestidos de competencias ejecutivas un deber de valoración, motivación y fundamentación al momento de determinar el carácter embargable de un determinado bien del Estado; otorgándole dos parámetros de evaluación: i) si el bien a embargar tiene relación con el cumplimiento de las funciones del órgano público, y ii) si el bien a embargar está afectado a un uso público”.

De modo que, los bienes del Estado sí pueden ser embargado, siempre en cuando que cumplan con los parámetros señalados por el tribunal Constitucional.

Ahora hay casos en que la pregunta es sobre sí en el caso especial de los depósitos de dinero en las cuentas del Estado,

¹²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente n° 4314-2012-PC/TC – Lambayeque. Fundamento Jurídico 21.

procede el embargo. Ello surge, porque existe el artículo 1 del Decreto de Urgencia 019-2001 (de 11 de febrero de 2001) que señala: los depósitos de dinero existentes en las cuentas del Estado en el Sistema Financiero Nacional, constituyen bienes inembargables”.

Respecto a esto el Tribunal Constitucional ha resuelto lo siguiente: "Ciertamente, determinar, en abstracto, qué depósitos de dinero del Estado existentes en el Sistema Financiero Nacional constituyen bienes de dominio público no es un asunto que, con generalidad, pueda precisar este Tribunal Constitucional en un proceso como el de inconstitucionalidad de las leyes. En cambio, lo que puede afirmarse es que no todos esos depósitos se encuentran afectos al servicio público. En efecto y como se mencionará luego, existen determinadas cuentas en el Sistema Financiero Nacional que no sólo no tienen la calidad de bien de dominio público, sino que se encuentran específicamente destinadas al cumplimiento de pago de las obligaciones estatales que surjan a consecuencia de la expedición de sentencias judiciales. Es el caso, por ejemplo, de las cuentas que por imperativo legal deben existir en los pliegos presupuéstales para tales efectos (ver fundamentos N°s. 55 a 58, infra)"¹²⁸.

Por ello, el Tribunal Constitucional “considera que el artículo 1 del Decreto de Urgencia N° 019-2001 sería inconstitucional en la parte de la disposición que no precisa que sólo tienen la condición de bienes inembargables, los que son de dominio público, es decir, los depósitos de dinero que resultan indispensables para el cumplimiento de los fines esenciales de

¹²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N ° 015-2001-AI/TC y acumulados. Fundamento jurídico 30.

los órganos del Estado o porque contribuyen con su funcionamiento. En otras palabras: el Tribunal considera que es inconstitucional el sentido interpretativo que se deriva de la disposición contenida en el artículo 1 del Decreto de Urgencia N° 019-2001, según el cual "todo" depósito de dinero existente en una cuenta del Estado en el Sistema Financiero Nacional constituye un bien inembargable"¹²⁹

De modo que, en la ejecución forzada de resoluciones judiciales que condenan a la administración Pública a pago de sumas de dinero, sólo se podrán embargar aquellas cuentas del Estado que no se encuentren afectas para un servicio público, interés público o fin público.

En ese sentido, como señala Priori, "una vez que el demandante ha obtenido una sentencia favorable, y ésta no es cumplida por el Estado de manera voluntaria debería proceder la ejecución forzada de la sentencia. Sin embargo, existen diversas disposiciones que establecen la inembargabilidad de algunos bienes del estado, disposiciones que se dictan fundamentalmente a efectos de no afectar los servicios o fines públicos para los cuales están fundamentalmente destinados los bienes del Estado"¹³⁰.

3.3. LA EJECUCION FORZADA DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES

Como ya hemos visto, el último párrafo del numeran 47.7 del artículo 47 del TUO de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso contencioso Administrativo, ha establecido que la entidad pública tiene seis meses para comunicar al juzgado el procedimiento de

¹²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N ° 015-2001-AI/TC y acumulados. Fundamento jurídico 31.

¹³⁰ PRIORI POSADA, Giovanni (2009). Ob. Cit. p. 288.

pago; ya sea para pagar en el mismo año o para presupuestarlo y pagar en los siguientes años. En caso de no se informarse al Juzgado del procedimiento de pago que adoptará, el demandante podrá proceder a la ejecución forzada, para lo cual señala que se procederá de acuerdo al artículo 713 del Código Procesal Civil.

A este respecto debemos tener en cuenta que actualmente el artículo 713 del Código Procesal Civil se encuentra derogado. En su reemplazo, el Código citado regula el Proceso de Ejecución de Resoluciones Judiciales, entre sus artículo 713 al 719, lo cual es aplicable supletoriamente.

En ese sentido, conforme al artículo 715 del Código Procesal Civil, “si el mandato de ejecución contuviera exigencia no patrimonial, el Juez debe adecuar el apercibimiento a los fines específicos del cumplimiento de lo resuelto. Cumplido el plazo previsto en las disposiciones generales, si hubiera cuaderno cautelar conteniendo cualquier medida concedida, éste se agregará al principal y se ordenará la refoliación a fin de ejecutarse. Caso contrario, a petición de parte, se ordenará las medidas de ejecución adecuadas a la pretensión amparada”¹³¹. En ese sentido, cuando se quiere ejecutar una sentencia que condena a la administración Pública al pago de suma de dinero, primeramente hay que obtener que la entidad administrativa emita la resolución administrativa que reconozca la deuda, con sus devengados e intereses, si correspondiere.

Una vez que la administración emite resolución reconociendo la deuda, fijará un monto a pagar. De modo que conforme al artículo 716 del Código Procesal civil, “si el título de ejecución condena al pago de cantidad líquida o hubiese liquidación aprobada, se concederán a solicitud de parte, medidas de ejecución con arreglo

¹³¹ Artículo 715 del Código Procesal Civil

al Subcapítulo sobre medidas cautelares para futura ejecución forzada. Si ya hubiese bien cautelado, judicial o extrajudicialmente, se procederá con arreglo al Capítulo V de este Título”¹³².

3.4. LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LA EJECUCION DE SENTENCIAS JUDICIALES QUE CONDENA A LA ADMINISTRACION PÚBLICA A PAGO DE SUMAS DE DINERO

3.4.1. MEDIDAS CAUTELARES

Las medidas cautelares se entiende que “son actos procesales del órgano judicial adoptados en el curso de un proceso, o previamente a él, a solicitud de interesado para asegurar bienes o pruebas y mantener una situación de hecho, como anticipo de una garantía judicial de la defensa de la persona y de los bienes [...] y para no tornar ilusorias las sentencias judiciales”¹³³

Cassagne señala que “las medidas cautelares despliegan todas las posibilidades que brinda el principio de la tutela judicial efectiva a fin de compensar el peso de las prerrogativas de poder público”¹³⁴.

El Tribunal Constitucional ha señalado que “al igual que el derecho al libre acceso a la jurisdicción, la tutela cautelar no se encuentra contemplada expresamente en la Constitución. Sin embargo, dada su trascendencia en el aseguramiento provisional de los efectos de la decisión

¹³² Artículo 716 del Código Procesal Civil

¹³³ DIEZ, Manuel M (1996). Derecho administrativo. Buenos Aires: Plus Ultra, Buenos Aires, p. 71.

¹³⁴ CASSAGNE, Juan Carlos (2001). Las medidas cautelares en el contencioso administrativo. Buenos Aires: Lexis Nexis. p. 1090

jurisdiccional definitiva y en la neutralización de los perjuicios irreparables que se podrían ocasionar por la duración del proceso, se constituye en una manifestación implícita del derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 139.º inciso 3), de la Constitución. No existiría debido proceso, ni Estado Constitucional de Derecho, ni democracia, si una vez resuelto un caso por la autoridad judicial, resulta de imposible cumplimiento la decisión adoptada por ésta”¹³⁵.

Luego el mismo Tribunal concluye señalando que “la función de la medidas cautelares está orientada en su carácter instrumental a asegurar la efectividad del derecho demandado en el marco de un debido proceso, no sólo cuando se trate de procesos que adolecen de dilaciones indebidas o que no se resuelvan dentro de los plazos establecidos, sino también cuando se trate de la duración ordinaria de los procesos. Existen procesos que por su duración, aunque tramitados dentro de los respectivos plazos, pueden constituir un serio peligro para eficacia del derecho. Así, las medidas cautelares son exclusivamente conducentes a hacer posible la efectividad de la tutela que pudiera otorgarse en una eventual sentencia estimatoria de amparo.”¹³⁶.

3.4.2. PRESUPUESTOS PROCESALES DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

¹³⁵ Sentencia del tribunal Constitucional en la sentencia del Exp. N.º 0023-2005 PI/TC, fundamento jurídico 49.

¹³⁶ Sentencia del tribunal Constitucional en la sentencia del Exp. N.º 0023-2005 PI/TC, fundamento jurídico 38 (Existe una mala enumeración en esta sentencia del TC).

Los presupuestos procesales son aquellos elementos que son indispensables para obtener una medida cautelar válida y no pasible de ser revocada. Así tenemos los siguientes:

a) **Verosimilitud del derecho: Fumus boni iuris**

La fórmula procesal de la verosimilitud del derecho invocado, tiene su forma normativa en el primer párrafo del artículo 611º del Código Procesal Civil, el cual establece que el Juez podrá conceder la medida cautelar en la forma que se solicite, siempre que de lo expuesto y prueba anexa, considere verosímil el derecho invocado.

La “verosimilitud del derecho se entiende como la probabilidad de la existencia del Derecho. Por ello, en algunos casos bastaría con la enunciación clara y lógica de la petición, siendo suficiente la exposición de las circunstancias fácticas del caso; mientras que en otros, se necesitaría de elementos probatorios. En ambos casos, debe formarse la convicción en el Juez para la admisión de la medida cautelar”¹³⁷.

Como señala Marianella Ledezma, “la configuración de la verosimilitud o apariencia de derecho no requiere de prueba plena y terminante del derecho, sino la posibilidad razonable de que ese derecho exista (en una cognición sumaria y breve) y que, por lo tanto, la demanda sobre el fondo del litigio prospere, pues la

¹³⁷ Crf. CASTRO MARCELO, Daniel (2000). Medidas Cautelares. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

certeza –o la falta de ella– se irá obteniendo en el decurso del proceso, plasmándose en la sentencia”¹³⁸.

En la etapa de ejecución se probaría con la sentencia que reconoce el derecho al demandante.

b) Peligro en la demora: Periculum in mora

El “*periculum in mora* está referido a la amenaza de que el proceso principal se torne ineficaz durante el tiempo transcurrido desde el inicio de la relación procesal hasta el pronunciamiento de la sentencia definitiva. Su existencia no está sustentada necesariamente en la posibilidad de que los actos maliciosos del demandado impidan el cumplimiento de lo pretendido por el demandante, sino también en que el sólo transcurso del tiempo constituye, de por sí, un estado de amenaza que merece tutela especial”¹³⁹.

Según Priori “para que se configure el peligro en la demora debe presentarse dos caracteres: (a) el riesgo de daño jurídico debe ser causado por la demora del proceso; (b) el riesgo de daño jurídico debe ser inminente, lo que justifica la necesidad de dictar una medida cautelar, que tiene el carácter de urgencia”.

En el caso de ejecución de sentencia judicial, se probará con el tiempo transcurrido y antecedentes en casos similares.

¹³⁸ LEDEZMA NARVAEZ, Marianella (2013). La tutela cautelar en el proceso civil. Lima: Gaceta Jurídica. p. 77.

¹³⁹ MONROY PALACIOS, Juan José. Ob. Cit. p. 176

c) La razonabilidad de la medida para garantizar la eficacia de la pretensión

Este presupuesto fue introducida mediante la Ley N° 29384, publicada el 28 junio 2009, a raíz de que debido a la ausencia de este presupuesto, los malos litigantes utilizaban abusivamente las solicitudes cautelares, como mecanismos de presión para obtener ventajas indebidas, por lo que se hacía necesario que la decisión cautelar sea adecuada a la pretensión principal, que sea proporcional, razonable¹⁴⁰.

En el caso de ejecución de sentencia de dar suma de dinero como nuestro tema el Juez tomará en cuenta el monto reconocido, el tiempo transcurrido, entre otros aspectos relacionados.

d) La contracautela

Es la garantía que por disposición del juez debe otorgar el solicitante de la medida cautelar, como presupuesto para la efectivización de la misma. Tiene por objeto asegurar al afectado el resarcimiento de los daños y perjuicios que pudiera producirle, la ejecución de la medida cautelar.

Conforme al artículo 613° del Código Procesal Civil señala que la contracautela tiene por objeto asegurar al afectado con una medida cautelar el resarcimiento de los daños y perjuicios que pueda causar su ejecución. Sin embargo, en los casos de ejecución de sentencia que reconoce al demandado el pago de una suma de dinero a cargo de la administración pública será

¹⁴⁰ Véase la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N.º 3079/2008-CR.

evidente la deuda, por lo que no habría necesidad de contracautela.

3.4.3. TIPOS DE MEDIDAS CAUTELARES QUE SE PUEDE CONCEDER EN LA EJECUCION DE SENTENCIA

A nivel del Código procesal civil se habla de varios tipos de medidas cautelares, como las medidas temporales sobre el fondo, que son aquellas que se anticipan a lo que presumiblemente va ser el pronunciamiento final en un proceso.

Así también tenemos las medidas innovativas y las de no innovar. Las primeras, proceden ante la inminencia de un perjuicio irreparable, donde el Juez dictar medidas destinadas a reponer un estado de hecho o de derecho cuya alteración vaya a ser o es el sustento de la demanda; mientras las segundas son las medidas que tienen por finalidad impedir que, mientras dure el pleito, alguna de las partes realice movimiento o actos jurídicos o de hecho que alteren la situación existente, y por ende afecten o frustren los derechos de la contraparte.

Sin embargo, en la etapa de ejecución de sentencias que condenan a la Administración Pública al pago de una suma de dinero, las medidas más idóneas son las medidas cautelares para futura ejecución forzada. Estas son aquellas cuyo propósito es asegurar la ejecución; es decir afectar algún bien o derecho del ejecutado para el momento en que tenga que procederse a la realización coactiva del derecho contenido en una sentencia o en un título sometido a ejecución judicial. Estas medidas en nuestra legislación y por lo que general en la legislación extranjera son: el

embargo, el secuestro y la anotación de demanda conocida también como anotación de litis.

Entre ellas tenemos:

a) Embargo

Consiste en la afectación jurídica del bien o derecho del presunto obligado, aunque se encuentre en posesión de un tercero.

El embargo que recae sobre el bien puede alcanzar a sus accesorios, frutos o productos. Si se trata de un bien que se encuentra bajo el régimen de copropiedad la afectación sólo alcanza la cuota del obligado.

Las formas de embargo más usuales de ejecutar son:

- **En forma de inscripción.-** Se solicita cuando se trata de bienes inmuebles cuya titularidad se encuentra debidamente inscrita en Registros Públicos del lugar donde se ubica.
- **En forma de retención.-** Se solicita cuando la medida cautelar está destinada a afectar derechos de crédito u otros bienes que se encuentran en posesión de terceros cuyo titular es el ejecutado.
- **En forma de recaudación.-** Se solicita cuando la medida cautelar se dirige contra una persona natural o jurídica y está destinada a afectar los ingresos propios de ésta.
- **En forma de intervención en información.-** Se solicita cuando se trata de recabar información sobre el movimiento económico de una empresa de persona natural o jurídica.

- **En forma de depósito.-** Se solicita a fin de afectar también los bienes muebles del ejecutado con la diferencia sustancial del anterior, que se nombra al ejecutado como depositario, es decir, él se hace responsable de velar por la conservación de los bienes que probablemente pasen a favor del ejecutante.

b) Secuestro

Es la medida cautelar que recae sobre los bienes muebles del afectado mediante la desposesión de su tenedor y entrega a un custodio designado por el Juez.

El secuestro puede recaer:

- Sobre bienes que son objeto de la pretensión discutida o están directamente vinculados con ésta.
- Sobre cualquier otro bien si mediare una especial razón que hiciera necesaria la medida para el aseguramiento de la cosa.
- Sobre los bienes que estando en poder de terceros al producirse el embargo quien los detenta no quiere asumir la condición de custodio.

3.4.4. MEDIDAS CAUTELARES QUE SE PUEDE CONCEDER EN LA EJECUCION DE SENTENCIA QUE CONDENAN A LA ADMINISTRACION AL PAGO DE SUMA DE DINERO

El artículo 47 del TUO de la Ley 27584, establece que las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordene el pago de suma de dinero serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del titular del Pliego, y su cumplimiento se

hará de acuerdo con el procedimiento que en dicha norma se señala.

En tal sentido, “el procedimiento a que hace referencia la norma bajo comentario se aplica en el caso de que exista una decisión judicial (sentencia) con la calidad de firme y por ende el requerimiento de los seis meses para el inicio del proceso de ejecución se realizará en esta etapa del proceso y no cuando se haya concedido medida cautelar fuera o dentro del proceso que solamente aseguran el cumplimiento de la obligación y no ejecutan, por lo que en el primer caso no existe disposición alguna”¹⁴¹.

Solo en caso de ejecución de sentencia, es decir, cuando se va a efectivizar el mandato judicial al existir una decisión firme, se ha de exigir para hacer efectivo el embargo ya decretado o admitido en esta etapa, el requerimiento a que hace alusión el artículo 47 de la Ley del proceso contencioso administrativo ya que a partir de este momento es que se va a materializar o efectivizar.

El momento actual del proceso de ejecución de sentencias contra el Estado, puede definirse, en general, como de crisis (especialmente en lo que hace a la ejecución de sentencias de condena de dar sumas de dinero contra el Estado), pues es hoy uno de los más complejos que tiene planteado el sistema de justicia administrativa. Actualmente, el tema presenta notables paradojas y opiniones encontradas en el momento de buscar una solución a una situación que es altamente insatisfactoria.

¹⁴¹ RIOJA BERMUDEZ, Alexander (2015). “Ejecución de resoluciones contra el Estado y la embargabilidad de sus bienes”. En: Actualidad Civil 17. Lima: Instituto Pacífico. p. 223.

Esa crisis fue apareciendo poco a poco, pero de forma generalizada¹⁴².

El incumplimiento constituye una fractura en la Constitución (rompe con las reglas del juego constitucional). Si la autoridad administrativa ha sido quien no ha cumplido voluntariamente con la sentencia, ante la ejecución judicial no estaríamos frente a un caso de intromisión judicial en las operaciones de la administración, sino en el supuesto inverso: en la intromisión de la administración en la ejecución de un acto del Poder Judicial¹⁴³.

En ese sentido, cuando hay demora en la ejecución forzosa, conforme a las reglas del artículo 713 y siguiente del Código Procesal Civil, en aplicación del artículo 716 del mismo cuerpo de leyes, el juez podrá trabar embargo sobre los bienes de dominio privado del Estado que juzgue convenientes, más no así en los bienes de dominio público, conforme a las sentencias del Tribunal constitucional anteriormente señalados.

¹⁴² HUTCHINSON, Tomás (1990). Reforma del Estado, Ley 26.696, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1990, pp. 249 y ss. Citado por: RIOJA BERMUDEZ, Alexander (2015). "Ejecución de resoluciones contra el Estado y la embargabilidad de sus bienes". En: Actualidad Civil 17. Lima: Instituto Pacífico. p. 222.

¹⁴³ HUTCHINSON, Tomás (1990). "El Proceso de ejecución de sentencias contra el Estado" Citado por: RIOJA BERMUDEZ, Alexander (2015). "Ejecución de resoluciones contra el Estado y la embargabilidad de sus bienes". En: Actualidad Civil 17. Lima: Instituto Pacífico. p. 223.

CAPÍTULO IV

EL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y LAS SENTENCIAS JUDICIALES QUE CONDENAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL PAGO DE SUMAS DE DINERO

4.1. EL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA

Nuestra Constitución Política en el inciso 3) del artículo 139° señala que son principios y derechos de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. De modo que, la tutela jurisdiccional efectiva constituye un derecho fundamental de toda persona de acceder a los órganos de justicia para hacer valer sus derechos como la eficacia de lo decidido en la sentencia.

La tutela jurisdiccional efectiva “contiene dos matices importantes de resaltar, por un lado la ‘tutela’, que involucra el derecho fundamental de las personas de poder acudir a un órgano jurisdiccional a fin de formular sus incertidumbres y/o controversias jurídicas en orden de lograr justicia; y por otro lado, la ‘efectividad’ con la que deben ser atendidas las pretensiones; es decir, no basta que las pretensiones sean atendidos por un órgano jurisdiccional, sino que para que dicha tutela sea realmente concebida, necesariamente debe ser efectiva. Esta efectividad no solo nos debe hacer pensar en la celeridad con la cual deben ser atendidas las demandas, sino también con la efectividad que deben adoptarse los mecanismos judiciales durante

todo el proceso, necesario para lograr la efectiva tutela, así también al emitir pronunciamiento de fondo como al ejecutar la sentencia”¹⁴⁴.

Entonces, la tutela jurisdiccional efectiva se entiende como “un derecho constitucional que en su vertiente subjetiva supone, en términos generales, un derecho a favor de toda persona de acceder de manera directa o a través de representante ante los órganos judiciales; de ejercer sin ninguna interferencia los recursos y medios de defensa que franquea la ley; de obtener una decisión razonablemente fundada en derecho; y, finalmente, de exigir la plena ejecución de la resolución de fondo obtenida”¹⁴⁵. Es un derecho “genérico o complejo que parte de una concepción garantista y tutelar para asegurar tanto el derecho de acceso a los órganos de justicia como la eficacia de lo decidido en la sentencia”¹⁴⁶.

4.2. FACETAS DE LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA

El derecho a la tutela jurisdiccional despliega sus efectos en tres momentos distinto: Primero, en el acceso a la justicia; segundo, una vez en ella, que sea posible la defensa y obtener solución en un plazo razonable; y tercero, una vez dictada la sentencia la plena efectividad de sus pronunciamientos. Acceso a la jurisdicción, proceso debido y eficacia de la sentencia¹⁴⁷.

¹⁴⁴ MONZON, Loreta (2011). Comentario exegético a la Ley del proceso Contencioso Administrativo. Lima: Ediciones Legales. pp. 42-43.

¹⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4080-2004-AC/TC. Fundamento Jurídico 14.

¹⁴⁶ LANDA ARROYO, Cesar (2012). El derecho al debido proceso en la jurisprudencia. Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, Tribunal Constitucional del Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lima: Academia de la magistratura. P. 15

¹⁴⁷ GONZALES PEREZ, Jesús (2001). Manual de Derecho Procesal Administrativo. Madrid: Civitas. p. 57.

De modo que, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva despliega sus efectos:

- En el acceso a la justicia (Acceso a la jurisdicción), que implica la posibilidad de acceder a los órganos jurisdiccionales, ya sea como demandante o demandado, con el propósito de que se reconozca un interés legítimo.

El derecho de acceso a la justicia “garantiza que cualquier persona pueda recurrir a un tribunal de justicia, de manera directa o a través de un representante para que, con un proceso respetuoso de garantías mínimas, se sustente una pretensión de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”¹⁴⁸.

- En el proceso ya iniciado (Debido proceso), que viene a ser el derecho a un proceso con las garantías mínimas tendientes a asegurarle un resultado justo y equitativo.

Ello es así, porque el derecho al debido proceso viene a ser “un derecho implícito del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, que supone tanto la observancia de los derechos fundamentales esenciales del procesado, como de los principios y reglas esenciales exigibles dentro del proceso. Este derecho contiene un doble plano pues, además de responder a los elementos formales o procedimentales de un proceso (juez natural, derecho de defensa, plazo razonable, motivación resolutoria, acceso a los recursos, instancia plural, etc.), asegura elementos sustantivos o materiales, lo que supone la preservación de criterios de justicia que sustenten toda decisión (juicio de razonabilidad, juicio de proporcionalidad, etc.)”¹⁴⁹.

- Una vez dictada la sentencia (Eficacia de la sentencia), que viene a ser el derecho a que las resoluciones sean ejecutadas eficazmente.

¹⁴⁸ LANDA ARROYO, Cesar (2012). Ob. Cit. p. 15

¹⁴⁹ LANDA ARROYO, Cesar (2012). Ob. Cit. p. 16

Implica también que las resoluciones puedan ser recurridas en caso de inconformidad.

Es decir, que “el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales que han pasado en autoridad de cosa juzgada constituye otra manifestación del derecho a la tutela jurisdiccional. Si bien nuestra carta fundamental no hace referencia al derecho a la tutela jurisdiccional “efectiva”, un proceso solo puede considerarse realmente correcto y justo cuando alcance sus resultados de manera oportuna y efectiva”¹⁵⁰.

De modo que “con la tutela judicial efectiva no solo se persigue asegurar la participación o acceso del justiciable a los diversos mecanismos (procesos) que habilita el ordenamiento dentro de los supuestos establecidos para cada tipo de pretensión, sino que se busca garantizar que, tras el resultado obtenido, pueda verse este último materializado con una mínima y sensata dosis de eficacia”¹⁵¹

4.3. EFECTIVIDAD DE LA EJECUCION DE SENTENCIA

Como señala Gonzáles Pérez¹⁵², “el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva comprende no solo la facultad para exigir y obtener una sentencia que decida si la pretensión está o no fundada, sino que lo en ella resuelto sea llevado a efecto, con, sin o contra la voluntad del obligado. Los tribunales han de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado”.

Es decir, “el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales que han pasado en autoridad de cosa juzgada, es una

¹⁵⁰ LANDA ARROYO, Cesar (2012). Ob. Cit. p. 15

¹⁵¹ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Exp. N° 763-2005-PA/TC. Fundamento Jurídico 6.

¹⁵² GONZALES PEREZ, Jesús (2001). Manual de Derecho Procesal Administrativo. Madrid: Civitas. P. 425.

manifestación del derecho a la tutela jurisdiccional”¹⁵³. Por lo que, las sentencias deben ejecutarse en sus propios términos y plazo correspondiente, porque “si las sentencias de los jueces no se cumplen, simplemente no podría hablarse de un Poder Judicial independiente que es capaz de hacer valer su *juris dictio* con plena eficacia respecto de lo que decide, y de este modo, los ciudadanos no tendrían un garante real para la protección de sus derechos”¹⁵⁴. Al respecto, el Tribunal Constitucional español ha dejado sentada que: "el derecho a la tutela judicial efectiva (...) no agota su contenido en la exigencia de que el interesado tenga acceso a los Tribunales de Justicia (...), ni se limita a garantizar una resolución de fondo fundada (...), si concurren todos los requisitos procesales. Exige, también que el fallo judicial se cumpla y que el recurrente sea repuesto en su derecho y compensado, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido; lo contrario sería convertir las decisiones judiciales y el reconocimiento de los derechos que ellos comportan a favor de alguna de las partes en meras declaraciones de intenciones”¹⁵⁵.

Nuestro Tribunal Constitucional también ha señala que “la tutela jurisdiccional efectiva es pertinente recordar: a) que este derecho comprende, entre otras cosas, el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales, es decir que el fallo judicial se cumpla y que al justiciable vencedor en juicio justo y debido se le restituya su derecho y se lo compense, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido; y b) que el derecho a la efectividad de las resoluciones

¹⁵³ MESIA, Carlos (2007). El proceso de habeas corpus desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Lima: Gaceta Jurídica. p. 122.

¹⁵⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4080-2004-AC/TC. Fundamento Jurídico 16.

¹⁵⁵ STC 32/1982, de 7 de junio de 1982. Citado por GONZÁLES PÉREZ, Jesús, El derecho a la tutela jurisdiccional. 2a. Edición. Madrid: Civitas, 1989, p. 228.

judiciales exige no sólo que quienes hayan resultado vencidos en juicio cumplan todos los términos señalados en la sentencia firme, sino también impone deberes al juez y, en particular, a aquellos que están llamados a ejecutar lo resuelto en la sentencia. En particular, la responsabilidad de ejecutarlas, para lo cual tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias y oportunas destinadas a dar estricto cumplimiento a la sentencia, las que deberán tomarse sin alterar su contenido o su sentido”¹⁵⁶.

Por lo tanto, nos basta que una persona obtenga una decisión fundada en un proceso, sino que esta debe ejecutarse cabalmente, pues la ejecución de sentencias y resoluciones firmes, es de medular importancia por cuanto sólo así se garantiza los fines que persigue la justicia, por lo que este derecho a la ejecución de sentencias se verá satisfecho “cuando los jueces y tribunales a quienes corresponde hacer ejecutar lo juzgado, adoptan las medidas oportunas y necesarias para el estricto cumplimiento del fallo sin alterar el contenido y el sentido del mismo”¹⁵⁷. Por lo que, los operadores de justicia deben garantizar la eficacia de sus mandatos judiciales firmes a través de las herramientas procesales que la ley le franquea, ello, sin transgredir los principios y garantías constitucionales que proscriben cualquier exceso de poder¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0750-2011-AA/TC. Fundamento Jurídico 3.

¹⁵⁷ FERNÁNDEZ PACHECO MARTÍNEZ, M. Teresa, La ejecución de las sentencias en sus propios términos y el cumplimiento equivalente. Lima: Tecnos, 1996, p. 25. En: Ruiz Molleda, Juan Carlos. Apuntes sobre la inexecución de sentencias del Tribunal Constitucional. *derechovirtua.com*, Segunda Época, N° 2, Junio-Julio 2009, Lima: Asociación Civil Impulso Legal Peruano. p. 25.

¹⁵⁸ Véase AMADO REVADINEIRA, Alex. “El derecho a la ejecución de sentencias como contenido implícito del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva: Análisis de la sentencia recaída en el Exp. N° 03515-2010-PA/TC (Caso Justo Caparo)”. p. 4. Disponible en Web:

Asimismo debemos tener en cuenta que la tutela jurisdiccional efectiva, en la etapa ejecutiva, como la expresión de la protección efectiva que recibe toda persona que tiene la obligación de acreedor, “tiene una triple finalidad: a) proteger y asegurar los intereses, los derechos y las obligaciones que tiene a su favor el acreedor, el ejecutante; b) otorgar al deudor, al enajenado, las garantías mínimas respecto a su derecho de defensa; c) ofrecer celeridad, economía y efectividad al resolver el conflicto de interés que enfrenta a las partes”¹⁵⁹.

4.4. PLAZO RAZONABLE EN LA EJECUCION DE SENTENCIA

Como manifiesta el Tribunal Constitucional¹⁶⁰ “el plazo razonable no sólo debe entenderse referido al trámite que existe entre la presentación de una demanda y la decisión sobre el fondo, sino que resulta indispensable que dicho concepto se entienda también como una exigencia para lograr la efectividad del pronunciamiento judicial en un plazo que no debe exceder lo que la naturaleza del caso y sus naturales complicaciones de cumplimiento ameriten, sin que en ningún caso su ejecución se difiera por dilaciones indebidas. En consecuencia, toda dilación indebida que retarde innecesariamente el cumplimiento pleno de lo que mediante una sentencia judicial firme se ha ordenado, debe entenderse como vulneratoria del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que la constitución reconoce”.

http://www.derecho.usmp.edu.pe/Itaest_Articulos_Estudiantiles/01-2012_derecho_a_la_ejecucion_de_sentencias.pdf

¹⁵⁹ CARRION LUGO, Jorge (2009). Tratado de Derecho Procesal Civil. Volumen V. Proceso único de Ejecución. Lima: GrijLey. p. 9.

¹⁶⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4080-2004-AC/TC. FJ. 19 y 20. Véase también la STC N.º 01334-2002-AA/TC, fundamento 2.

El Tribunal Constitucional¹⁶¹ señala que el derecho a la ejecución de sentencias y resoluciones judiciales forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Su reconocimiento se encuentra contenido en el inciso 2) del mismo artículo 139.º, en el que se menciona que “ninguna autoridad puede (...) dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada (...) ni retardar su ejecución”.

Debe resaltarse, por otra parte, que nuestro ordenamiento jurídico está fundamentado en la necesidad de asegurar el valor de la justicia. Por ello, el artículo 44º de la Constitución establece que entre los deberes primordiales del Estado se encuentra el de “promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia”. “La capital importancia que para el interés público tiene el cumplimiento de las sentencias obliga a los jueces y tribunales a adoptar las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales, lo mismo que a la parte vencida al cumplimiento oportuno de los fallos judiciales”¹⁶². El profesor González Pérez enfatiza que “la administración de justicia no sería efectiva si el mandato de la sentencia no fuera cumplido”¹⁶³.

Por lo que, corresponde al Estado a través de sus órganos jurisdiccionales garantizar no solo el derecho de acceso a la justicia sino también el cumplimiento cabal de sus sentencias y resoluciones firmes. Al respecto, el artículo 139º, inciso 2, de la

¹⁶¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 01797-2010-AA/TC. FJ. 9

¹⁶² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 01797-2010-AA/TC. FJ. 14

¹⁶³ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (2001). Manual de Derecho Procesal Administrativo. Tercera Edición. Madrid: Civitas. p. 425.

Constitución, consagra dentro de los principios y derechos de la función jurisdiccional que “ninguna autoridad puede (...) dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, (...) ni modificar sentencias ni retardar su ejecución”. Por consiguiente, toda autoridad jurisdiccional debe propender a la eficacia de sus resoluciones firmes. Para tal efecto, los operadores de justicia deben seguir y agotar criterios de razonabilidad y proporcionalidad como mecanismos cardinales de interpretación, sustento y materialización de lo decidido a efectos de alcanzar su plena eficacia, en un plazo razonable.

4.5. DERECHOS VULNERADOS CON EL INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS JUDICIALES

Huamán Ordoñez, señala que “así como el acceso a la justicia, esto es el derecho del ciudadano para acudir libre de todo impedimento y obstáculo a los Tribunales para la composición de un conflicto de intereses o de una incertidumbre jurídica, representa el ala más fuerte de la tutela efectiva en lo judicial, así, la otra ala es la eficacia de lo contenido en la sentencia. Es que el citado acto procesal, la sentencia, es tal si es que llega a ser cumplida, o como se diría con mayor acierto y rigor técnico, llega a ser efectivizada”¹⁶⁴.

Las sentencias de condena contra el Estado, en teoría se ejecuta de la misma forma en que se ejecutarían si el obligado fuera un particular, esto es, activando los mecanismos procesales previstos para la ejecución forzosa de las resoluciones judiciales (artículos 713 y siguientes del Código Procesal Civil, referido al proceso de ejecución de resoluciones judiciales. En teoría, también las partes en un proceso gozan de los mismos derechos y obligaciones y se someten a las normas procesales en igualdad de condiciones. Sin

¹⁶⁴ HUAMAN ORDOÑEZ, Luis Alberto (2010). El proceso contencioso administrativo. Lima: GrijLey. p. 350.

embargo, esta conclusión no es exacta cuando se trata de procesos donde una de las partes es el Estado. La experiencia nos ha demostrado que el cumplimiento de las sentencias contra la Administración Pública puede dilatarse ad infinitum. En el caso de aquellas que ordenan el pago de una suma de dinero a favor del demandante, el principal escollo es la falta de recursos presupuestarios, sumándose a ello el principio de legalidad presupuestal, solamente debe gastarse aquello que haya sido previsto en el presupuesto anual de la institución o entidad estatal¹⁶⁵.

A nivel de la ejecución de sentencias recaídas en el proceso contencioso administrativo no se puede ejecutar por cuanto hay dispositivos legales que dificultan, tales como el principio de legalidad presupuestal prevista en las leyes del presupuesto y el artículo 47° del TUO de la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo, así como el caso de la inembargabilidad de los bienes públicos, en virtud al artículo 616° del Código Procesal Civil concordante con el artículo 73° de la Constitución.

En ese sentido, ha quedado completamente claro que “el derecho a la ejecución de resoluciones judiciales es una manifestación del derecho a la tutela jurisdiccional reconocido en nuestra Constitución (artículo 139°, inciso 3). Si bien nuestra Carta Fundamental no se refiere en términos de significado a la “efectividad” de la tutela jurisdiccional, resulta claro que la tutela jurisdiccional que no es efectiva, no es tutela. En este sentido, el

¹⁶⁵ Véase a PALMADERA ROMERO, Doris. “Dime con quién litigas y te diré si cobras: la contumaz inejecutabilidad de las sentencias contra la administración pública”. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/seminariotallerdpc/2010/02/03/dime-con-quien-litigas-y-te-dire-si-cobras-la-contumaz-inejecutabilidad-de-las-sentencias-contr-la-administracion-publica/>

derecho al cumplimiento efectivo y, en sus propios términos, de aquello que ha sido decidido en el proceso, forma parte inescindible del derecho a la tutela jurisdiccional a que se refiere el artículo 139.3 de la Constitución. Esta obligación constitucional se desprende además de los convenios internacionales de los que el Perú es parte. En efecto, este Tribunal recuerda que el numeral 1) del artículo 25° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo, rápido o 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, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”¹⁶⁶.

En ese sentido, siendo la ejecución de las resoluciones parte integrante del derecho-principio de tutela jurisdiccional efectiva, la inejecución de las sentencias vulnera directamente el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Así ha señalado el Tribunal Constitucional en un caso particular (Caso Luis Alberto Lalupu Sernaque, de fecha 11 de junio del 2013), diciendo “a mayor abundamiento cabe precisar, que la actuación del juez ordinario en el presente caso pone en evidencia que la ejecución de una sentencia laboral firme no se efectiviza en forma inmediata ni oportuna, pues podemos advertir que ésta fue emitida el 16 de octubre de 2007 y a la fecha no se ha cumplido con ejecutar en sus propios términos, situación que origina la afectación no solo del derecho fundamental a la ejecución de los pronunciamientos judiciales, contenido de la tutela judicial efectiva, sino también el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales en un plazo razonable, ya que la ejecución tardía o parcial constituye un claro acto de denegación de justicia”¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Exp. N° 4119-2005-AA/TC, fundamento jurídico 64.

¹⁶⁷ Sentencia del tribunal Constitucional en el EXP. N.° 02598-2010-PA/TC. LIMA. Caso Luis Alberto Lalupu Sernaque, fundamento jurídico 22.

CAPÍTULO V

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

5.1. LOS PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS EN LOS JUZGADOS LABORALES DE AREQUIPA

1. PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS TRAMITADOS DURANTE LOS AÑOS 2013 Y 2014

Durante el año 2013 y 2014, en el Poder Judicial de Arequipa, los procesos contenciosos administrativos se han venido tramitando por ante los Juzgados de Trabajo. Entre los Juzgados de Trabajo especializados en lo contenciosos administrativos tenemos al Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y al Segundo Juzgado Transitorio de Trabajo.

TABLA N° 01

Procesos contenciosos administrativos que se tramitaron en los Juzgados de Trabajo de Arequipa durante el año 2013

JUZGADOS PROCESOS	3JT	4JT	5JT	6JT	2JTT	TOTAL	
						N	%
Acción contenciosa administrativa	1361	1370	1379	1368	472	5950	98.8
Otros procesos	6	5	6	7	48	72	1.2
TOTAL	1367	1375	1385	1375	520	6022	100.0

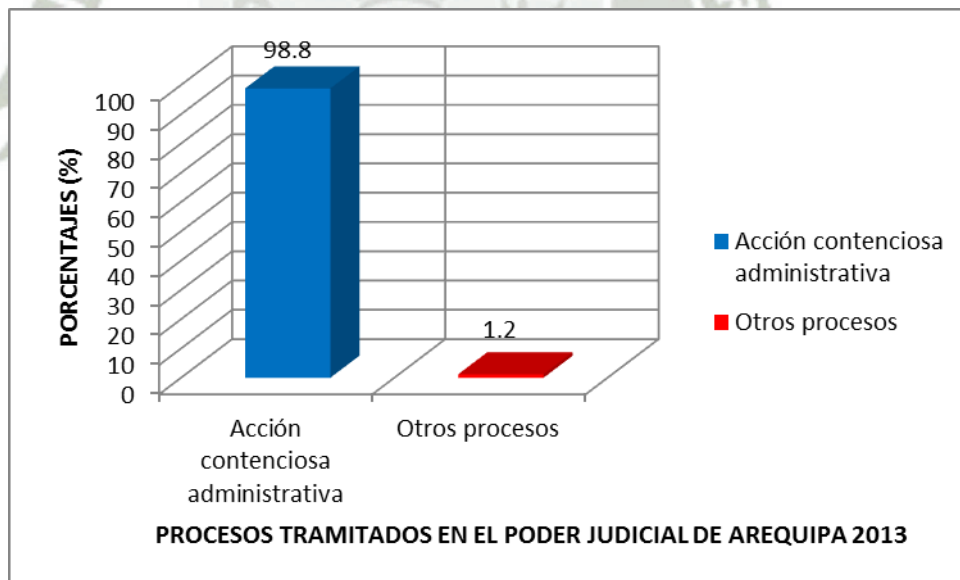
FUENTE: Archivo del Poder Judicial de Arequipa.

En la Tabla N° 01 podemos ver que en los Juzgados de Trabajo especializados en lo contencioso administrativo, en el año 2013 se han tramitado un total de 5950 procesos.

Ello nos hace ver la alta carga procesal que estos Juzgados soportan, es así que en el año 2013 vemos que a cada Juzgado ingresaron por encima de 1,300 procesos durante el año, con excepción del Segundo Juzgado Transitorio que fue creado en el transcurso del año. Ello implica que en muchos Juzgados los procesos demoren más tiempo, respecto a su tramitación.

GRÁFICA N° 01

Procesos contenciosos administrativos que se tramitaron en los Juzgados de Trabajo de Arequipa durante el año 2013



FUENTE: Archivo del Poder Judicial de Arequipa

TABLA N° 02

Procesos contenciosos administrativos que se tramitaron en los Juzgados de Trabajo de Arequipa durante el año 2014

JUZGADOS PROCESOS	3JT	4JT	5JT	6JT	2JTT	TOTAL	
						N	%
Acción contenciosa administrativa	1324	1316	1321	1334	1234	6529	99.7
Otros procesos	4	3	1	6	2	16	0.3
TOTAL	1328	1319	1322	1340	1236	6545	100.0

FUENTE: Archivo del Poder Judicial de Arequipa

En la Tabla N° 02, vemos que en los Juzgados de Trabajo especializados en lo contencioso administrativo en el año 2014, se tramitaron un total de 6,545 expedientes, soportando cada Juzgado por encima de 1,300 expedientes al año, lo cual es una estadística bastante alta.

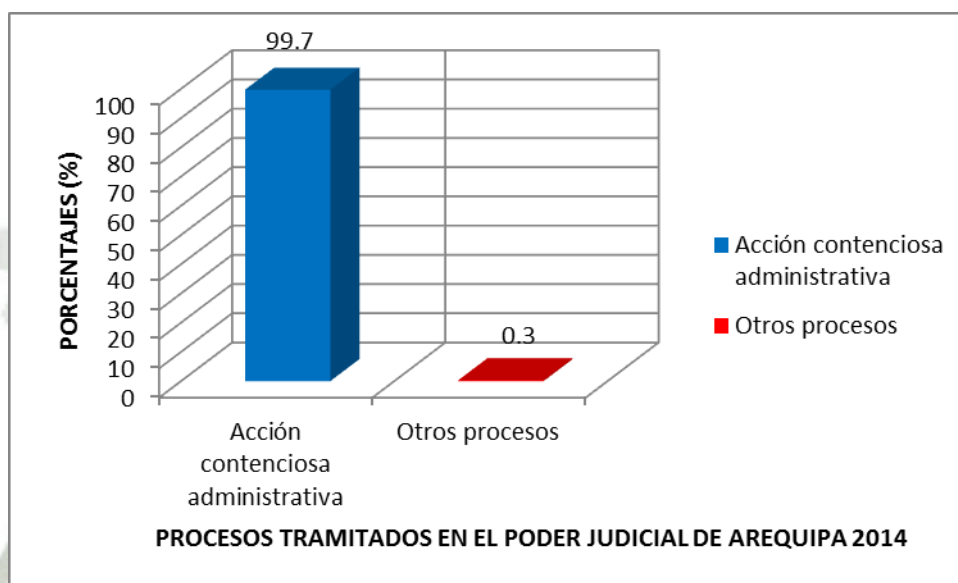
En conversaciones con los operadores jurisdiccionales nos informan que en años anteriores la carga era aún mayor, pues habían muchas demandas de trabajadores y cesantes del sector Educación, Salud, Gobiernos Locales y otros, sobre bonificaciones no pagadas por el Estado, como la Bonificación otorgada por el D. U. 037-94, Bonificación por Preparación de Clases y Evaluación para docentes, entre otras demandas con contenido pecuniario.

Como refiere Walter Gutiérrez, en todo el Perú durante el 2014, los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial solo pudieron resolver 1'180,911 expedientes. Si esta cifra es comparada con la carga procesal del año (3'046,292 expedientes), tenemos que el 61% de

expedientes tramitados en el Poder Judicial quedaron sin resolver (1'865,381)¹⁶⁸. Similar es en Arequipa.

GRÁFICA N° 02

Procesos contenciosos administrativos que se tramitaron en los Juzgados de Trabajo de Arequipa durante el año 2014



FUENTE: Archivo del Poder Judicial de Arequipa

¹⁶⁸ GUTIERREZ CAMACHO, Walter (2015). La Justicia en el Perú. Cinco grandes problemas. Documento preliminar 2014-2015. p. 19.

2. CONDICIÓN DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS EN LOS PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS EN LOS JUZGADOS DE TRABAJO DE AREQUIPA DURANTE EL AÑO 2013 Y 2014.

TABLA N° 03

Condición de sentencias emitidas en los Procesos contenciosos administrativos que se tramitaron en los Juzgados de Trabajo de Arequipa durante el año 2013 y 2014

Procesos	2013		2014	
	N°	%	N°	%
Fundada	3506	89.8	4073	87.6
Infundada o improcedente	398	10.2	578	12.4
TOTAL	3904	100.0	4651	100.0

FUENTE: Archivo del Poder Judicial de Arequipa.

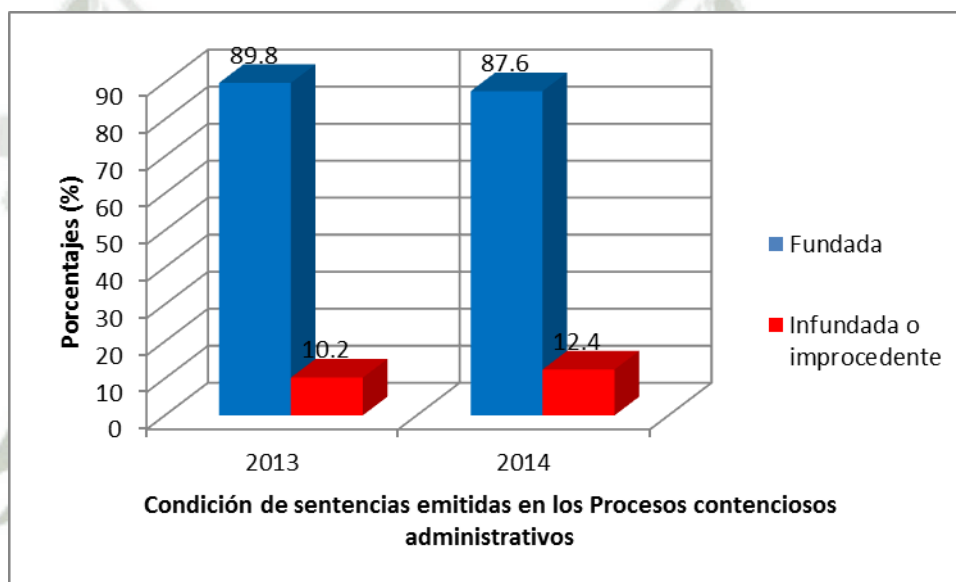
En la Tabla N° 03, observamos que en 2013 en los Juzgados de Trabajo de Arequipa, especializados en lo Contencioso Administrativo, se han expedido un total de 3904 sentencias, en la cuales el 89.8% de demandas contenciosas han sido declaradas fundadas, mientras 10.2% han sido declaradas infundadas o improcedentes. En el año 2014 se han sentenciado un total 4651 procesos, de las cuales 87.6% de demandas se declaran fundadas y 12.4% infundadas o improcedentes.

De ellos, lo que más nos interesa son las sentencias que declaran fundadas, y de éstas las que ordenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, toda vez que en ellas podemos valorar el

cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones de pago de sumas de dinero impuesta a la Administración Pública mediante sentencia.

GRÁFICA N° 03

Condición de sentencias emitidas en los Procesos contenciosos administrativos que se tramitaron en los Juzgados de Trabajo de Arequipa durante el año 2013 y 2014



FUENTE: Archivo del Poder Judicial de Arequipa

3. SENTENCIAS EMITIDAS EN LOS PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS EN LOS JUZGADOS DE TRABAJO DE AREQUIPA DURANTE EL AÑO 2013 Y 2014, REFERIDOS NETAMENTE SOBRE PAGO DE SUMAS DE DINERO.

TABLA N° 04

Sentencias fundadas en los Procesos Contenciosos Administrativos tramitados en los Juzgados de Trabajo de Arequipa durante el año 2013 y 2014, que ordenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero

Procesos	2013		2014	
	N°	%	N°	%
Pago de sumas de dinero	3378	96.3	3909	95.9
Otros rubros	128	3.7	164	4.1
TOTAL	3506	100.0	4073	100.0

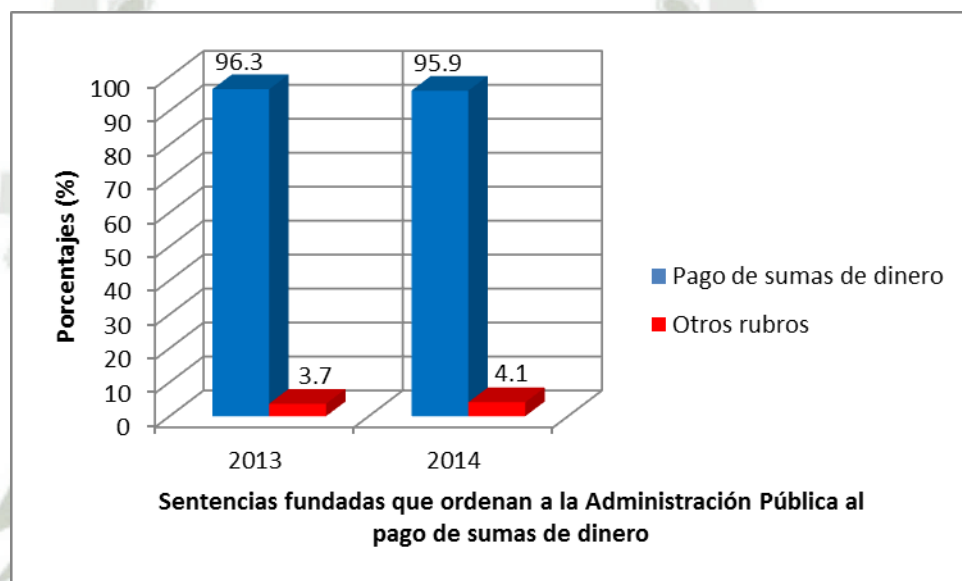
FUENTE: Archivo del Poder Judicial de Arequipa

En la Tabla N° 04, vemos que de las 3506 sentencias fundadas expedidas en procesos contenciosos administrativos en los Juzgados de Trabajo de Arequipa, en el año 2013, el 96.3% son sentencias que ordenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero y 3.7% son de otros rubros, y en 2014, el 95.9% son sentencias que ordenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero y 4.1% son de otros rubros.

Ello nos hace ver que el porcentaje de las sentencias fundadas que ordenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero en los Juzgados de Trabajo especializados en lo contencioso administrativo es bastante alto, son miles los trabajadores y ex trabajadores estatales a quienes se les ha reconocido sus derechos por sentencia judicial. Ahora no interesa saber cómo es el cumplimiento de dichas sentencias que fallaron ordenando al Estado pago de sumas de dinero.

GRAFICA N° 04

Sentencias fundadas en los Procesos Contenciosos Administrativos que se tramitaron en los Juzgados de Trabajo de Arequipa durante el año 2013 y 2014, que ordenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero



FUENTE: Archivo del Poder Judicial de Arequipa

4. **EJECUCIÓN DE SENTENCIAS EMITIDAS EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS EN LOS JUZGADOS DE TRABAJO DE AREQUIPA DURANTE 2013 Y 2014, QUE ORDENAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL PAGO DE SUMAS DE DINERO.**

TABLA N° 05

Condición de ejecución de Sentencias emitidas en los Procesos Contenciosos Administrativos tramitados en los Juzgados de Trabajo de Arequipa durante el año 2013 y 2014, que ordenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero

Procesos	2013		2014	
	N°	%	N°	%
Ejecución completa	183	5.4	214	5.5
Ejecución parcial	2961	87.7	3354	80.6
No ejecutados	234	6.9	543	13.9
TOTAL	3378	100.0	3909	100.0

FUENTE: Archivo del Poder Judicial de Arequipa

En la Tabla 05 observamos que, de las 3378 sentencias fundadas que ordenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero en los Juzgados de Trabajo especializados en lo contencioso administrativo en 2013, 5.4% han sido ejecutados completamente, 87.7% fueron ejecutados parcialmente y 6.9% no han sido ejecutados; mientras de las 3909 sentencias fundadas que ordenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero en los Juzgados de Trabajo especializados en lo contencioso administrativo en el año 2014, 0.3% ha sido

ejecutados completamente, 80.6% han sido ejecutados parcialmente y 13.9% no han sido ejecutados.

Las sentencias no ejecutadas significan que la Administración Pública no ha respondido absolutamente nada respecto al mandato judicial. En el caso de la ejecución parcial es que la Administración Pública ha respondido expidiendo una Resolución Administrativa reconociendo la deuda, sin embargo éstas no han sido pagadas; o los montos reconocidos no son correctos; o en caso de trabajadores estatales por ejemplo reconocen el pago de la continua de alguna bonificación, sin embargo no reconocen el pago de los devengados o viceversa; o reconocieron pago de continua y devengados, más no los intereses legales; o devengados o intereses mal calculados, o pagan alguno de los rubros y no los otros; o pagan una cantidad mínima y no el total adeudado, etc. En estos casos vemos el incumplimiento de la Sentencia por parte de la Administración Pública.

Ello nos hace ver el alto porcentaje de incumplimiento de las sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada que ordenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, emitidas por los Juzgados Laborales especializados en lo Contencioso Administrativo de Arequipa, entre los años 2013 a 2014, por lo que éstas no habrían tenido efectividad, vulnerándose con ello el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Toda vez que, como ha señalado el Tribunal Constitucional “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. También se encuentra aludido 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”¹⁶⁹. Luego Agrega que “el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales no es sino una concreción específica de la exigencia de efectividad que garantiza el derecho a la tutela jurisdiccional, y que no se agota allí, ya que, por su propio carácter, tiene una vis expansiva que se refleja en otros derechos constitucionales de orden procesal (v. gr. derecho a un proceso que dure un plazo razonable, etc.). El derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales garantiza que lo decidido en una sentencia se cumpla, y que la parte que obtuvo un pronunciamiento de tutela, a través de la sentencia favorable, sea repuesta en su derecho y compensada, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido”¹⁷⁰.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que “si bien nuestra Carta Fundamental no se refiere en términos de significado a la “efectividad” de la tutela jurisdiccional, resulta claro que la tutela jurisdiccional que no es efectiva no es tutela. En este sentido, el derecho al cumplimiento efectivo y, en sus propios términos, de aquello que ha sido decidido en el proceso, forma parte inescindible del derecho a la tutela jurisdiccional a que se refiere el artículo 139.3 de la Constitución”¹⁷¹. Por lo que “la actuación de la autoridad jurisdiccional en la etapa de ejecución de sentencias constituye un elemento fundamental e imprescindible en el logro de una “efectiva” tutela jurisdiccional, siendo de especial relevancia para el interés público, dado que el Estado de derecho no puede existir cuando no es posible lograr la

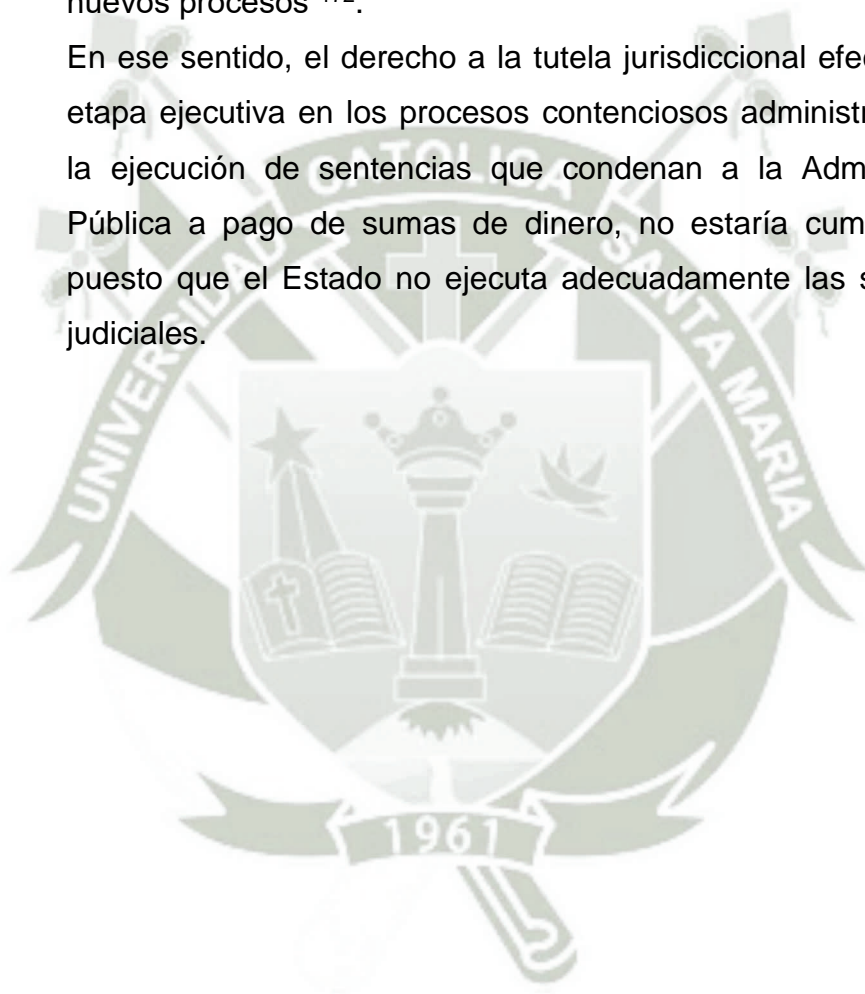
¹⁶⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° EXP. N° 015-2001-AI/TC, EXP. N° 016-2001-AI/TC y EXP. N° 004-2002-AI/TC. Fundamento Jurídico 8.

¹⁷⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N° EXP. N° 015-2001-AI/TC, EXP. N° 016-2001-AI/TC y EXP. N° 004-2002-AI/TC. Fundamento Jurídico 11.

¹⁷¹ Sentencia del tribunal Constitucional en el Exp. N° 4119-2005-AA/TC. Fundamento Jurídico 64.

justicia a través de los órganos establecidos para tal efecto. Para ello, “la autoridad jurisdiccional deberá realizar todas aquellas acciones que tiendan a que los justiciables sean repuestos en sus derechos [...] reaccionando frente a posteriores actuaciones o comportamientos que debiliten el contenido material de sus decisiones, pues sólo así se podrán satisfacer los derechos de quienes han vencido en juicio, sin obligarles a asumir la carga de nuevos procesos”¹⁷².

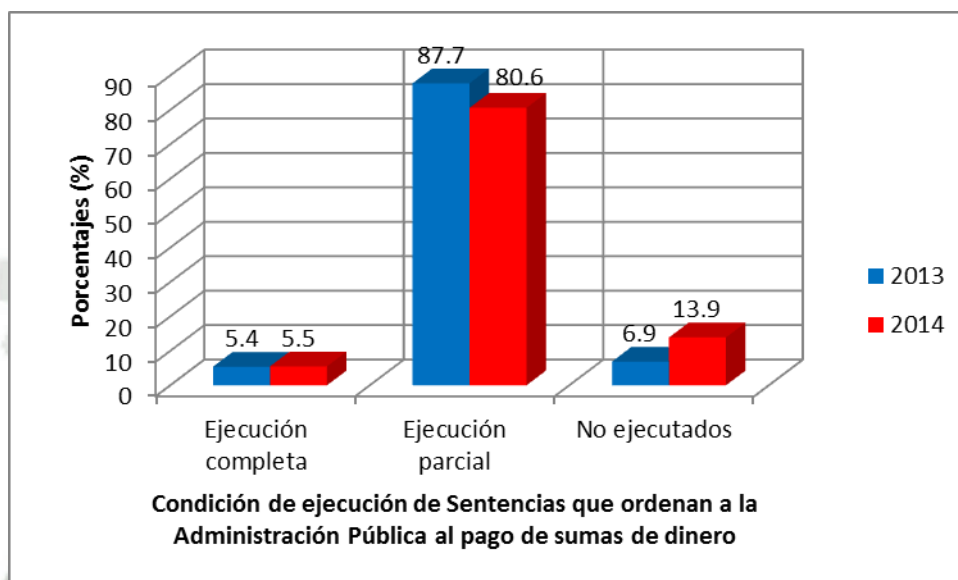
En ese sentido, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva en la etapa ejecutiva en los procesos contenciosos administrativos, en la ejecución de sentencias que condenan a la Administración Pública a pago de sumas de dinero, no estaría cumpliéndose, puesto que el Estado no ejecuta adecuadamente las sentencias judiciales.



¹⁷² Sentencia del Tribunal Constitucional en el Exp. N° 00922-2002-PA, Fundamento jurídico 4.

GRÁFICA N° 05

**Condición de ejecución de Sentencias emitidas en los
Procesos Contenciosos Administrativos tramitados en los
Juzgados de Trabajo de Arequipa durante el año 2013 y 2014,
que ordenan a la Administración Pública al pago de sumas de
dinero**



FUENTE: Archivo del Poder Judicial de Arequipa

5. CASOS PRÁCTICOS SOBRE INEJECUCION DE SENTENCIAS EMITIDAS EN LOS PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS EN LOS JUZGADOS DE TRABAJO DE AREQUIPA QUE ORDENAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL PAGO DE SUMAS DE DINERO.

A nivel del poder judicial hay infinidad de casos de sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada que ordenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, que fueron emitidas por los Juzgados Laborales especializados en los Contencioso Administrativo de Arequipa, que no se ejecutan correctamente.

De ellos vamos a tomar como ejemplo algunos casos que nos hacen ver la existencia de sentencias judiciales que ordenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero que no están siendo ejecutados:

A) CUMPLIMIENTO PARCIAL DE SENTENCIA POR NO CALCULAR LA SUMA DE LA DEUDA QUE CORRESPONDE, SIN DEVENGADOS E INTERESES: SENTENCIA EXPEDIDA EN EL EXPEDIENTE N° 01846-2008-0-0401-JR-CI-06

En este proceso, la demanda ha sido interpuesta por JULIO CESAR DE LA GALA HUAMANTUMA en contra de la Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Sur, solicitando se disponga que la entidad demandada cumpla con emitir Resolución Directoral mediante la cual se le otorgue la bonificación diferencial en base al 30% de la remuneración total íntegra en sustitución de la que percibe, la que fue calculada en base a la remuneración total permanente, con retroactividad al mes de julio de mil novecientos noventa y cinco.

El proceso se tramita por ante el Sexto Juzgado Especializado Civil de Arequipa, en el Expediente No 2008-01846, donde se

emite la Sentencia N° 022-2009, de fecha 22 de enero del 2009, mediante la cual el Juez FALLA declarando FUNDADA EN PARTE la DEMANDA, interpuesta por Don Julio Cesar de la Gala Huamantuma, sobre Acción Contenciosa Administrativa, en contra de la Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Sur sobre nulidad de Resolución Administrativa y DISPONIENDO que la entidad demandada cumpla con el pago al demandante de la Bonificación Diferencial en base al treinta por ciento de la remuneración total íntegra, así como los reintegros correspondientes desde el primero de enero del año dos mil cuatro.

En atención a la Sentencia N° 22-2009, la UGEL Arequipa Sur expide la Resolución Directoral N° 3751, de fecha 23 de julio del 2009, otorgando al recurrente por concepto de bonificación diferencial la suma de S/. 119.27 nuevos soles, sin reconocer los devengados ni los intereses. En la misma Resolución Administrativa N° 3751 señala que se expide en ejecución de la Sentencia N° 022-2009, sin embargo la suma reconocida es errónea, por lo que el Juzgado ha visto por conveniente disponer la intervención del perito Judicial, quien llega a la conclusión que la suma que le corresponde percibir mes a mes es de S/. 304.00 Nuevos soles y como devengados determina que esta equivale a un monto de S/. 22 573.81, la cual es aprobada mediante la Resolución 62 que obra en expediente del indicado proceso.

El monto reconocido mediante la Resolución Administrativa señalada que fue emitida en ejecución de sentencia judicial hasta la fecha no ha sido corregido ni pagado, a pesar que se ha hecho requerimiento tras requerimiento.

A continuación la Sentencia, resolución que aprueba pericia judicial y el último requerimiento:

a) **SENTENCIA:**

La sentencia N° 22-2009, va como anexo, por ser un documento en formato PDF (Anexo 1).

b) **RESOLUCIÓN QUE APRUEBA PERICIA JUDICIAL**

10° JUZGADO CIVIL - Sede Central

EXPEDIENTE : 01846-2008-0-0401-JR-CI-06

MATERIA : ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

ESPECIALISTA : GOMEZ CAMPOS JOHANN

PERITO : PAREDES VALDIVIA, SONIA ANGELICA PERITO

DEMANDADO : UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL AREQUIPA SUR

: DIRECTORA DE LA UGEL SUR JUANA ANTONIETA CHIRINOS
RODRIGUEZ

: PROCURADOR PUBLICO DEL GOBIERNO REGIONAL DE
AREQUIPA

: GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA,

DEMANDANTE : DE LA GALA HUAMANTUMA, JULIO CESAR

RESOLUCIÓN NÚMERO 62-2011.

Arequipa, dos mil once,

Junio diez.-

VISTOS Y CONSIDERANDO: PRIMERO: Que, el primer párrafo del artículo cuatro de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sostiene que toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, **en sus propios términos**, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala; **SEGUNDO:** Mediante sentencia recaída en autos de fojas ciento sesenta y uno se declara fundada en parte la demanda contenciosa administrativa disponiéndose que la entidad demandada proceda a expedir la resolución correspondiente y abonar la bonificación y abonas la bonificación diferencial en base al treinta por ciento de la remuneración total íntegra, así como los reintegros correspondientes desde el primero de enero del dos mil cuatro, más los intereses legales. **TERCERO:** Mediante resolución número cincuenta y dos se nombró como perito contable a la Contadora Pública Colegiada Sonia Angélica Paredes Valdivia a fin de que determine si se ha dado o no cumplimiento a la sentencia emitida en autos y la misma presente su informe parcial con fecha dieciocho de febrero del dos mil once **CUARTO:** La Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Sur mediante

escrito de fojas seiscientos veinticuatro observa el informe pericial por los motivos expresados en dicho recurso la perito designada en la causa realiza la respectiva absolución realizando un nuevo informe pericial de los montos obtenidos arrojando por devengados veintiún mil cuatrocientos cuarenta y seis nuevos con cuarenta y nueve céntimos y intereses mil ciento diecisiete nuevos soles con treinta y dos céntimos haciendo un total de veintidós mil quinientos sesenta y tres nuevos soles con ochenta y uno céntimos, habiéndose puesto en conocimiento de las partes no siendo observado el nuevo informe dentro del plazo concedido por ley por tanto; **SE RESUELVE: A) APROBAR EL INFORME PERICIAL** que obra de fojas seiscientos cuarenta y siete por los siguientes montos por devengados veintiún mil cuatrocientos cuarenta y seis nuevos con cuarenta y nueve céntimos y intereses mil ciento diecisiete nuevos soles con treinta y dos céntimos haciendo un total de veintidós mil quinientos sesenta y tres nuevos soles con ochenta y uno céntimos. **Tómese razón y hágase saber.-**

c) RESOLUCIÓN DE REQUERIMIENTO

EXPEDIENTE NUMERO : 2008-1846.
DEMANDANTE : JULIO DE LA GALA HUAMANTUMA
DEMANDADO : GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA Y OTROS
MATERIA : CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
ESPECIALISTA LEGAL : A. GUTIERREZ
RESOLUCIÓN NÚMERO 104-2015.

Arequipa, dos mil quince,
Junio veintiséis.-

Puesto a Despacho en la fecha por la carga procesal generada en el mes de febrero por el periodo de vacaciones judiciales del personal del Poder Judicial y vencida la licencia otorgada al especialista legal a cargo del trámite de la causa. Conforme lo solicita la parte demandante se requiere a Cecilia Alejandrina Jarita Padilla Directora de la Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Sur a fin de que cumpla con lo dispuesto en la Sentencia recaída en autos, esto es expedir la resolución correspondiente abonando la bonificación diferencial en base al treinta por ciento de la remuneración total integral del demandante, y cumpla con el pago de las sumas dispuestas mediante resolución sesenta y dos, esto es veintiún mil cuatrocientos cuarenta y seis nuevos soles con cuarenta y nueve céntimos por concepto de devengados y mil ciento diecisiete nuevos soles con treinta y dos céntimos por concepto de intereses, todo ello dentro del plazo de diez días bajo apercibimiento de remitirse copias certificadas de los actuados pertinentes al Ministerio Público a fin de que actúe de acuerdo a sus atribuciones, notificándosele la presente en el domicilio señalado en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. **Al otrosí:** Téngase presente.

B) INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA POR EMITIR RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA SIN RECONOCER LOS INTERESES Y NO EFECTUAR EL PAGADO: SENTENCIA EN EL EXPEDIENTE N° 03484-2011-0-0401-JR-LA-06

En este caso, la demanda contenciosa administrativa ha sido interpuesta por ROXANA ELIZABETH ROMERO CARNERO en contra de la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CERRO COLORADO, Y COMO LITISCONSORTES NECESARIOS PASIVOS LA GERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN DE AREQUIPA, Y LA UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL AREQUIPA NORTE, con emplazamiento del Procurador Público de la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado y del Gobierno Regional de Arequipa.

En la demanda la demandante solicita que se declare la nulidad de la Resolución de Alcaldía 754 del 28 de setiembre del 2010, que declaró improcedente su solicitud de otorgamiento de la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación en base al 30% de su remuneración total de conformidad al artículo 48 de la Ley 24029, y su modificatoria Ley 25212; y en forma acumulativa accesoria pretende que se ordene a la demandada cumpla con expedir nueva resolución administrativa que le otorgue dicha bonificación especial recalculada en base al 30% de su remuneración total, con sus devengados e intereses.

La demanda se tramita como Expediente N° 03484-2011, por ante el Sexto Juzgado de Trabajo de Arequipa, donde mediante la Sentencia N° 1001- 2012, del 20 de julio del 2011, donde Juez de la causa falla declarando FUNDADA la demanda contenciosa administrativa interpuesta por ROXANA ELIZABETH ROMERO CARNERO en contra de la MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CERRO COLORADO, Y COMO LITISCONSORTES NECESARIOS PASIVOS LA GERENCIA REGIONAL DE

EDUCACIÓN DE AREQUIPA, Y LA UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL AREQUIPA NORTE, con emplazamiento del Procurador Público de la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado y del Gobierno Regional de Arequipa; en consecuencia, SE DECLARA LA NULIDAD de la Resolución de Alcaldía CEM N° 754 del 28 de setiembre del 2010. SE ORDENA a la Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Norte cumpla en el plazo de 15 días con emitir Resolución administrativa en la cual disponga el pago, a la parte demandante, de la Bonificación Especial por preparación de clases y evaluación en base a la remuneración total o integra y no en base a la remuneración total permanente, cálculo que deberá realizarse *desde febrero de 1991 en adelante* (fecha de la vigencia de la bonificación reclamada); Asimismo, se requiere a la Gerencia Regional de Educación de Arequipa, y al Presidente del Gobierno Regional de Arequipa éste último como titular del Pliego del Gobierno Regional de Arequipa cumplan con pagar los devengados e intereses legales laborales respectivos.

En cumplimiento de la sentencia la UGEL Arequipa Norte ha expedido la Resolución Directoral N° 07777, del 10 de diciembre del 2014, reconociéndole a la demandante como adeudos de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación correspondiente al periodo que va de 01 de febrero de 1991 al 23 de diciembre del 2012 la suma de S/. 44 832.92 nuevos soles. Sin embargo, la mencionada resolución solo le ha reconocido los devengados, mas no los intereses, muy a pesar que en la Sentencia se dispone su pago.

El pago de la suma reconocida en la señalada resolución hasta la fecha aún no se ha hecho efectivo, tal como podemos ver en la última resolución de requerimiento, para hacer ver esta situación adjuntamos la sentencia, resolución que reconoce los devengados y el último requerimiento judicial:

a) SENTENCIA JUDICIAL QUE ORDENA EL PAGO DE SUMA DE DINERO

6° JUZGADO DE TRABAJO - Sede Central

EXPEDIENTE : 03484-2011-0-0401-JR-LA-06

MATERIA : ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

ESPECIALISTA : JOSE HUMBERTO NUÑEZ MUÑOZ

DEMANDADO : UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL AREQUIPA NORTE
: MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CERRO COLORADO.
: GERENCIA REGIONAL DE EDUCACION DE AREQUIPA
: PROCURADOR PUBLICO DEL GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA ,

DEMANDANTE : ROMERO CARNERO, ROXANA ELIZABETH

Resolución Nro.19

SENTENCIA Nro.1001- 2012

Arequipa, dos mil doce, Noviembre catorce.-

I.- **VISTOS:** Es materia de autos el escrito de demanda contenciosa administrativa interpuesta por **ROXANA ELIZABETH ROMERO CARNERO** en contra de la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CERRO COLORADO, Y COMO LITISCONSORTES NECESARIOS PASIVOS LA GERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN DE AREQUIPA, Y LA UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL AREQUIPA NORTE**, con emplazamiento del Procurador Público de la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado y del Gobierno Regional de Arequipa. **Petitorio:** La parte demandante solicita como **pretensión:** Se declare la nulidad de la Resolución de Alcaldía 754 del 28 de setiembre del 2010, que declaró improcedente su solicitud de otorgamiento de la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación en base al 30% de su remuneración total de conformidad al artículo 48 de la Ley 24029, y su modificatoria Ley 25212; y en forma acumulativa accesoria pretende que se ordene a la demandada cumpla con expedir nueva resolución administrativa que le otorgue dicha bonificación especial recalculada en base al 30% de su remuneración total. Como **fundamentos de hecho** de su pretensión indica que es docente Nombrada mediante Resolución Directoral 082 del 11 de setiembre de 1990 como profesora de aula de la Institución Educativa 40203 de Camaná, y actualmente viene laborando en la Institución Educativa 40053 “Manuel Andres Tapia Fuentes” de Zamácola, distrito de Cerro Colorado del ámbito del Concejo Educativo Municipal de Cerro Colorado. Agrega que mediante Ley 24029 – Ley Profesorado -, modificado por el artículo 1 de la Ley 25212, otorga la bonificación especial por preparación de clases equivalente al 30% de la remuneración total; sin embargo, se le viene otorgando la bonificación especial por preparación de clases en base a la remuneración total permanente, por lo que solicito que

se cumpla con recalcular y pagarle la bonificación especial por preparación de clases en base al 30% de su remuneración total de conformidad con el artículo 48 de la Ley 24029, sin embargo la autoridad demandada interpretando y aplicando indebidamente la Ley, declara improcedente su pedido, contraviniendo el artículo 48 de la Ley 24029, y los artículos 26, y 138 de la Constitución Política del Perú.-----

Contestación a la demanda de parte de la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado:

A folios 48 de autos, el Procurador Público de la Municipalidad demandada contesta la demanda, señalando que su representada desde enero del año 2007, con la dación del Decreto Supremo 078-2006-PCM se ha designado como participante del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, el cual debe efectuarse en coordinación con el Gobierno Central. Agrega que dicho proceso no se ha efectuado en un solo acto, sino que actualmente se viene ejecutando de acuerdo a los lineamientos establecidas por las Directivas emitidas por el Ministerio de Educación. Agrega que el demandante reclama un incremento de la bonificación especial, cuyo cálculo se habría establecido con la dación del Decreto Supremo 051-91-PCM desde octubre de 1991, sin embargo el cálculo de la bonificación efectuada a favor de la parte demandante se habría realizado en función al texto del artículo 8 del Decreto Supremo 051-91-PCM, indica que las leyes del Presupuesto que se han expedido a través de los años anteriores prohíben el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, y que si la sentencia fuera favorable al demandante esta no podría ejecutarse presupuestamente, fuera de ello no está demás mencionar que toda resolución judicial no puede ir en contra de lo establecido en la Ley.-----

Allanamiento a la demanda: La señora Procuradora Pública Adjunta del Gobierno Regional de Arequipa, Luz Amparo Begazo de Dávila, en calidad de litisconsorte necesario pasiva se apersona a proceso en representación del Gobierno Regional de Arequipa, Gerencia Regional de Educación de Arequipa y de la Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Norte, señalando que de conformidad al Decreto Regional 005-2011-Arequipa, procede allanarse a las pretensiones de la demanda, reconociendo el derecho a la parte demandante a que se le otorgue la bonificación especial dispuesta por la Ley 25212, en base a la remuneración total o íntegra.-----

Otros actos del proceso: La demanda fue admitida a trámite en la vía de proceso especial mediante Resolución N°2 del folio 24. Mediante escrito de folio 42, la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado deduce las excepciones de caducidad y ambigüedad en el modo de proponer la demanda y fórmula denuncia civil; y a folios 48 y siguientes contesta la demanda. Mediante Resolución 4 de folios 55 se tiene por deducidas las excepciones e improcedente la denuncia civil. Por Resolución 5 de folio 76 se tiene por contestada la demanda. Por Resolución 7, se declara infundada las excepciones y se declara saneado el proceso. Mediante Resolución 9 de folio 103 de autos, se tiene íntegra como litisconsorte necesario pasivos a la Gerencia Regional de Educación de Arequipa, Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Norte. A folio 136, la señora Procuradora Pública Adjunta del

Gobierno Regional de Arequipa se apersona al proceso y se allana a la demanda. Mediante resolución 16 de folio 157 se tiene por no ha lugar al allanamiento; en el folio 165 y siguientes obra el Dictamen Fiscal, por lo que el estado del proceso es el de expedir sentencia.-----

II.- CONSIDERANDO como fundamentos de la sentencia:-----

PRIMERO: Marco Normativo.- Del proceso contencioso administrativo: -----

1.1. La acción contenciosa-administrativa prevista en el artículo 148 de la Constitución Política del Estado, 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, tal como lo establece el artículo 1 de la Ley 27584, vigente desde el quince de abril de dos mil dos, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por Decreto Supremo 013-2008-JUS.-----

SEGUNDO: Carga de la Prueba.- Que, el artículo 33° del T.U.O. de la Ley N° 27584, prescribe que salvo disposición legal diferente, la carga de la prueba corresponde a quien afirma los hechos que sustentan su pretensión. Sin perjuicio de lo anterior, si la actuación administrativa impugnada establece una sanción la carga de probar los hechos que configuran la infracción corresponde a la entidad administrativa. En el presente caso, no estamos frente a una sanción impugnada, por tanto, la carga de la prueba corresponde a la parte demandante respecto de los hechos que afirma. Por su parte el artículo 188° del Código Procesal Civil (de aplicación supletoria), establece que los medios probatorios que se aportan al proceso, sirven para crear convicción del Juzgador, precisando el artículo 196° de la norma acotada que es obligación de las partes probar los hechos que afirman. Finalmente, el artículo 200° del citado Código Adjetivo establece que en caso los medios probatorios ofrecidos por la parte demandante no probaran los hechos que sustentan su pretensión, la demanda será declarada infundada.-----

TERCERO: Objeto de la Controversia: Que en el caso de autos, doña ROXANA ELIZABETH ROMERO CARNERO interpone demanda contencioso administrativa en contra de la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado, y como Litisconsortes Necesarios Pasivos la Gerencia Regional de Educación de Arequipa, y la Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Norte, con emplazamiento del Procurador Público de la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado y del Gobierno Regional de Arequipa, con el objeto de que se declare la nulidad de la Resolución de Alcaldía 754 del 28 de setiembre del 2010; y en forma acumulativa accesoria pretende que se ordene a la demandada cumpla con expedir nueva resolución administrativa que le otorgue dicha bonificación especial recalculada en base al 30% de su remuneración total de conformidad al artículo 48 de la Ley 24029, modificada por Ley 25212.-----

CUARTO: Análisis Normativo.- 4.1. Que conforme el artículo 48° de la Ley N° 24029, en su texto original establecía que: *“El profesor que presta servicios en zonas de frontera, selva, medio rural, lugares inhóspitos o de altura excepcional, expresamente señalados por Resolución Ministerial, percibe la bonificación correspondiente”*, sin embargo dicho texto fue

modificado por la **Ley N° 25212**, (publicada el veinte de mayo de mil novecientos noventa) que establece: “El **profesor** tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su **remuneración total**. El Personal Directivo y Jerárquico, así como el Personal Docente de Educación Superior incluidos en la presente Ley, perciben además, una bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión equivalente al 5% de su **remuneración total**(...)” (resaltado nuestro). **4.2.** Asimismo, el **artículo 210°** del **Decreto Supremo N° 19-90-ED** (Reglamento de la Ley del Profesorado) establece: “El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su **remuneración total**. (...)” (resaltado nuestro). De lo expuesto se llega a la conclusión que dicha bonificación por preparación de clases y evaluación recién estuvo vigente a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 25212, y que la razón de ésta fue la de otorgar un ingreso mayor a aquellos profesores que para poder realizar su dictado de clases debía preparar las mismas. **4.3.** Que el **artículo 8°** del **Decreto Supremo N° 051-91-PCM** (publicado el seis de marzo de mil novecientos noventa y uno) establece que: “Para efectos remunerativos se considera: **a) Remuneración Total Permanente.-** Aquella cuya percepción es regular en su monto, permanente en el tiempo y se otorga con carácter general para todos los funcionarios, directivos y servidores de la Administración Pública; y está constituida por la Remuneración Principal, Bonificación Personal, Bonificación Familiar, Remuneración Transitoria para Homologación y la Bonificación por Refrigerio y Movilidad. **b) Remuneración Total.-** Es aquella que está constituida por la Remuneración Total Permanente y los conceptos remunerativos adicionales otorgados por Ley expresa, **los mismos que se dan por el desempeño de cargos que implican exigencias y/o condiciones distintas al común.**” (resaltado nuestro); en su **artículo 9** establece: “Las **Bonificaciones**, beneficios y demás conceptos remunerativos que perciben los funcionarios, directivos y servidores otorgado en base al sueldo, **remuneración o ingreso total serán calculados en función a la Remuneración Total Permanente**, con excepción de los casos siguientes: **a)** Compensación por Tiempo de Servicios que se continuarán percibiendo en base a la remuneración principal que establece el presente Decreto Supremo. **b)** La Bonificación Diferencial a que se refieren los Decretos Supremos N°s. 235-85-EF, 067-88-EF y 232-88-EF, se continuarán otorgando tomando como base de cálculo la Remuneración Básica establecida por el Decreto Supremo N° 028-89-PCM. **c)** La Bonificación Personal y el Beneficio Vacacional se continuarán otorgando tomando como base de cálculo la Remuneración Básica establecida por el D.S. N° 028-89-PCM.” (resaltado nuestro); y en su **artículo 10** establece: “Precísese que lo dispuesto en el Artículo 48 de la Ley del Profesorado N° 24029 modificada por Ley N° 25212, se aplica sobre la Remuneración Total Permanente establecida en el presente Decreto Supremo.”; de lo que se aprecia que este Decreto Supremo estaría modificando el artículo 48° de la Ley N° 24029, modificado por la Ley N° 25212. **4.4.** Que conforme a lo dispuesto por el **artículo 138°** de la **Constitución**

Política del Estado establece: “(...) En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.”. Que, en cuanto al fondo de la litis, la Ley N° 24029 (Ley del Profesorado), ha sido expedida observando el proceso de formación de la Ley, de allí que entre ésta y el Decreto Supremo N° 051-91-PCM (expedido dentro de la vigencia de la Constitución Política de mil novecientos setenta y nueve), exista una diferencia de nivel jerárquico, no obstante ser ambas normas de la misma naturaleza. Que una primera parte de la presente controversia esta en determinar el monto que debe tomarse en cuenta para el cálculo de la bonificación especial de preparación de clases y evaluación establecida en el artículo 48° de la Ley N° 24029 modificado por la Ley N° 25212, para lo cual deberá tenerse en cuenta lo siguiente: **(I)** La cesación de vigencia de una norma legal puede producirse por una causa exterior a la propia norma (extrínseca) o por otra inherente a ella (intrínseca), produciéndose en este último caso por: **a)** El transcurso del plazo fijado (expresa o tácitamente) por ella misma para su vigencia; **b)** La realización (o no) del propósito por el cual fue dictada; y, **c)** La terminación del estado de cosas que constituía su objeto. **(II)** Que, a diferencia del primer supuesto (causa extrínseca), en el que por ejemplo es necesario que la ley posterior derogue a la ley anterior -para que ésta deje de operar-, en el segundo (causa intrínseca) no es necesaria la derogatoria formal de la norma legal para que ésta deje de tener vigencia. **(III)** Que, por tanto, a la luz de este razonamiento y aun cuando el texto del Decreto Supremo N° 051-91-PCM (publicada el seis de marzo de mil novecientos noventa y uno) no indicaba plazo de vigencia, podía perfectamente determinarse su eficacia en el tiempo (no más de seis meses), en aplicación del **artículo 4°** de la **Ley N° 25397** del tres de febrero de mil novecientos noventa y dos (Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República), de manera tal que concordando ambas disposiciones, en agosto de mil novecientos noventa y dos dicho Decreto Supremo “caducó” jurídicamente en relación a la Ley N° 24029 modificada por la Ley N° 25212, razón por la cual su aplicación después de dicha fecha resulta manifiestamente ilegal; pues por ello no puede entenderse que el Decreto Supremo N° 051-91-PCM ha modificado la Ley N° 24029, pues de no haber sido así, ninguna disposición legal o administrativa de la jerarquía que fuese quedaría en pie, ni estaría segura su vigencia, pues al Poder Ejecutivo le hubiera bastado invocar el **inciso 20) del artículo 211°** de la **Constitución (de mil novecientos setenta y nueve)** para modificar, derogar o dejar en suspenso cualquier ley o parte de ella, a tal hecho de afectar la seguridad jurídica de la nación. **(IV)** Que, recién cuando entra en vigencia la actual Constitución (del mil novecientos noventa y tres), es que se otorga fuerza de ley a los Decretos de Urgencia (**artículo 118° inciso 19)**), lo que es particularmente demostrativo de que el Decreto Supremo N° 051-91-PCM sólo podía suspender temporalmente la aplicación de determinados artículos de la Ley del Profesorado durante el lapso en que estuvo vigente, ya que después de ello, desde agosto de mil novecientos noventa y dos inclusive, recobró eficacia la integridad de las Leyes N°

24029 modificada por la Ley N° 25212. **(V)** Que, de otro lado, conforme al **principio de especialidad**, para la solución de un conflicto, corresponde aplicar la norma que regula de modo específico el supuesto de hecho pertinente; en tal sentido es aplicable al caso de autos la Ley del Profesorado y su Reglamento y no el referido Decreto Supremo, cuyo carácter temporal deriva de las razones que impulsaron al legislador para su expedición. De lo expuesto, este Despacho llega a la conclusión que teniendo en cuenta que la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación, equivalente al treinta por ciento (30%), recién es de aplicación a partir de la **Ley N° 25212** (publicada el veinte de mayo de mil novecientos noventa), y que dispone el pago de dicha bonificación en base a la **remuneración total**. -----

QUINTO: Valoración del caso de autos: Que teniendo en cuenta lo expuesto en los considerandos anteriores, corresponde ahora determinar si la entidad demandada ha realizado el pago de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al treinta por ciento (30%) de la remuneración total percibida por la demandante en su calidad de profesora nombrada. De los medios probatorios adjuntados por las partes se tiene que: **1)** La demandante ha sido NOMBRADEADA como profesora de aula como se advierte de la copia certificada de la Resolución Directoral N° 082 de fecha 11 de setiembre de 1990, que obra a folio 6 de autos; **2)** Y como se desprende de la Resolución Directoral N°760 de fecha 7 de octubre de 1992 (folio 5 de autos), la demandante fue reasignada como Profesora por Horas a la Institución Educativa 40053 – Zamácola – Cerro Colorado; **3)** La demandante solicitó el Pago de Bonificación por Evaluación y Preparación de Clases en base a la remuneración total ante la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado, conforme se desprende del contenido de la Resolución de Alcaldía CEM 754 de folio 4 de autos. **4)** Por Resolución de Alcaldía –CEM N°754 de fecha 20 de setiembre del 2010 se declara improcedente la petición de la demandante del pago de la bonificación especial mensual por preparación de clases calculada al 30% de la remuneración total. **5)** A pesar de haber requerido el Pago de la Bonificación Especial por Evaluación y Preparación de Clases este no se ha realizado de la manera establecida por el artículo 48 de la Ley 24029, lo cual se puede observar en las copias certificadas de las boletas de pago (folios 7 a 9) presentadas por la demandante, acreditando de esa manera el pago recortado de la bonificación mencionada.-----

SEXTO: Análisis del fondo de la controversia: Que analizando el caso concreto se tiene que: se encuentra acreditado que la demandante es docente nombrada, teniendo la calidad de “Profesora por Horas”, por lo que estando al citado **artículo 48** de la Ley 24029, Ley del Profesorado que señala que “*El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30 % de su remuneración total*”, al tener la recurrente la calidad de profesora requerida por la norma, tiene derecho a percibir la indicada bonificación calculada sobre su remuneración total. En cuanto a la pretensión de que se ordene el Pago de la Bonificación Especial mensual por preparación de clases y evaluación calculada al treinta por ciento de la REMUNERACION TOTAL

INTEGRA y no como se viene haciendo actualmente en base a la remuneración total permanente, se analiza lo siguiente:

6.1. Se ha determinado que la demandante tiene derecho a percibir la Bonificación Especial por preparación de clases y evaluación calculada sobre el treinta por ciento de su remuneración total (y no sobre la remuneración total permanente).

6.2. Coherente con los considerandos precedentes debe declararse la nulidad de la Resolución de Alcaldía CEM 754 de fecha 20 de setiembre del 2010, al encontrarse dentro del supuesto del artículo 10.1 de la Ley 27444, por vulnerar el artículo 48 de la Ley 24029 modificada por la Ley 25212, consecuentemente, en armonía con lo establecido en el artículo 5.2 de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, Ley 27584, que permite el reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado, deviene en fundada esta pretensión, correspondiendo ordenar a la demandada que expida la respectiva Resolución reconociendo el derecho del recurrente a percibir la Bonificación Especial por preparación de clases y evaluación calculada sobre el treinta por ciento de su remuneración TOTAL o íntegra.

6.3. En cuanto a la pretensión accesorias mediante la cual se solicita se ordene el pago de las sumas devengadas dejadas de percibir más los intereses legales laborales desde febrero de 1991, esta deviene en fundada debido a que se ha probado mediante la Resolución Directoral mencionada que la demandante es profesora nombrada, debiendo otorgarse los intereses legales laborales de conformidad a la tasa establecida en la Ley 25920,-----

SEPTIMO: Que, teniendo en cuenta la naturaleza de lo pretendido, debe tenerse presente que de conformidad con lo establecido por el **artículo 47° del T.U.O.** de la **Ley N° 27584**, las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordene el pago de suma de dinero, serán atendidas por el pliego presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del titular del pliego. En tal sentido, la **Ley N° 27867** (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) establece como una de las funciones del Gobierno Regional las referidas a educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación. Competencia compartida con el Ministerio de Educación; asimismo, conforme el **artículo 10° inciso c)** de la **Ley N° 27867** (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) es competencia exclusiva del Gobierno Regional aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto; así conforme lo establecido por el **artículo 7°** de la **Ley N° 28411** (Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto), el titular de la entidad es la más alta autoridad ejecutiva y en materia presupuestal es responsable de manera solidaria, con el Consejo Regional o Consejo Municipal, el Directorio u Organismo Colegiado con que cuenta la entidad, según sea el caso.-----

OCTAVO: Costas y costos: Respecto de las costas y costos generados en el proceso, por el carácter contencioso del proceso y la naturaleza de las partes, así como los derechos de

naturaleza laboral que se discuten, no corresponde ordenar el pago de tales conceptos, tal como lo establece el artículo 50° del T.U.O de la Ley N° 27584.-----

III.- PARTE RESOLUTIVA: Por estos fundamentos, administrando justicia en nombre de la Nación, **FALLO:** Declarando **FUNDADA** la demanda contenciosa administrativa interpuesta por **ROXANA ELIZABETH ROMERO CARNERO** en contra de la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CERRO COLORADO, Y COMO LITISCONSORTES NECESARIOS PASIVOS LA GERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN DE AREQUIPA, Y LA UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL AREQUIPA NORTE**, con emplazamiento del Procurador Público de la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado y del Gobierno Regional de Arequipa; en consecuencia, **SE DECLARA LA NULIDAD** de la Resolución de Alcaldía CEM N° 754 del 28 de setiembre del 2010. **SE ORDENA** a la Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Norte cumpla en el plazo de 15 días con emitir Resolución administrativa en la cual disponga el pago, a la parte demandante, de la Bonificación Especial por preparación de clases y evaluación en base a la remuneración total o íntegra y no en base a la remuneración total permanente, cálculo que deberá realizarse *desde febrero de 1991 en adelante* (fecha de la vigencia de la bonificación reclamada); Asimismo, se requiere a la Gerencia Regional de Educación de Arequipa, y al Presidente del Gobierno Regional de Arequipa éste último como titular del Pliego del Gobierno Regional de Arequipa cumplan con pagar los devengados e intereses legales laborales respectivos, pago que deberá realizarse de conformidad con lo establecido en el procedimiento de pago establecido en el artículo 47 del T.U.O. de la Ley N° 27584; debiendo considerarse como amortización a cuenta los pagos efectuados, calculados en forma errónea, por concepto de tal bonificación; siempre que en ejecución de sentencia no se verifique el pago correcto de la bonificación reclamada **SIN COSTAS NI COSTOS** del proceso; **SE DISPONE** la notificación de la presente al Ministerio Público en aplicación del artículo 16 del T.U.O. de la Ley 27584. Esta es la sentencia que pronuncio, mando y firmo. **Tómese razón y hágase saber.**

b) RESOLUCIÓN DIRECTORAL QUE RECONOCE EL MONTO DE DEVENGADOS

La Resolución Directoral N° 07777, va como anexo por tratarse de archivo en formato PDF (Anexo 2).

c) RESOLUCIÓN JUDICIAL DE REQUERIMIENTO

6° Juzgado de Trabajo

EXPEDIENTE : 03484-2011-0-0401-JR-LA-06

MATERIA : ACCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

JUEZ : VALDIVIA TALAVERA, HUMBERTO

ESPECIALISTA : IRURI GOMEZ DE TORRES ELIANA SHELLA

DEMANDADO : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CERRO COLORADO,
UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL AREQUIPA NORTE,
GERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN DE AREQUIPA,
PROCURADOR PÚBLICO DEL GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA,

DEMANDANTE : ROMERO CARNERO, ROXANA ELIZABETH

Resolución Nro. 22

Arequipa, veintiocho de enero del
Dos mil quince.-

*Avocándose al conocimiento del proceso el Magistrado que suscribe por disposición Superior y luego de la licencia de la Secretaria Judicial los días veintiséis y veintisiete de los corrientes; **AL ESCRITO CON REGISTRO No. 6080-2015 (Entregado por personal de CDM a la Secretaría Judicial el veintitrés de los corrientes).** - **VISTOS:** Lo obrante en autos, el pedido que antecede; y, **CONSIDERANDO:** **Primero:** Mediante Sentencia número 1001-2012 de fecha catorce de noviembre del dos mil doce y folios ciento setenta y dos a ciento setenta y nueve, la cual aparece firme en autos, se declaró fundada la demanda y se ordenó a la demandada cumpla "...con emitir Resolución administrativa en la cual disponga el pago, a la parte demandante, de la Bonificación Especial por preparación de clases y evaluación en base a la remuneración total o íntegra y no en base a la remuneración total permanente, cálculo que deberá realizarse desde febrero de 1991 en adelante (fecha de la vigencia de la bonificación reclamada); Asimismo, se requiere a la Gerencia Regional de Educación de Arequipa, y al Presidente del Gobierno Regional de Arequipa éste último como titular del Pliego del Gobierno Regional de Arequipa cumplan con pagar los devengados e intereses legales laborales respectivos, pago que deberá realizarse de conformidad con lo establecido en el procedimiento de pago establecido en el artículo artículo 47 del T.U.O. de la Ley N° 27584; debiendo considerarse como amortización a cuenta los pagos efectuados, calculados en forma errónea, por concepto de tal bonificación; siempre que en ejecución de sentencia no se verifique el pago correcto de la bonificación reclamada."¹⁷³ **Segundo:** La parte demandada, en cumplimiento de la sentencia dictada en autos, con fecha diez de diciembre del dos mil catorce, emitió la Resolución Directoral número 07777, que en copia certificada adjunta la parte demandante, la cual reconoce a favor de la demandante como*

¹⁷³ Subrayado nuestro.

adeudos de ejercicios anteriores por concepto de la bonificación Especial del treinta por ciento (30%), el monto de cuarenta y cuatro mil ochocientos treinta y dos con 92/100 nuevos soles (S/. 44 832.92), monto con el cual la parte demandante se encuentra conforme – tal como se desprende de lo expuesto en el escrito que antecede. **Tercero:** La parte demandante, mediante escrito que antecede, solicita se requiera el pago de los intereses legales ordenados pagar en sentencia. **Cuarto:** Así expuesto, verificamos que al no haber sido aún calculados los intereses legales, no corresponde requerir su pago, sino su cálculo, lo que debe requerirse a la actual Directora de la demandada; y, en cuanto al monto reconocido debe disponerse su pago, el cual estando a lo dispuesto en el artículo 47 del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 30137, debe requerirse al Titular del Pliego, el pago de los montos reconocidos, debiendo además, a efecto de requerir conforme a ley, notificarse al Jefe de la Oficina General de Administración del Gobierno Regional de Arequipa, cuyo nombre y dirección debe requerirse a la parte demandante, por cuyos fundamentos y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 del T. U. O. de la Ley Nro. 27584; **SE RESUELVE: 1) TENER POR PRESENTADA** la Resolución Directoral número 07777, debiendo la misma agregarse a sus antecedentes; **2) REQUERIR** a doña **YAMILA JOHANNY OSORIO DELGADO**, en su calidad de **Presidenta del Gobierno Regional de Arequipa y Titular del Pliego**, para que **cumpla** con el pago del monto reconocido en la Resolución Directoral número 07777 de fecha diez de diciembre del dos mil catorce, esto es la suma de cuarenta y cuatro mil ochocientos treinta y dos con 92/100 nuevos soles (S/. 44 832.92), ello conforme al procedimiento dispuesto en el artículo 47 del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, (numeral 47.3, modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 30137). **3) SE DISPONE:** la notificación al Jefe de la Oficina General de Administración del Gobierno Regional de Arequipa con la presente resolución, para cuyo efecto **SE REQUIERE** a la parte demandante, precise el nombre y dirección, en el plazo de cinco días, bajo responsabilidad en la demora. **4) REQUERIR** a doña **SILVIA DOLORES QUISPE FLORES**, en su calidad de **Directora de la Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Norte**, a quien debe notificársele conforme a ley, para que **cumpla** con emitir la respectiva resolución administrativa ordenando el pago de los intereses legales ordenados pagar en sentencia, ello en el plazo de **TREINTA DÍAS**, bajo apercibimiento de imponerle multa ascendente a una unidad de referencia procesal. **Regístrese y notifíquese.- Interviene la Secretaria Judicial que suscribe por disposición superior.-**

C) INCUMPLIMIENTO POR NO CALCULAR ADECUADAMENTE EL MONTO QUE LE CORRESPONDE: SENTENCIA EN EL EXPEDIENTE N° 2883-2013

En este caso, la demanda contenciosa administrativa ha sido interpuesta por el señor José Teófilo Vilca Ramos, solicitando que se cumpla con reconocerle y pagarle los Intereses Legales generados por el monto de sus pensiones devengadas reconocidas mediante Resolución N° 0000035615-2002-ONP/DC/DL 19990, del 08 de julio del 2002 y la Hoja de Liquidación (Liquidación 00247482) de fecha 22 de julio del 2002.

La demanda se tramita por ante señor Juez del Tercer Juzgado de Trabajo de Arequipa, donde se ha expedido la Sentencia N° 918-2013, del 22 de noviembre del 2013, declarando **FUNDADA** la demanda efectuada en contra de la ONP sobre cumplimiento de ley y pago de intereses, en consecuencia, **DISPONE** que la Demandada **CUMPLA** con emitir resolución reconociendo a su favor el pago de los intereses legales generados por los devengados de pensiones liquidados mediante la hoja de liquidación N° 01621265-003, de fecha 19 de enero del 2012, efectuando el cálculo conforme a la tasa de interés legal efectiva publicada por el Banco central de Reserva del Perú.

En ejecución de sentencia la ONP emite Resolución N° 6569-2014-ONP/DPR mediante el que reconoce los intereses legales a favor del demandante reconociendo la suma de S/. 2896.84. La parte demandante observa la liquidación practicada, por lo que el Juez nombra un perito judicial contable para que determine si mediante el Informe presentado por la ONP se ha dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia recaída en el proceso. En atención a ello, el Perito Judicial presenta el informe N° 016-2014-MCL-P-JRMC, mediante la cual señala que la ONP no habría cumplido cabalmente con la sentencia expedida en el proceso, la

misma que es aprobada mediante la Resolución N° 11, de fecha 13 de noviembre del 2014, que se adjunta al presente.

A pesar que existe una Pericia Judicial Contable aprobada por el Juzgado que demuestra que mediante la Resolución N° 6569-2014-ONP/DPR, la ONP no dado cumplimiento a la sentencia expedida en el proceso, por lo que a la fecha incluso el funcionario encargado de dar cumplimiento has sido requerido y es más se viene promoviendo una denuncia penal por desacato a la autoridad. Conforme a los documentos que adjuntamos.

a) SENTENCIA JUDICIAL

EXPEDIENTE : 02883-2013-0-0401-JR-LA-03
MATERIA : ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA
DEMANDADO : ONP
DEMANDANTE : JOSE TEOFILO VILCA RAMOS
ESPECIALISTA : ROCIO VILLALTA REVILLA
JUEZA : M. DEL C. GERALDINE CONTRERAS RAMIREZ
Resolución Nro. 05

SENTENCIA 918-2013

En Arequipa, a los veintidós días del mes de noviembre del dos mil trece, el Tercer Juzgado Laboral Contencioso Administrativo con competencia en materia laboral y previsional de Arequipa, pronuncia la siguiente sentencia.

I. PARTE EXPOSITIVA

Demanda: JOSE TEOFILO VILCA RAMOS interpone demanda contenciosa administrativa sobre **CUMPLIMIENTO DE LEY**, y la dirige en contra de la **OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL**, tal como aparece de su escrito de demanda (folios 10 a 14).

Petitorio: Solicita lo siguiente:

- Que la demandada cumpla con reconocerle y pagarle los intereses legales generados por la suma de S/. 5, 622.51 nuevos soles, que se le otorgo como pago de devengados por la regularización de su bonificación complementaria del 20% de su pensión, conforme consta de la notificación de fecha 19 de enero de 2012 y su correspondiente hoja de liquidación.

Señala que:

- Mediante resolución 18365-PJ-DZP-SGP-GDA-IPSS-91 de fecha 05 de julio de 1991 se le otorga pensión de jubilación a partir del 01 de abril de 1991.
- Con fecha 22 de agosto de 1994 mediante resolución 24022-94 se le otorga la bonificación complementaria del 20% por la suma de I/. 23' 382,274.89 (su equivalente actual conforme a la ONP es de S/. 23.38 nuevos soles) a partir del 17 de marzo de 1992, la que no se le pago oportunamente.
- Mediante liquidación 01621265-003 practicada con fecha 19 de enero de 2012 y su notificación de la misma fecha recién se actualiza y/o regulariza su pensión y se

liquida los devengados de su bonificación complementaria del 20%, por el periodo comprendido entre el 17 de marzo de 1992 hasta el 31 de marzo de 2012, ascendente a la suma de S/. 5,622.51 nuevos soles, el mismo que se paga en el mes de marzo de 2012, por lo que dicho monto ha generado intereses.

- Con fecha 25 de marzo de 2013 solicitó a la demandada le reconozca los intereses legales generados por el monto de S/. 5,622.51 nuevos soles, sin embargo hasta la fecha de presentación de la demanda no ha dado respuesta alguna a la mencionada solicitud.

Allanamiento: La Oficina de Normalización Previsional por intermedio de su apoderado Julio Cesar Núñez Vásquez, se apersona al proceso y se allana a la demanda (folios 25 a 26).

Actos Procesales: Se admitió la demanda mediante resolución uno (folio 15), mediante resolución dos (folio 27) se aprobó el allanamiento efectuado y se dispuso la remisión del expediente al Ministerio Público, a fojas 31 obra el dictamen fiscal, siendo el estado del proceso el de expedir sentencia.

II. PARTE CONSIDERATIVA

Del Proceso Contencioso Administrativo de Cumplimiento

1. La acción contenciosa-administrativa prevista en el **artículo 148** de la **Constitución** Política del Estado, 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, tal como lo establece el artículo 1 de la **Ley 27584**, vigente desde el quince de abril de dos mil dos, cuyo Texto Unico Ordenado ha sido aprobado por *Decreto Supremo 013-2008-JUS*.
2. El **artículo 5.4** de la **Ley 27584** establece que en el proceso contencioso administrativo podrán plantearse pretensiones con el objeto de obtener que se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.
3. Tal como lo prescribe el **artículo 21.2** de la citada norma, se requiere que el interesado haya reclamado por escrito ante el titular de la respectiva entidad el cumplimiento de la actuación omitida; y si en el plazo de quince días a contar desde el día siguiente de presentado el reclamo no se cumpliera con realizar la actuación administrativa el interesado podrá presentar la demanda correspondiente.

De la pretensión

4. Es pretensión del accionante que la demandada cumpla con reconocerle y pagarle los intereses legales generados por la suma de S/. 5, 622.51 nuevos soles, que se le otorgo como pago de devengados por la regularización de su bonificación complementaria del 20% de su pensión

Marco Normativo

7. A efecto de emitir pronunciamiento sobre la pretensión de la demandante se debe tener presente el marco normativo referente al pago de intereses demandado. Así:
- a. El **artículo 1246 del Código Civil** establece que *“Si no se ha convenido el interés moratorio, el deudor sólo está obligado a pagar por causa de mora el interés compensatorio pactado y, en su defecto, el interés legal”*. Así mismo el **artículo 1245** establece que: *“cuando deba pagarse intereses, sin haberse fijado la tasa, el deudor debe abonar el interés legal”*, siendo que el **artículo 1244** señala que *“La tasa de interés legal es fijada por el Banco Central de Reserva del Perú”*.
 - b. Asimismo, en el caso de los pensionistas, sobre el pago de intereses existe reiterada y uniforme **jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional**, como en el **Expediente 0065-2002-AA/TC**, que señala que *“...en los casos en los cuales se evidencie el incumplimiento de pago de la pensión por una inadecuada aplicación de las normas vigentes en la fecha de la contingencia, debe aplicarse a las pensiones devengadas la tasa de interés legal establecida en el artículo 1246.º del Código Civil...”*; criterio que ha sido reproducido reiteradamente en diversas sentencias como en los expedientes 5552-2005-AA, 4640-2004-AA, 4553-2004-AA, y así como en el **Expediente 732-2008-AA** que señala: *“...11. Adicionalmente, el pago inoportuno debe ser compensado agregando los intereses legales correspondientes, conforme lo ha establecido este Tribunal en la STC 0065-2002-AA/TC, del 17 de octubre de 2002, en el que ha precisado que corresponde el pago de los intereses legales generados por las pensiones no pagadas oportunamente, razón por la cual se aplica dicho criterio en el presente caso, debiéndose abonar los intereses legales a tenor de lo estipulado en el artículo 1246º del Código Civil”*.
Igualmente, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el **Expediente 05430-2006-PA/TC**, de fecha veinticuatro de setiembre del año dos mil ocho, en los seguidos sobre reconocimiento de pensión de jubilación minera conforme a los artículos 1 y 2 de la Ley 25009, ha señalado en el fundamento veintitrés: *“En cuanto al pago de las pensiones devengadas e intereses, habiéndose precisado el ámbito de aplicación del fundamento 15 d) del Caso Sánchez-Lagomarcino Ramírez (STC 2877-2005-HC), este Tribunal ordena el pago de las pensiones devengadas conforme a lo establecido en el artículo 81 del Decreto Ley 19990 (desde 12 meses anteriores a la presentación de la solicitud a la ONP) y el pago de los intereses generados conforme a la tasa establecida por el artículo 1246 del Código Civil”*; asimismo en el **expediente 07151-2006-AA**, se señala que *“... corresponde el pago de intereses legales generados por las pensiones de jubilación no pagadas oportunamente, razón por la cual se aplica dicho criterio en el presente caso, debiéndose abonar los intereses legales a tenor de lo estipulado*

en el Art. 1246 del Código Civil”; finalmente, se ha reforzado este criterio nuevamente con la Sentencia recaída en el **expediente 05561-2007-PA/TC**, en la que el Tribunal Constitucional ha señalado en su fundamento 26, que “(...) recientemente, este Colegiado ha reafirmado este criterio jurisprudencial al establecer, con carácter de precedente vinculante en la **STC 5430-2006-PA/TC**, que el juez constitucional, cuando estime una pretensión atendible en la vía del proceso de amparo, “deberá ordenar el pago de los referidos montos dejados de percibir y los intereses, y de no haberse demandado, de oficio, en aplicación del principio iuria novit curia, se deberá ordenar el pago de dichos conceptos, considerando la naturaleza restitutoria del amparo; sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 56 del Código Procesal Constitucional”. En conclusión, procede el pago de intereses legales en todos los casos en que se reconozca adeudos a favor del pensionista.

- c. Por su parte la **Corte Suprema**, en la **Casación 1128-2005 La Libertad**, expedida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, establece en su *fundamento 16*: “*Que en conclusión, el cumplimiento tardío o defectuoso de la obligación del Estado de pagar la pensión de jubilación, determina su responsabilidad, no solo de cumplir debidamente con el pago de ésta prestación, sino además de reparar la afectación de éste derecho fundamental pagando en armonía con el artículo 1242 segundo párrafo y siguientes del Código Civil, los intereses generados respecto del monto cuyo pago fue incumplido a partir del momento en que se produce la afectación, (...) empero en aquellos casos en los que por omisión y retardo del accionista se contemple el pago efectivote las pensiones a partir de un momento posterior, tal es el caso del artículo 81 del Decreto Ley 19990, que señala que solo se abonarán las pensiones devengadas correspondientes a un periodo no mayor de doce meses anteriores a la presentación de la solicitud del beneficiario corresponde fijar que los intereses se generan desde cuando la administración tiene la obligación de efectivizar su pago, con lo cual se busca proscribir el ejercicio abusivo del derecho como expresamente manda el último párrafo del artículo 103 de la Constitución Política del Estado*”.

Antecedentes Administrativos

8. De los medios probatorios adjuntados se tiene que:
- a. Mediante **Resolución N° 24022-94**, de fecha 22 de agosto de 1994, (folio 05), se otorgó al demandante, la bonificación complementaria del 20% por la suma de I/. 23' 382,274.89, a partir del 17 de marzo de 1992.
 - b. Mediante **notificación** de fecha 19 de enero 2012 (folio 6) la ONP comunica al demandante que se está procediendo a grabar el reintegro equivalente a S/. 5,622.51 nuevos soles correspondiente a la regularización de su bonificación complementaria del 20% conforme a la hoja de liquidación adjunta.
 - c. Del contenido de la **hoja de liquidación N° 01621265-003**, de fecha 19 de enero 2012 (folios 07 a 09), se determina como devengados por cobrar,

la suma de S/. 5, 622.51 nuevos soles, calculados desde el 17 de marzo de 1992 hasta el 31 de marzo de 2012; debiendo considerarse que si bien la demandada reconoció el pago de devengados, no reconoció el pago de los intereses legales correspondientes a dicho monto.

d. De la **solicitud** de pago de intereses legales (folios 03 y 04) de fecha 25 de marzo de 2012, se tiene que el demandante solicitó el pago de los intereses legales generados por los devengados reconocidos por la hoja de liquidación de fecha 19 de enero 2012.

Valoración

9. Teniendo en cuenta los fundamentos expuestos por cada una de las partes, lo actuado en el proceso y el dictamen fiscal, se procede a la siguiente valoración:

- a. Se encuentra acreditado que la entidad demandada reconoció a favor del demandante, un monto por pensiones devengadas del periodo desde el 17 de marzo de 1992 hasta el 31 de marzo de 2012; sin embargo, no ha reconocido a favor del actor el pago de los intereses generados por tales devengados.
 - b. Asimismo se encuentra acreditado que el demandante requirió en la vía administrativa el pago de los intereses legales generados por tales devengados, sin haber obtenido la cancelación efectiva de los intereses legales de los devengados de sus pensiones; dando cumplimiento con ello al requisito de procedibilidad exigido por el **artículo 21.2** de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo.
 - c. Por tanto, al haberse determinado la existencia de un adeudo reconocido por la demandada a favor del demandante, derivado de los devengados de sus pensiones no pagadas oportunamente, corresponde el pago de los intereses moratorios generados, los cuales no han sido pagados por la entidad demandada pese a habersele sido requerido, por lo que, considerando el marco normativo referido precedentemente, debe ordenarse el pago de los intereses moratorios conforme dispone el artículo 1242 del Código Civil, fijados como intereses legales, al no haberse pactado otras tasas, conforme al artículo 1246 del Código Civil.
10. En cuanto al **periodo de pago**, corresponde ordenar el pago de intereses legales que se hayan generado desde el incumplimiento de la obligación que correspondía otorgar al demandante, es decir desde el inicio de los devengados, 17 de marzo de 1992 hasta la fecha de pago efectivo de la totalidad de la deuda de devengados reconocida, monto que deberá ser determinado en ejecución de sentencia, por lo que la demanda debe ser amparada en este extremo.
11. Con relación a la **tasa de interés legal** a ser aplicable, conforme a lo señalado en los considerandos precedentes, será la que prevé el Código Civil en su Art. 1246°, teniendo presente el Art. 1249° del mismo cuerpo legal en concordancia con el segundo párrafo del Art. 1242° de dicho Código, por lo

que el interés aplicable será el interés legal moratorio siendo de aplicación la tasa legal de interés efectiva que publica el Banco Central de Reserva del Perú. Asimismo, deberá tenerse en cuenta que la Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República en la **casación número 1128-2005** de fecha veintiséis de septiembre de dos mil seis, estableció los criterios respecto de la procedencia del pago de los intereses legales que corresponden a las pensiones devengadas y la aplicación del artículo 1242 del Código Civil, determinándose que si el cumplimiento tardío o defectuoso del pago de las pensiones es imputable al Estado (ONP) los intereses legales se devengan desde cuando la administración tiene la obligación de efectivizar su pago.

Costas y Costos

13. Conforme a lo establecido por el **artículo 50°** del T.U.O. de la Ley N° 27584 no existe condena de costos y costas en los procesos contencioso administrativos.

III. PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones expuestas, administrando Justicia en nombre de la Nación
FALLO:

1. **Declarando: FUNDADA** la demanda interpuesta por **JOSE TEOFILO VILCA RAMOS** en contra de la **OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL**, en consecuencia,
2. **ORDENO:** Que el **JEFE DE LA OFICINA DE NORMALIZACION PREVISIONAL** o quien haga sus veces, **CUMPLA** con emitir resolución reconociendo a favor del demandante el pago de intereses legales a su favor por concepto de devengados de sus pensiones reconocidos en la hoja de liquidación N° 01621265-003, de fecha 19 de enero 2012, precisando que estos serán liquidados en ejecución de sentencia a partir **del diecisiete de marzo de mil novecientos noventa y dos hasta la fecha de pago efectivo de la deuda de devengados reconocidos**, utilizándose para el cálculo la tasa de interés legal efectiva publicada por el Banco Central de Reserva del Perú.
3. Sin costas ni costos.
4. **SE DISPONE:** la notificación de la presente al Ministerio Público en aplicación del artículo 16 del T.U.O. de la Ley 27584.

Así lo pronuncio, mando y firmo en el Despacho del Tercer Juzgado de Trabajo con competencia en procesos Contencioso Administrativo con competencia en materia laboral y previsional de Arequipa.

**b) RESOLUCIÓN QUE APRUEBA LA PERICIA QUE
DEMUESTRA QUE LA SENTENCIA NO HA SIDO CUMPLIDA**

3° Juzgado de Trabajo

EXPEDIENTE : 02883-2013-0-0401-JR-LA-03

MATERIA : ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

JUEZ : MARIA DEL CARMEN GERALDINE CONTRERAS

ESPECIALISTA : VILLALTA REVILLA ROCIO FRANCISCA

EMPLAZADO : CARLOS H BURGOS VARGAS ,

DEMANDADO : OFICINA DE NORMALIZACION ,

DEMANDANTE : VILCA RAMOS, JOSE TEOFILO

RESOLUCIÓN NRO. 11

Arequipa, trece de noviembre Del dos mil catorce

VISTOS.- Los antecedentes del proceso y **CONSIDERANDO: PRIMERO**.- Que, mediante sentencia N°918-2013 de fecha veintidós días del mes de noviembre del dos mil trece, se ha declarando fundada la demanda interpuesta por el demandante

ORDENO: Que el **JEFE DE LA OFICINA DE NORMALIZACION PREVISIONAL** o quien haga sus veces, **CUMPLA** con emitir resolución reconociendo a favor del demandante el pago de intereses legales a su favor por concepto de devengados de sus pensiones reconocidos en la hoja de liquidación N° 01621265-003, de fecha 19 de enero 2012, precisando que estos serán liquidados en ejecución de sentencia a partir **del diecisiete de marzo de mil novecientos noventa y dos hasta la fecha de pago efectivo de la deuda de devengados reconocidos**, utilizándose para el cálculo la tasa de interés legal efectiva publicada por el Banco Central de Reserva del Perú.-----

SEGUNDO.- Que, la Oficina de Normalización Previsional, a fojas cincuenta y siete y siguientes presenta la resolución número 6569-2014-ONP/DPR mediante el que reconoce los intereses legales a favor del demandante reconociendo la suma de 2896.84, existiendo observación por la demandante a fojas sesenta y tres y siguientes adjuntándose la liquidación efectuada por la ONP, habiéndose remitido el expediente al área de peritos judiciales .-----

TERCERO.- De la pericia presentada que el señor perito a utilizado para la realización de la pericia la tasa de interés legal simple, tasa de interés que no se encuentra ordenada en el presente proceso toda vez que corresponde efectuar el cálculo con la tasa de interés legal efectiva en cumplimiento estricto de lo dispuesto por la sentencia, por cuanto el cálculo efectuado por el señor perito es incorrecto.-----

CUARTO: Se advierte de los antecedentes del proceso que con fecha veintiuno de enero del dos mil catorce la Oficina de Normalización Previsional ha expedido la resolución 6569-2014-ONP/DPR.GD/DL 19990 en la que se reconoce los

intereses legales a favor de la parte demandante, sin embargo del mismo texto de la referida resolución se advierte que se aplica la tasa de interés legal no capitalizable (cuarto párrafo de la parte considerativa) asimismo de las hojas de liquidación efectuada por la ONP que obran a fojas sesenta y seis y siguientes se puede verificar que el cálculo de intereses con tasa distinta a la señalada en sentencia toda vez que **no se ha utilizado la tasa de interés legal efectiva**; en consecuencia, ha utilizado metodología de cálculo distinto al dispuesto, debe tenerse presente que la ONP debe dar cumplimiento a lo dispuesto en sentencia, es decir debe efectuar el cálculo de intereses con la tasa de interés legal efectiva, toda vez que es la que se encuentra dispuesta en sentencia, la misma que ha sido consentida, por la parte demandada, quien de no haberse encontrado conforme debió haber hecho uso del medio impugnatorio correspondiente.-----

QUINTO: Que conforme al estado del proceso y conforme lo dispuesto por el artículo 4° de la Ley orgánica del poder judicial¹⁷⁴ y el y el artículo 46.1°¹⁷⁵ de la Ley Contencioso administrativa corresponde reiterar el requerimiento al funcionario responsable para el cumplimiento de sentencias de la Oficina de normalización Previsional, designado mediante la Resolución Jefatural N° 006-2012-JEFATURA/ONP, para que bajo apercibimiento de ley, cumpla con efectuar la liquidación de devengados e intereses conforme lo dispuesto en la presente

¹⁷⁴ **Carácter vinculante de las decisiones judiciales. Principios de la administración de justicia. Artículo 4.-** Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala.

¹⁷⁵ artículo 46 del TUO de la Ley 27584 establecen: “Conforme a lo dispuesto en el inciso 2 del Artículo 139 de la Constitución Política y el Artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, establece que **las resoluciones judiciales deben ser cumplidas por el personal al servicio de la administración pública, sin que éstos puedan calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo responsabilidad civil, penal o administrativa**; estando obligados a realizar todos los actos para la completa ejecución de la resolución judicial. El responsable del cumplimiento del mandato judicial será la autoridad de más alta jerarquía de la entidad, el que podrá comunicar por escrito al Juez qué funcionario será encargado en forma específica de la misma, el que asumirá las responsabilidades que señala el inciso anterior”.

resolución, conforme los términos expuestos en la misma; por lo que de conformidad con los fundamentos expuestos; -----

SE RESUELVE: 1.- **APROBAR EL DICTAMEN PERICIAL** presentado por Jorge Morales Cáceres, 2.- **TENER POR NO CUMPLIDA LA SENTENCIA;** 2.- **REITERAR EL REQUERIMIENTO a MARTÍN EDGAR TOVAR GUTIERREZ,** funcionario encargado del cumplimiento de sentencias de la Oficina de Normalización Previsional, a fin de que en el término de diez días proceda a emitir resolución reconociendo los intereses correspondientes, teniendo presente lo determinado en la presente resolución, **bajo apercibimiento de imponérsele una multa ascendente a dos unidades de Referencia Procesal (2URP),** en caso de incumplimiento.- **TOMESE RAZÓN Y HÁGASE SABER.-**

c) RESOLUCIÓN JUDICIAL QUE DISPONE REMITIR COPIAS AL MINISTERIO PUBLICO Y NUEVO REQUIMIENTO

3º Juzgado de Trabajo

EXPEDIENTE : 02883-2013-0-0401-JR-LA-03
 MATERIA : ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA
 JUEZ : CARHUAPOMA GRANDA, EDGARD JESUS
 ESPECIALISTA : VILLALTA REVILLA ROCIO FRANCISCA
 EMPLAZADO : MARTIN EDGARD TOVAR GUTIERREZ
 DEMANDADO : OFICINA DE NORMALIZACION
 DEMANDANTE : VILCA RAMOS, JOSE TEOFILO

RESOLUCIÓN N° 24

Arequipa, Veintiuno de Marzo Del año dos mil dieciséis.-

Al escrito 11972-2016.- VISTOS Y CONSIDERANDO: PRIMERO: Que, de la revisión de autos se verifica que mediante resolución número diecinueve, obrante a fojas ciento cincuenta y uno y siguiente se requirió a la demandada, Oficina de Normalización Previsional, en la persona de su funcionario MARTÍN EDGAR TOVAR GUTIERREZ, funcionario encargado según la Resolución Jefatural N° 006-2012- JEFATURA/ONP, a fin de que proceda a emitir resolución reconociendo los intereses correspondientes a favor del demandante, teniendo presente lo determinado en la resolución once, en el plazo de QUINCE DÍAS de notificado, bajo apercibimiento de remitirse copias certificadas de los principales actuados al Ministerio Público a fin de que actué

conforme a sus atribuciones, en caso de incumplimiento. SEGUNDO.- Que, dicha resolución fue notificada a la parte demandada, en la persona de su funcionario competente, Martin Edgard Tovar Gutiérrez, el día cinco de Enero del año dos mil dieciséis, conforme se puede advertir de la cédula de notificación obrante en autos, sin que hasta la fecha haya cumplido con lo dispuesto por el Juzgado; por lo que corresponde hacer efectivo el apercibimiento prevenido en autos; Fundamentos en mérito a los cuales; **RESUELVO:** 1) Hacer efectivo el apercibimiento dispuesto, en consecuencia. 2) **REMITIR** copias certificadas de los principales actuados al Ministerio Público a fin de que actúe conforme a sus atribuciones, para lo cual previamente, la parte demandante, deberá adjuntar copias de los principales actuados desde el folio cuarenta y seis, en el plazo de CINCO DIAS bajo responsabilidad en la demora. 3) **REQUERIR** a la demandada, Oficina de Normalización Previsional, en la persona de su funcionario MARTÍN EDGAR TOVAR GUTIERREZ, funcionario encargado según la Resolución Jefatural N° 006-2012-JEFATURA/ONP, a fin de que proceda a emitir resolución reconociendo los intereses correspondientes a favor del demandante, teniendo presente lo determinado en la resolución once, en el plazo de VEINTE DÍAS de notificado, bajo apercibimiento de imponer multa equivalente a CUATRO UNIDADES DE REFERENCIA PROCESAL (4URP), en caso de incumplimiento, autorizándose la notificación de la presente resolución a la demandada en la persona de su funcionario competente; en su domicilio legal sito en la ciudad de Lima.-
TÓMESE RAZÓN Y HÁGASE SABER.-.....

D) INCUMPLIMIENTO POR NO RECONOCER LOS DEVENGADOS NI INTERESES: EXPEDIENTE N° 02317-2013-0-0401-JR-LA-06

En el presente caso, GLADIS MARLENI MONTAÑEZ MACEDO, interpone demanda contencioso administrativa en contra de la Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Sur, con emplazamiento del Procurador Público encargado de los asuntos judiciales del Gobierno Regional de Arequipa y solicita: 1) Se ordene a la demandada cumpla con lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 6129, del 6 de setiembre del 2012, se le haga efectivo el pago por concepto de bonificación especial por preparación de clases y evaluación, ascendente a la suma de S/. 264.09 nuevos soles mensuales, con retroactividad a la fecha de emisión de dicha resolución y con abono de sus intereses legales

laborales correspondientes. 2) Se ordene a la demandada mediante resolución administrativa cumpla con reconocerle los devengados de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación dispuesta por el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, calculada en base al 30% de su remuneración total, desde la fecha de vigencia del Decreto Supremo número 051-91-PCM, con abono de los intereses legales laborales generados por las sumas dejadas de pagar.

El proceso tramita por ante el Sexto Juzgado De Trabajo de Arequipa, como expediente N° 02317-2013-0-0401-JR-LA-06, donde el Juez expide la Sentencia 138-2013, de fecha 07 de noviembre del 2013, en primera instancia declarando fundada en parte, reconociendo el derecho a percibir los devengados más no la continua, por cuanto la demandante es profesora jubilada. La sentencia es apelada, la misma que se tramita por ante la Segunda Sala Laboral de Arequipa, Sentencia De Vista N° 1196-2014-2SL, de fecha 01 de diciembre del 2014, resuelve revocar la Sentencia apelada reformándola declararon fundada la demanda, sobre cumplimiento de Resolución Directoral N° 02566, (rectificada mediante Resolución Directoral N° 06129) interpuesta por Gladis Marleni Montañez de Bedoya, en contra de la Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Sur, con emplazamiento del Procurador Público del Gobierno Regional de Arequipa; en consecuencia, ordenado que la demandada cumpla con ejecutar la Resolución Directoral N° 02566, de fecha cuatro de abril del dos mil doce (rectificada mediante Resolución Directoral N° 06129) en sus propios términos, así como el pago de los devengados desde el veintiuno de mayo de mil novecientos noventa hasta el tres de abril del dos mil doce, con deducción de lo percibido por dicho concepto calculado en forma errónea, más los intereses legales correspondientes que serán calculados con la tasa de interés simple.

En cumplimiento de dichas sentencias, la UGEL Arequipa Sur ha expedido la Resolución Directoral N° 03776-2015, del 26 de mayo del 2015, que resuelve ejecutar la Resolución Directoral N° 02566 y su resolución rectificatoria, y sin embargo no se pronuncia sobre los devengados ni los intereses. Por lo que la demandante solicita practique la liquidación de los devengados y los intereses de la Bonificación

Especial por Preparación de Clases y Evaluación en base al 30% de mi remuneración total, desde el 21 de mayo de 1990 hasta el 03 de abril del 2012, con deducción de lo percibido por dicho concepto calculado en forma errónea, más los intereses legales correspondientes, en los mismos términos que ordena la Sentencia de Vista N° 1196-2014-2SL expedida por la Segunda Sala laboral.

Sin embargo a la fecha, la UGEL Arequipa Sur no ha cumplido con ejecutar cabalmente la Sentencia Judicial emitida en el proceso, por lo que existe un último requerimiento de fecha 24 de mayo del 2016, requiriendo que la UGEL Arequipa Sur en el plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES cumpla con expedir la resolución administrativa correspondiente a la liquidación de los devengados e intereses legales que le corresponden al demandante, conforme lo ordenado en la Sentencia de Vista N° 1196-2014-2SL del uno de diciembre del 2014, bajo apercibimiento de imponérsele MULTA DE UNA UNIDAD DE REFERENCIA PROCESAL, en caso de incumplimiento.

a) SENTENCIA DE VISTA



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE AREQUIPA SEGUNDA SALA LABORAL

CAUSA N° 2013-2317-0-0401-JR-LA-06

SENTENCIA DE VISTA N° 1196-2014-2SL

RESOLUCIÓN N° 05-2SL

Arequipa, dos mil catorce

Diciembre uno.-

I. PARTE EXPOSITIVA -----

Vistos: Con lo opinado por el representante del Ministerio Público; viene en grado de apelación, la Sentencia número 1138-2013 de fecha siete de noviembre del dos mil trece, obrante de folios cincuenta y ocho a sesenta y cuatro, que declara fundada en parte la demanda; concedida a la demandante mediante Resolución número siete de folios setenta y cinco. -----

II. PARTE CONSIDERATIVA -----

Primero.- La apelación del demandante se sustenta en los siguientes argumentos: a)

Que, el Juez señala que no corresponde reconocer a la demandante el derecho a percibir la bonificación puesto que el artículo 48 de la Ley 24029 y su modificatoria no dispondría el otorgamiento de esta bonificación a los docentes cesantes en base a la pensión de jubilación. **b)** Que, el artículo 48 de la Ley del Profesorado si le reconoce el derecho a percibir la bonificación por preparación de clases por lo que hasta la fecha viene percibiendo en un monto equivalente a 24.06 nuevos soles, debiendo recalcularse en base a su remuneración total. **c)** Que en cuanto a los devengados es correcto que se le reconozca por todo el tiempo que ha dejado de percibir correctamente dicha bonificación. **d)** Que en cuanto a los intereses, existiendo devengados de la bonificación es correcto que se le pague los intereses correspondientes a los devengados. -----

Segundo.- Finalidad del recurso de apelación -----

El objeto del recurso de apelación consiste en que el Órgano Jurisdiccional Superior, a solicitud de parte o de tercero legitimado, examine la resolución que les produzca agravio, con el propósito de que sea anulada o revocada, total o parcialmente, tal como dispone el artículo 364° del Código Procesal Civil de aplicación supletoria. La competencia de la función jurisdiccional del juez superior, se halla delimitada por los siguientes principios: el *tantum devolutum quantum appellatum* (sólo puede ser revisado lo apelado), el de personalidad o comunidad del recurso y el de *non reformatio in peius* (prohibición de la reforma en peor). -----

Tercero.- Finalidad del proceso contencioso administrativo -----

El artículo 1 del Decreto Supremo 013-2008-JUS, establece que la acción contenciosa 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. Que el artículo 5 inciso 4 del Decreto Supremo 013-2008-JUS Texto Unico Ordenado de la Ley Contenciosa Administrativa establece: “*En el proceso contencioso administrativo podrán plantearse pretensiones con el objeto de obtener lo siguiente: (...) 4. Se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.*”

Cuarto.- De la bonificación por preparación de clases y evaluación -----

El primer párrafo del artículo 48 de la derogada Ley N° 24029, Ley del Profesorado¹⁷⁶ (modificado por Ley N° 25212, publicada el 20 de mayo de 1990), señalaba que: “El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total. El Personal Directivo y Jerárquico, así como el Personal Docente de la administración de Educación, así como el Personal docente de Educación Superior incluidos en la presente ley, perciben, además, una bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión equivalente al 5% de su remuneración total”. -----

Quinto.- De lo pretendido por la parte demandante -----

5.1. La demandante, a través de la presente acción, solicita el cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 6129 de fecha 06 de septiembre del 2012, la misma que obra a folios cinco, de la cual fluye que la administración resuelve declarar procedente la rectificatoria de oficio de la Resolución Directoral N° 02566-2012-UGEL-AS de fecha 04 de abril del 2012 obrante a fojas veintiocho, mediante las cuales se resuelve otorgar la bonificación por preparación de clases y evaluación en el 30% de su remuneración total ascendente a la suma de S/. 264.09 nuevos soles. La demandante conforme aparece de fojas tres a cuatro ha efectuado el requerimiento de ley cumpliendo con el requisito legal establecido en el artículo 21 del Texto Único Ordenado de la Ley 27584. -----

5.2. En el presente caso se tiene que conforme a la Resolución Directoral N° 001082, de fecha 15 de octubre de 1991, obrante a folios ocho, la actora cesó el diez de octubre de mil novecientos noventa y uno, con veinticinco años, dos meses y cinco días de servicios, bajo el régimen pensionario de la Ley 20530. -----

5.3.- Estando a lo expuesto, y considerando que la pretensión solicitada es una acción de cumplimiento de acto administrativo, deberá observarse la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 168-2005-PC/TC (fundamento 14)¹⁷⁷, a través de la cual se delimitan los requisitos mínimos del acto administrativo a efecto de ordenar su ejecutabilidad siendo: **a)** Ser un mandato vigente; **b)** Ser un mandato

¹⁷⁶ Derogada por la Décima Sexta Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley N° 29944, publicada el 25 noviembre 2012.

¹⁷⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nro. 168-2005-PC/TC, Lima. 29/09/2005. Caso Villanueva Valverde contra la Oficina de Normalización Previsional. Precedente Vinculante.

cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo; **c)** no estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; **d)** Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; **e)** Ser incondicional. -----

5.4.- Que con fecha cuatro de abril del dos mil doce se expidió la Resolución Directoral N° 02566, la cual fue rectificada mediante Resolución Directoral N° 06129, las mismas que contienen un mandato vigente y cierto por cuanto dispone el pago de la Bonificación por preparación de clases recalculada en base a la remuneración total conforme lo establece el artículo 48 de la Ley Nro 24029 modificada por la Ley 25212. El recalcule referido no está sujeto a controversia ni interpretación dispar, pues conforme a reiterada jurisprudencia emitida por la Corte Suprema de Justicia entre ellas la Casación Nro 2607-2012- Arequipa Casaciones Nros 8947-2012 Lambayeque, Casación Nro 624-2012- Lambayeque, Casación Nro 4184-2013 Lambayeque, ha establecido que la bonificación por preparación de clases debe ser calculada sobre la base de la remuneración total o íntegra desde la vigencia de la Ley Nro 24029, en este sentido su cumplimiento resulta obligatorio por parte de la administración, teniendo en cuenta la función nomofiláctica que tiene la casación *“importa la correcta observancia de la norma jurídica frente a las resoluciones judiciales que la infrinjan, ya sea frente a una errada interpretación, la aplicación indebida o la inaplicación de una norma material o procesal”*¹⁷⁸ así como su finalidad uniformadora de la jurisprudencia que según Michele Taruffo señala: *“La casación no sólo debe asegurar que la norma sea interpretada de modo justo en el caso concreto, si una determinada interpretación es justa, es necesario que ella valga para todos los casos reconducibles al mismo supuesto de hecho”*¹⁷⁹. Por lo que en este caso, estando a las funciones de la casación y a lo previsto en el artículo 496° del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente al proceso contencioso administrativo que en su último párrafo establece: *“(…) la sentencia casatoria tiene fuerza vinculante para el órgano jurisdiccional respectivo”,* y por lo tanto, en esta instancia, resultan vinculantes las antes citadas ejecutorias, que son pertinentes para ser aplicadas en este caso y en los posteriores, así como en mérito al pleno jurisdiccional distrital laboral en materia Contenciosos Administrativo Laboral y Previsional Arequipa 2014, realizado con fecha

¹⁷⁸ Separata del Curso sobre Casación, elaborada por el magistrado Víctor Ticona Postigo. Academia de la Magistratura 2013, P 23.

¹⁷⁹ Op. Cit. P 41.

veinte de junio del dos mil catorce , lo que determina un cambio de criterio al amparo de lo que dispone el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. -----

Sexto.- En este contexto considerando que la Ley del Profesorado 24029 modificada por la Ley 25212, establece como base de cálculo la remuneración total y no la remuneración total permanente y atendiendo a que a la fecha de su cese la actora ya percibía la bonificación en comento como parte de su remuneración, en consecuencia debe seguir percibiendo dicha bonificación en su calidad de pensionista, por lo que corresponde reconocer su derecho reclamado de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución Administrativa cuyo cumplimiento se pretende, en consecuencia debe revocarse la Sentencia venida en grado, ordenándose que la demandada cumpla con ejecutar la Resolución administrativa en todos sus extremos. -----

Séptimo.- Respecto al pago de los devengados la actora solicita el pago de los devengados a efecto de que se le pague la bonificación por preparación de clases y evaluación. Al respecto procede ordenar el pago de los devengados, verificándose también de la carta de requerimiento de folios tres a cuatro que la actora requiere el cumplimiento de la Resolución Directoral 6129, más los devengados e intereses y teniendo en cuenta que al veintiuno de mayo de mil novecientos noventa fecha de vigencia de la Ley 25212 que modifica el artículo 48 de la Ley 24029, la actora tenía la condición de profesora activa, le corresponde el pago de los devengados, desde el veintiuno de mayo de mil novecientos noventa hasta la fecha anterior de la expedición de la Resolución Administrativa 02566, es decir hasta el tres de abril del dos mil doce, los que deben calcularse en ejecución de sentencia, con deducción de lo percibido y calculado por dicho concepto en forma errónea, pues no han sido dispuestos en la Resolución Administrativa cuya ejecución se pretende. -----

Octavo.- Sobre los intereses; corresponde ordenar el pago de los intereses reclamados al haberse dispuesto el cumplimiento de la Resolución Directoral N° 02566 rectificada mediante Resolución Directoral N° 06129; así como los que corresponden por el no pago oportuno de las sumas ordenadas en la Resolución Administrativa, el cual deberá calcularse en ejecución de sentencia con la tasa de interés simple, teniendo en cuenta la limitación de lo dispuesto por el artículo 1249 del Código Civil. -----

III.- PARTE RESOLUTIVA -----

Fundamentos por los cuales, 1.- **REVOCARON** la Sentencia número mil ciento treinta y ocho – dos mil trece, de fecha siete de noviembre del dos mil trece, corriente de fojas cincuenta y ocho a sesenta y cuatro, que declara fundada en parte la demanda;

REFORMANDOLA DECLARARON FUNDADA LA DEMANDA, sobre cumplimiento de Resolución Directoral N° 02566, (rectificada mediante Resolución Directoral N° 06129) interpuesta por Gladis Marleni Montañez de Bedoya, en contra de la Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Sur, con emplazamiento del Procurador Público del Gobierno Regional de Arequipa; en consecuencia; **2.- ORDENARON** que la demandada cumpla con ejecutar la Resolución Directoral N° 02566, de fecha cuatro de abril del dos mil doce (rectificada mediante Resolución Directoral N° 06129) en sus propios términos, así como el pago de los devengados desde el veintiuno de mayo de mil novecientos noventa hasta el tres de abril del dos mil doce, con deducción de lo percibido por dicho concepto calculado en forma errónea, más los intereses legales correspondientes que serán calculados con la tasa de interés simple. **3.- CONFIRMARON** la Sentencia en el extremo que exonera el pago de costos y costas del proceso y los devolvieron. En los seguidos por Gladis Marleni Montañez de Bedoya en contra de la Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Sur, con emplazamiento del Procurador Público del Gobierno Regional de Arequipa; sobre cumplimiento de resolución vía acción contencioso administrativa. Jueza Superior Ponente: Fernández Gutiérrez.

S.S.

Cervantes López
Zamalloa Campero
Fernández Gutiérrez

b) RESOLUCIÓN DIRECTORAL QUE RECONOCE EL MONTO DE DEVENGADOS

La Resolución Directoral N° 4459, de fecha 29 de abril del 2016, va como Anexo por tratarse de archivo en formato PDF. Es el Anexo 3.

c) ÚLTIMO REQUERIMIENTO

6° Juzgado de Trabajo

EXPEDIENTE : 02317-2013-0-0401-JR-LA-06
MATERIA : ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA
JUEZ : VASQUEZ RODRIGUEZ, ELIO
ESPECIALISTA : BECERRA VALDIVIA, ARLETTY KATH
DEMANDADO : PROCURADURIA PÚBLICA DEL GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA

DEMANDANTE : MONTAÑEZ MACEDO, GLADIS MARLENI

Resolución Nro. 10

Arequipa, dos mil dieciséis

Mayo veinticuatro.-

AL PRINCIPAL: VISTOS: Los autos y; CONSIDERANDO: Primero: Que el artículo 45 del TUO de la Ley N° 27584 establece que la potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente al Juzgado o Sala que conoció del proceso en primera instancia El inciso G del artículo 28.2 del TUO DE LA LEY 27584, establece La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente al Juzgado o Sala que conoció del proceso en primera instancia". Segundo: Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 del TUO de la ley 27584: "... 46.1 Conforme a lo dispuesto en el inciso 2 del Artículo 139 de la Constitución Política y el Artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, las resoluciones judiciales deben ser cumplidas por el personal al servicio de la administración pública, sin que éstos puedan calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo responsabilidad civil, penal o administrativa; estando obligados a realizar todos los actos para la completa ejecución de la resolución judicial. 46.2 El responsable del cumplimiento del mandato judicial será la autoridad de más alta jerarquía de la entidad, el que podrá comunicar por escrito al Juez que funcionario será encargado en forma específica de la misma, el que asumirá las responsabilidades que señala el inciso anterior..."; Tercero: Que estando a lo dispuesto en las normas legales citadas en los considerandos precedentes, y siendo que la autoridad encargada del cumplimiento a la sentencia expedida en autos, es la de más alta jerarquía de la entidad demandada; RESUELVO: REQUERIR a la DIRECTORA DE LA UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL AREQUIPA SUR, CECILIA ALEJANDRINA JARITA PADILLA, para que en el plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES cumpla con expedir la resolución administrativa correspondiente a la liquidación de los devengados e intereses legales que le corresponden al demandante, conforme lo ordenado en la Sentencia de Vista N° 1196-2014-2SL del uno de diciembre del 2014, bajo apercibimiento de imponérsele MULTA DE UNA UNIDAD DE REFERENCIA PROCESAL, en caso de incumplimiento; para cuyo efecto notifíquesele con la sentencia aludida y la presente resolución en el domicilio legal de la entidad demandada Vía Central de Notificaciones. Tómese razón y Hágase saber.- AL PRIMER OTROSÍ: Expídase a la parte demandante la constancia solicitada.- AL SEGUNDO OTROSÍ: Téngase presente.- Asumiendo competencia el señor Juez que rubrica por disposición del Superior.-

6. PRIORIZACION EN PAGO DE DEUDAS DEL ESTADO

El estado peruano, al verse abrumado con una infinidad de sentencias que ordenan a la administración pública al pago de sumas de dinero como en los casos de Luto y sepelio para todo trabajador estatal, el Decreto de Urgencia 037-94 para todo trabajador estatal, las Bonificaciones por preparación de clases y evaluación para los docentes, entre otros, ha expedido la Ley N° 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales.

Dicha Ley señala que “tiene por objeto establecer criterios de priorización para el pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada para efectos de reducir costos al Estado, conforme a lo dispuesto en la sexagésima novena disposición complementaria final de la Ley 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012”¹⁸⁰.

La indicada norma en su artículo 2° señala expresamente:

“Artículo 2. Criterios de priorización social y sectorial

2.1 Los pliegos cumplen con efectuar el pago por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada en función a los criterios siguientes:

- 1. Materia laboral.*
- 2. Materia previsional.*
- 3. Víctimas en actos de defensa del Estado y víctimas por violaciones de derechos humanos.*
- 4. Otras deudas de carácter social.*
- 5. Deudas no comprendidas en los numerales precedentes.*

2.2 Cada pliego aplica los criterios dispuestos en el numeral 2.1 para determinar el orden de prioridad y, considera además, aspectos tales como la fecha de notificación, edad de los acreedores y los montos de obligación, en ese orden. Asimismo, luego de efectuado lo anterior, se prioriza a los acreedores individuales cuyo saldo de acreencia sea menor o igual a las 5 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), luego a los acreedores cuyo saldo de

¹⁸⁰ Artículo 1 de la Ley N° 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales

acreencia sea mayor de 5 y hasta 10 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), posteriormente a aquellos cuyo saldo de acreencia sea mayor de 10 y hasta 20 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), luego a los acreedores cuyo saldo de acreencia sea mayor de 20 y hasta 50 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), y por último a las acreencias cuyo saldo adeudado sea superior a las 50 Unidades Impositivas Tributarias (UITs).

Las acreencias superiores a las 50 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), son pagadas proporcionalmente al saldo disponible y al orden de prioridad antes señalado.

2.3 El orden de prioridad del presente artículo prevalece sobre otros criterios de prioridad previstos en la normativa vigente”.

Esta norma ha sido reglamentada mediante el decreto Supremo N° 001-2014-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales, que en su artículo 3° señala la vía para la aplicación de criterios de priorización.

La norma señalada a la letra dice:

“Artículo 3.- Aplicación de criterios de priorización

Los criterios de priorización señalados en la Ley N° 30137, deberán ser aplicados de la siguiente manera:

3.1. Se deberán clasificar las obligaciones de acuerdo a los criterios de priorización, quedando divididas en 5 grupos:

- Grupo 1: Materia laboral.*
- Grupo 2: Material previsional.*
- Grupo 3: Víctimas en actos de defensa del Estado y víctimas por violaciones de derechos humanos.*
- Grupo 4: Otras deudas de carácter social.*
- Grupo 5: Deudas no comprendidas en los grupos previos.*

3.2. Por cada uno de los grupos se realizará una lista cuyo orden estará determinado por la fecha de notificación de la obligación, iniciando por la más antigua, tomando en cuenta la fecha de notificación del requerimiento de pago y en el caso de sentencias supranacionales, la fecha de notificación de la sentencia al Estado. En caso de empate entre dos o más obligaciones, se deberá priorizar a los acreedores o beneficiarios de mayor edad y si a pesar de

ello dos o más obligaciones mantuvieran la misma posición, se deberá priorizar a la de menor monto.

3.3. Una vez ordenada cada una de las listas, se procederá a priorizar el pago de acuerdo a los montos de las obligaciones, siguiendo para ello los tramos establecidos en el numeral 2.2. del artículo 2 de la Ley N° 30137.

3.4. De esta manera las deudas se dividirán en 5 niveles de priorización de pago, de la siguiente manera:

- * *Prioridad A: Menores o iguales a 5 UIT's*
- * *Prioridad B: Mayores a 5 hasta 10 UIT's*
- * *Prioridad C: Mayores a 10 UIT's hasta 20 UIT's*
- * *Prioridad D: Mayores a 20 UIT's hasta 50 UIT's*
- * *Prioridad E: Mayores a 50 UIT's*

3.5. En aplicación de los criterios indicados en los numerales 3.1, 3.2 y 3.3 del presente artículo, resultaría una tabla cruzada, de la siguiente manera:

Prioridad de pago Prioridad A Prioridad B Prioridad C Prioridad D Prioridad E
Grupo de deuda por materia

Grupo 1A1	B1	C1	D1	E1
Grupo 2A2	B2	C2	D2	E2
Grupo 3A3	B3	C3	D3	E3
Grupo 4A4	B4	C4	D4	E4
Grupo 5A5	B5	C5	D5	E5

El orden del pago se realizará de la siguiente manera:

- * *Deudas de Prioridad A, iniciando con las del subgrupo A1 hasta A5; luego*
- * *Deudas de Prioridad B, iniciando con las del subgrupo B1 hasta B5; luego*
- * *Deudas de Prioridad C, iniciando con las del subgrupo C1 hasta C5; luego*
- * *Deudas de Prioridad D, iniciando con las del subgrupo D1 hasta D5; luego*
- * *Deudas de Prioridad E, se deberá pagar de forma proporcional, al saldo disponible de acuerdo con lo señalado en el último párrafo del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 30137".*

Es en base a estos criterios de priorización que el estado peruano intenta atender a los demandantes que en un proceso judicial ganaron su derecho al pago de deudas que el Estado que le tiene hace años. Sin embargo, el cumplimiento que se viene dando es ínfimo, a comparación de la deuda que se tiene.

7. VULNERACION DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA

Como sabemos, una vez transcurrida cada una de las etapas de un proceso judicial y haber obtenido una sentencia fundada en derecho, es preciso que ésta se haga efectiva. Es decir, una vez que un Juez emite la sentencia correspondiente, plasmando en ella su decisión, luego de haberse desarrollado un proceso dotado de las garantías mínimas, amerita que dicha decisión sea realmente cumplida y ejecutada.

De esta manera, no se trata de que el Juez expida una sentencia y la decisión contenida en ella quede en el papel, sino más bien que dicha sentencia sea efectiva en tanto las partes cumplan en la realidad con lo ordenado por el órgano jurisdiccional correspondiente.

Como señala González Pérez¹⁸¹ “la tutela jurisdiccional no será efectiva si el mandato contenido en la sentencia no se cumple. La pretensión no quedará satisfecha con la sentencia que declare si está o no fundada, sino cuando lo mandado en la sentencia sea cumplido. Si la sentencia declara que la pretensión es conforme al ordenamiento jurídico y accede a lo pedido, la tutela jurisdiccional no será efectiva hasta que se efectúe el mandato judicial y el que accionó obtenga lo pedido”.

En los casos que hemos analizado, la sentencia judicial no se ha cumplido, puesto que no se ha cumplido a cabalidad. Bien se reconoce el derecho parcialmente, o erróneamente o habiéndose reconocido no se paga. Por lo que, como señala el Tribunal Constitucional “puesto que no estamos aquí ante el incumplimiento de un acto administrativo puro y simple, sino, como ya se ha señalado, ante un mandato judicial que sólo puede considerarse cumplido a plenitud cuando el favorecido con dichos actos haya materializado a su satisfacción el contenido ordenado en las mencionadas resoluciones; es decir, para el caso de autos, ello recién ocurrirá cuando los montos recalculados hayan sido plenamente

¹⁸¹ GONZALEZ PEREZ, Jesús. El derecho a la tutela jurisdiccional. Tercera edición. Madrid: Cevitas. p. 337

cancelados en su totalidad al recurrente, lo que no ha ocurrido aún, pese al tiempo transcurrido. Es necesario enfatizar, en todo caso, que los procesos judiciales no constituyen instancias para lograr declaraciones epistolares sin ningún contenido material. El cumplimiento de las sentencias sólo es pleno cuando en la realidad se produce el cambio de una situación jurídica o fáctica solicitada mediante la actuación de la jurisdicción”¹⁸².

De modo que, teniendo en cuenta que “la tutela judicial efectiva permite también que lo que ha sido decidido judicialmente mediante una sentencia, resulte eficazmente cumplido”¹⁸³, al no haberse cumplido cabalmente se vulnera el derecho-principio de tutela jurisdiccional efectiva, y otros derechos como el plazo razonable para la ejecución de sentencias y se atenta contra derechos básicos como el derecho al trabajo, a una remuneración justa e incluso el derecho de gozar de una vida digna.

¹⁸² Sentencia del Tribunal Constitucional en el EXP. N° 4080-2004-AC/TC. Fundamento Jurídico 22.

¹⁸³ Sentencia del Tribunal Constitucional en el EXP. N.° 763-2005-PA/TC. Fundamento Jurídico 6.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Las Sentencias Judiciales emitidas por los Juzgados Laborales especializados en lo Contencioso Administrativo de Arequipa, entre los años 2013 – 2014, que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, no se ejecutan a cabalidad, puesto que existen sentencias que desde hace cinco o más años que no han sido materia de ejecución, considerando que hay sentencias judiciales que se han ejecutado parcialmente, otras tardíamente y en otros casos no existió cumplimiento en cuanto a su ejecución en absoluto.

SEGUNDA: Las causales que provocan el incumplimiento de sentencias judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, emitidas por los Juzgados Laborales especializados en lo Contencioso Administrativo de Arequipa, entre los años 2013 – 2014, están relacionadas con la forma de regulación del artículo 47° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, considerando que no regula claramente los mecanismos que puedan hacer cumplir el mencionado dispositivo legal, así como la regulación del principio de legalidad presupuestal y del principio de inembargabilidad de los bienes estatales, que son interpretados de manera mucho más favorable para el Estado antes que para el justiciable.

TERCERA: El procedimiento administrativo establecido por el artículo 47° del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, no garantiza a los ejecutantes la satisfacción de su crédito por parte de la Administración Pública en ejecución de sentencias que condenan al pago de sumas de dinero, en razón que la regulación del procedimiento administrativo, el principio de legalidad presupuestal, el proceso de ejecución de resoluciones judiciales y el principio de inembargabilidad de los bienes del Estado, son considerados un obstáculo,

lo que deriva que la ejecución de una sentencia contra la Administración Pública no está teniendo eficiencia en plazo razonable en nuestro país.

CUARTA: Teniendo en cuenta que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva protege al justiciable en su derecho de acceso al proceso, regula que el proceso se lleve a cabo con las debidas garantías y que la sentencia expedida en un proceso judicial se ejecute con eficiencia, y considerando que las sentencias judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, expedidas por los Juzgados Laborales especializados en lo Contencioso Administrativo de Arequipa, entre los años 2013 – 2014, no se ejecutan oportunamente, llegamos a la conclusión que sí se vulnera el derecho a la tutela jurisdiccional en su fase ejecutiva.

QUINTA: A nivel de nuestro ordenamiento jurídico el estado privilegia, protege y favorece a la Administración Pública respecto a la ejecución de sentencias judiciales que condenan al pago de sumas de dinero, ello deriva que las sentencias judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, emitidas por los Juzgados Laborales especializados en lo Contencioso Administrativo de Arequipa, entre los años 2013 a 2014, no tienen efectividad y coercitividad debido a las condiciones y reglas de ejecución de sentencias de esta naturaleza impuestas por nuestra legislación vigente, vulnerándose con ello el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

SUGERENCIAS

PRIMERA: Para el conocimiento respecto de la ejecución de las sentencias judiciales, el Poder Judicial debe tener vigente una estadística completa sobre la ejecución de sentencias en los procesos de acción contenciosa administrativa, lo cual debe estar al alcance de toda la población.

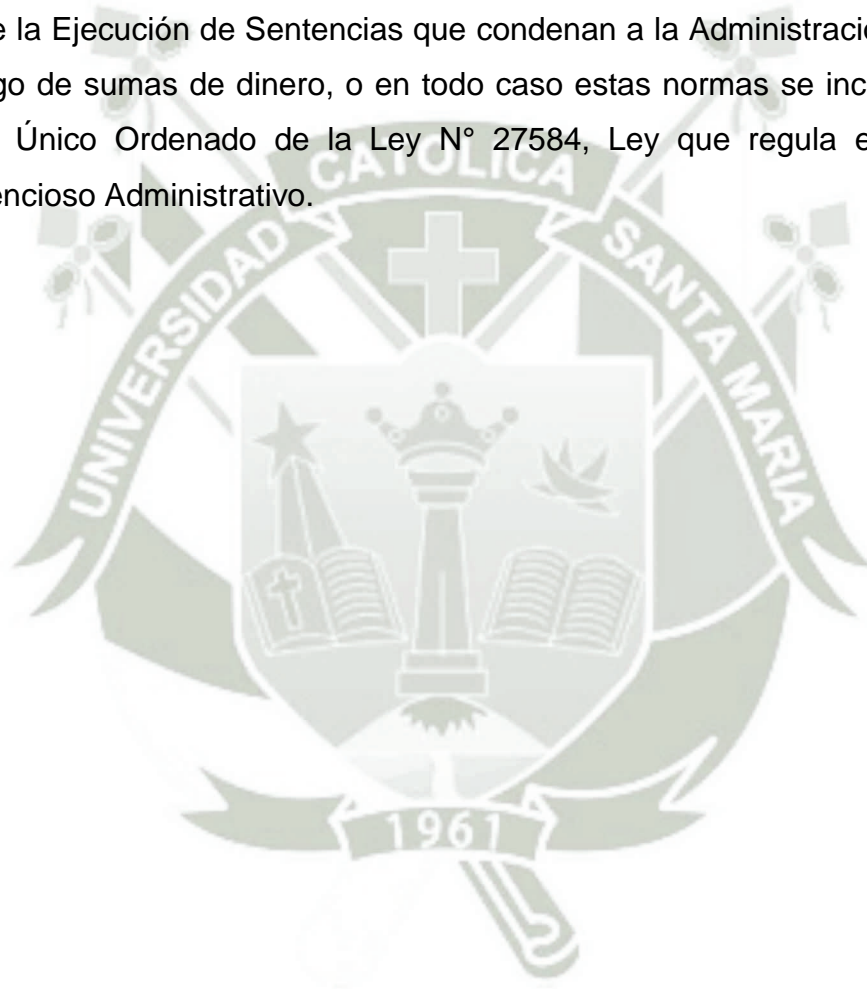
SEGUNDA: El tema de la ejecución de sentencias judiciales emitidas por los Juzgados Laborales especializados en los Contencioso Administrativo, que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, es de mucha importancia, sin embargo existe un desconocimiento en los trabajadores y la población usuaria de los alcances de esta norma, por lo que es necesario que las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, las universidades e instituciones del Estado, propicien estudios y organicen cursos de capacitación específicas en esta área, con la finalidad de hacer conocer a los interesados los alcances de esta norma y así permitir la correcta aplicación de la misma.

TERCERA: Teniendo en cuenta que una de las causales para la inejecución de las sentencias es el procedimiento administrativo establecido por el artículo 47° del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, debería modificarse dicho artículo o en todo caso incorporarse una nueva redacción, regulando específicamente el procedimiento de ejecución de las sentencias recaídas en los procesos contenciosos administrativos que condenan a la administración al pago de sumas de dinero.

CUARTA: Siendo que a nivel de nuestro ordenamiento jurídico, la regulación del principio de legalidad presupuestal y el principio de inembargabilidad de los bienes del Estado, coadyuvan a la inejecución de las sentencias recaídas en los Proceso Contencioso Administrativo que condenan a la Administración al pago de sumas de dinero, debería revisarse la regulación de estas instituciones, buscando su flexibilización en aras de

hacer más efectivo reglas de ejecución de sentencias de esta naturaleza impuestas y no vulnerar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

QUINTA: Frente a la situación de inejecución de sentencias judiciales emitidas por los Juzgados Laborales especializados en lo Contencioso Administrativo, que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, la recomendación más importante que podemos dar como resultado de esta investigación sería la emisión de una Ley especial que regule la Ejecución de Sentencias que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, o en todo caso estas normas se incorporen al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.



PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA EL ARTÍCULO 47-A Y 47-B AL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TES

PROYECTO DE LEY N°:

Proyecto de ley que propone la incorporación del artículo 47-A y 47-B al Texto Único Ordenado de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, referido a la ejecución de las sentencias judiciales que condenan al pago de sumas de dinero a la Administración Pública.

El Congresista de la República que suscribe,
_____, miembro del Grupo Parlamentario
_____, en ejercicio del derecho de iniciativa conferida por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, presenta el siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. SITUACIÓN FÁCTICA DE LA EJECUCION DE SENTENCIAS QUE ORDENAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A PAGAR SUMAS DE DINERO

En los Juzgados Contencioso administrativos y Juzgados Laborales especializados en lo Contencioso Administrativo de nuestro país existen cientos y miles de sentencias que condenan a la Administración Pública al

pago de sumas de dinero, los cuales a pesar de constituir deudas del Estado a los administrados no son cumplidas.

Los administrados acuden a las entidades públicas, sin embargo éstas no les atiende cabalmente en la ejecución de dichas sentencias que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero. Por ejemplo, hay cientos de sentencias que ordena a las diferentes Unidades de Gestión Educativa Local al pago de sumas de dinero por concepto de bonificaciones otorgados por el Decreto de Urgencia 037-94 a los trabajadores administrativos, las Bonificaciones por Preparación de Clases y Evaluación a los docentes, los subsidios por luto y sepelio a los distintos administrados, entre otras, las mismas que no están siendo cumplidas. Lo mismo sucede en otras instituciones públicas del Estado.

Los administrados manifiestan que estas deudas no pueden cobrar desde hace años a pesar que cuentan con sentencia judicial que ordena su pago. Muchos de los reclamantes son personas de tercera edad, jubilados, que tienen que hacer largas colas para averiguar el estado de sus pedidos, solo para recibir después de horas una indicación: “vuelva otro día, aún no está resuelto”. Algunos hacen requerimientos y requerimientos a través del Poder Judicial, pero igualmente no obtienen respuesta.

Bajo esta situación preocupante, puesto que es evidente que uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos, que es el de la Tutela Jurisdiccional Efectiva, que implica el derecho de acceso a la Jurisdicción, al debido proceso y la correcta ejecución de la sentencia, está siendo vulnerado en su última fase. Este derecho obliga al Estado el cumplimiento efectivo de las sentencias, pues nuestra Constitución en su artículo 139, inciso 2, segundo párrafo, señala que ninguna autoridad puede dejar sin efecto ni retardar el cumplimiento de Sentencias que han pasado en autoridad de Cosa Juzgada.

En base a ella se ha expedido la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, sin embargo esta actualmente resulta deficiente y ambiguo, por lo que muchas veces se hace imposible el cobrar las

deudas al Estado cuando este ha sido condenado al pago de sumas de dinero en un proceso judicial. En base a ello es necesario plantear un proyecto de ley que viabilice la ejecución de las sentencias que condenan a la administración al pago de sumas de dinero.

II. ANALISIS COSTO BENEFICIO

El objeto del presente proyecto de ley es únicamente velar por la adecuada ejecución de las sentencias judiciales que ordenan a la Administración Pública que condenan al pago de sumas de dinero, por lo que no significará costo alguno para el Estado más bien corregirá una falencia en la regulación actual.

III. EFECTO DE LA PROPUESTA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa implica únicamente la modificación del artículo 88° de la Ley N° 27337 a efecto de perfeccionar la norma.

IV. FÓRMULA LEGAL

Por lo expuesto, se somete a estudio el siguiente texto legal:

El Congreso de la República

Ha dado la Ley Siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 47 E INCORPORA EL ARTÍCULO 47-A AL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO TES

Artículo Único.- Modificación del artículo 47° e incorporación de artículos 47-A, al Texto Único Ordenado de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

Modifíquese el artículo 47° e incorpórese el artículo 47-A del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, el cual queda redactado de la siguiente manera:

Artículo 47°.- Las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de sumas de dinero en contra de las Administraciones Públicas, serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, y su cumplimiento se hará de acuerdo al procedimiento administrativo que a continuación se señalan:

1.- La notificación del requerimiento del cumplimiento de sentencia deberá de realizarse en el domicilio real de la Administración Pública demandada, a fin de que el Titular de la Administración Pública demandada ponga en conocimiento de la Oficina General de Administración o la que haga sus veces del Pliego Presupuestario el requerimiento judicial efectuado. La comunicación a la que se refiere el presente inciso deberá de realizar en el plazo de un día de notificado, bajo responsabilidad.

2. - La Oficina General de Administración o la que haga sus veces del Pliego Presupuestario requerido, en el plazo de cinco días de notificada deberá proceder conforme al mandato judicial y dentro del marco de las leyes anuales de presupuesto.

3.- En el caso de que para el cumplimiento de la sentencia el financiamiento ordenado en el inciso anterior resulte insuficiente, el Titular del Pliego Presupuestario, previa evaluación y priorización de las metas presupuestarias, se encuentra facultado a realizar las modificaciones presupuestarias dentro de los quince días de notificado con el requerimiento judicial, hecho que deberá ser comunicado al órgano jurisdiccional correspondiente. En caso de no ser posible la realización de modificaciones presupuestarias el Titular del Pliego en el plazo de 15 días de notificado con el requerimiento también deberá de informa al órgano jurisdiccional correspondiente sobre tal hecho, bajo apercibimiento de poner el hecho en conocimiento del Ministerio Público.

4. - De existir requerimientos que superen las posibilidades de financiamiento expresadas en los numerales precedentes, los pliegos presupuestarios, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, mediante

comunicación escrita de la Oficina General de Administración, harán de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender tales sentencias en el ejercicio presupuestario siguiente en el mismo plazo señalado en el inciso anterior, para lo cual se obliga a destinar hasta el tres por ciento (3%) de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente de recursos ordinarios.

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Normalización Previsional, según sea el caso, calcularán el tres por ciento (3%) referido en el párrafo precedente deduciendo el valor correspondiente a la asignación para el pago del servicio de la deuda pública, la reserva de contingencia y las obligaciones previsionales. El porcentaje al que se hace referencia no constituye un máximo sino un mínimo.

5.- En caso de renuencia de presentar el compromiso de pago correspondiente, el órgano jurisdiccional encargado de la ejecución deberá de tomar las medidas coercitivas necesarias a fin de lograr su presentación.

6. - Transcurridos cuatro meses de la notificación judicial de la sentencia sin haberse iniciado el pago u obligado al mismo o siendo el pago irrazonable y desproporcional, de acuerdo a alguno de los procedimientos establecidos en los numerales 47.1, 47.2 y 47.3 precedentes, se podrá dar inicio a la ejecución forzada conforme a lo previsto en el Código Procesal Civil. No podrán ser materia de ejecución los bienes de dominio público conforme al Artículo 73 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 47-A.- Si la cantidad fuere ilíquida, la Administración Pública procederá a su liquidación dentro del plazo de 15 días de notificada con la Sentencia, sin perjuicio de que el demandante presente liquidación o solicite al Juez que la liquidación la realicen peritos judiciales. Las liquidaciones a las que se hace referencia pueden ser observadas dentro del plazo de tres días hábiles y su aprobación se sujeta a las normas previstas en el Código Procesal Civil. Una vez aprobada la liquidación se da inicio al procedimiento establecido en el artículo anterior, sin perjuicio

de la obligación que tiene la Administración Pública ejecutada de iniciarlo de oficio una vez notificada con la sentencia que le es desfavorable. Sin perjuicio de las medidas coercitivas y ejecutivas establecidas en el párrafo anterior, si la autoridad o funcionario demandado no procede al cumplimiento de la sentencia en los plazos legalmente establecidos, el órgano jurisdiccional, a solicitud de parte, requerirá al Superior Jerárquico inmediato para que la haga cumplir. Asimismo, el Juez tiene la facultad de requerir al Titular de la Administración Pública demandada para que señale a los órganos administrativos competentes de dar cumplimiento de la Sentencia, en el plazo de tres días de notificado y bajo apercibimiento de multa compulsiva y progresiva o cualquier medida que se considere necesaria.

Lima, 20 de junio del 2016



BIBLIOGRAFÍA

1. ANACLETO GUERRERO, Víctor (2004). Guía de procedimientos administrativos. Lima: Gaceta Jurídica.
2. ARIANO DEHO, Eugenia (2014). Estudio sobre la tutela cautelar. Lima: Gaceta Jurídica.
3. ARIANO DEHO, Eugenia (2012). Embargo, tercerías y remates judiciales en la jurisprudencia procesal civil. Lima: Gaceta Jurídica.
4. BACACORZO, Gustavo (2002). Tratado de derecho administrativo. Tomos I y II. Lima: Gaceta Jurídica.
5. BENDEZÚ NEYRA, Guillermo (2010). Derecho procesal y contencioso administrativo. Lima: Editora FECAT.
6. BONNIN, Charles-Jean (2004). Principios de Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica.
7. CABRERA VASQUEZ, Marco Antonio y QUINTANA VIVANCO, Rosa (2011). Derecho administrativo & Derecho Procesal Administrativo. Lima. Ediciones legales.
8. CASAGNE, Juan Carlos (2000). Derecho Administrativo. Tomo I y II. Buenos Aires: Lexis Nexis.
9. CHOLBI CACHÁ, Francisco Antonio y MERINO MOLINS, Vicente (2007). Ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de bienes públicos. Madrid: Lex Nova.
10. CARRION LUGO, Jorge (2009). Tratado de Derecho Procesal Civil. Volumen V. Proceso único de Ejecución. Lima: GrijLey.
11. CERVANTES ANAYA, Dante Armando (2009). Manual de Derecho Administrativo. Lima: Editorial Rodhas SAC.
12. GACETA JURIDICA (2015). El Código Procesal Civil. Explicado en su doctrina y jurisprudencia. Tomos I – III. Lima: Gaceta Jurídica.
13. GACETA JURIDICA (2015). La medidas cautelares y los procesos de ejecución en la jurisprudencia de 2009 – 2010. Lima: Gaceta Jurídica

14. GACETA JURIDICA. Estudios sobre medidas cautelares en el proceso civil. Tutela cautelar, anticipatoria y urgente. Lima: Gaceta Jurídica.
15. CABRERA VASQUEZ, Marco Antonio y QUINTANA VIVANCO, Rosa (2015). Derecho Administrativo & Derecho procesal Administrativo. Lima: Ediciones Legales.
16. ESQUIVEL OVIEDO, Juan Carlos. Casuística de Jurisprudencia Civil. Lima: gaceta Jurídica.
17. FERNANDEZ SESSAREGO, Carlos (2005). “Defensa de la Persona”. En: Constitución Política Comentada. Lima: Gaceta Jurídica.
18. FERRERO REBAGLIATTI, Raúl (1975). Ciencia Política. Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Lima: Ed. Studium.
19. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y RAMON FERNANDEZ, Tomás. Curso de Derecho Administrativo I. Ediciones Cevitas S. L. Décima Edición. Madrid 2000.
20. GARCÍA TOMA, Víctor (2005). Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Lima: Palestra Editores S. A.
21. GORDILLO, Agustín (2013). Tratado de derecho Administrativo. Tomo III. Décima edición. Buenos Aires: Fundación De Derecho Administrativo.
22. GORDILLO, Agustín (2012). Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas; Tomo I; 1ª edición. Buenos Aires: FDA.
23. GUTIERREZ TICSE, Gustavo (2015). Código procesal Constitucional. Lima: GrijLey.
24. GUZMAN NAPURI, Christian (2011). Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo. Lima: Ediciones Caballero Bustamante.
25. IVANEGA, Mabel (2005). Principios de la Administración Pública. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.
26. HAURIUO, André (1980). Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Buenos Aires: Editorial Ariel.

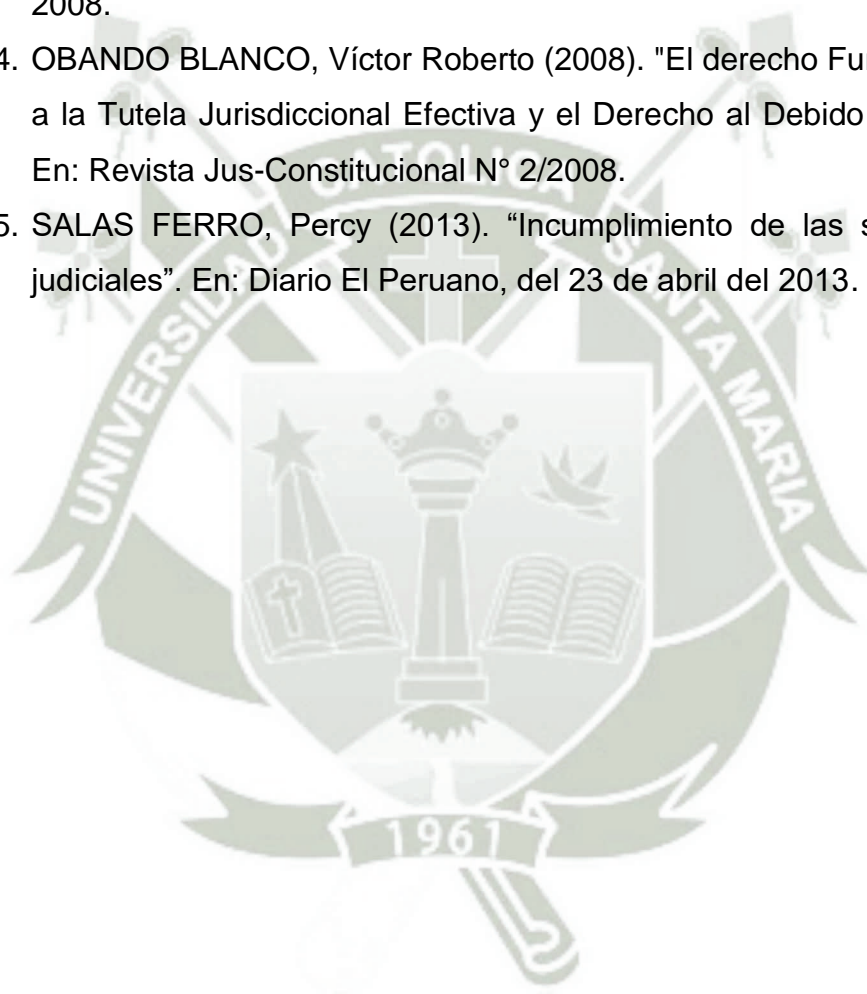
27. HINOSTROZA MINGUEZ, Alberto (2010). Proceso Contencioso Administrativo. Lima: GrijLey.
28. HINOSTROZA MINGUEZ, Alberto (2010). Comentarios al Código Procesal Constitucional. Lima: Ediciones Idemsa.
29. HUAYAPA TAPIA, Ramón (2006). Tratado del Proceso Contencioso Administrativo. Lima: Jurista Editores.
30. HUAMAN ORDOÑEZ, Luis Alberto (2010). El proceso contencioso administrativo. Lima: GrijLey.
31. HUAMAN ORDOÑEZ, Luis Alberto (2013). Contencioso Administrativo Urgente. Actuaciones enjuiciables y pretensiones procesales. Lima: GrijLey.
32. JELLINEK, Georg (1954). Teoría General del Estado. Buenos Aires: Ed. Albatros.
33. LANDA ARROYO, Cesar (2012). El derecho al debido proceso en la jurisprudencia. Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, Tribunal Constitucional del Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lima: Academia de la magistratura.
34. MINJUS (2013). Guía sobre la aplicación del Principio-Derecho del debido Proceso en el Procedimiento Administrativo. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
35. MONZON, Loreta (2011). Comentario exegético a la Ley del proceso Contencioso Administrativo. Lima: Ediciones Legales.
36. MORON URBINA, Juan Carlos (2014). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica.
37. LEDESMA NARVAEZ, Marianella (2013). La Tutela Cautelar en el Proceso Civil. Lima: Gaceta Jurídica.
38. LEDESMA NARVAEZ, Marianella (2008). Los Nuevos Procesos de Ejecución Cautelar. Lima: Gaceta Jurídica.
39. LEDESMA NARVAEZ, Marianella (2014). Estudios críticos de Derecho Procesal Civil y Arbitraje. Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica.

40. ORTELLS RAMOS, Manuel (2010). Derecho Procesal Civil. Navarra: Thomson Reuters.
41. PATRON FAURA, Pedro y PATRON BEDOYA, Pedro (2005). Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú. Lima: Editorial Jurídica GrijLey.
42. PRIORI POSADA, Giovanni (2009). Comentarios a La Ley del proceso Contencioso Administrativo. Cuarta Edición. Lima: ARA Editores.
43. PRIORI POSADA, Giovanni (2010). Manual de Derecho procesal Administrativo. Lima: Ediciones Caballero Bustamante.
44. ROJAS BERNAL, José Miguel (2012). Medidas Cautelares y Ejecución de sentencias Constitucionales. Lima: gaceta Jurídica.
45. RUBIO CORREA, Marcial (2008). Para conocer la Constitución de 1993. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
46. RUBIO CORREA, Marcial (2006). El Estado peruano según la jurisprudencia del tribunal Constitucional. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
47. SERRA ROJAS, Andrés (2000). Derecho Administrativo. Primer Curso. 28° Edición. México: Editorial Porrúa.
48. SOSA SANCIO, Juan Manuel (2010). El Debido Proceso. Estudio sobre derechos y garantías procesales. Lima: Gaceta Jurídica.
49. TORRES ALTEZ, Dante y RIOJA BERMÚDEZ, Alexander (2014). El proceso único de ejecución. Mecanismos de ejecución y de defensa. Lima: Gaceta Jurídica.
50. VENEGAS GUTIERREZ, Jesús Andrés (2013). Ordenación jurídica de la administración. Huancayo: Universidad Continental.

HEMEROGRAFÍA

51. FERNANDEZ CARTAGENA, Julio A (2003). “El proceso Contencioso Administrativo”. En: Diario Oficial El peruano. Miércoles 10 de setiembre del 2003.

52. FERNANDEZ SESSAREGO, Carlos (2005). "Defensa de la Persona". En: Constitución Política Comentada. Lima: Gaceta Jurídica.
53. MUÑOZ AMATO, Pedro (1957). Introducción a la Administración Pública. Citada por ALVA MATUCCI, Mario (2008). "El concepto de Administración Pública en la Legislación Peruana". En: Revista de Gestión Pública: Temas de Gestión Pública y Actualidad. Mayo 2008.
54. OBANDO BLANCO, Víctor Roberto (2008). "El derecho Fundamental a la Tutela Jurisdiccional Efectiva y el Derecho al Debido Proceso". En: Revista Jus-Constitucional N° 2/2008.
55. SALAS FERRO, Percy (2013). "Incumplimiento de las sentencias judiciales". En: Diario El Peruano, del 23 de abril del 2013.





ANEXO 1.- Proyecto de Tesis

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

ESCUELA DE POSTGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL



**VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA
POR EL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES QUE CONDENAN
A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL PAGO DE SUMAS DE DINERO,
DICTADOS POR LOS JUZGADOS LABORALES ESPECIALIZADOS EN LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE AREQUIPA, ENTRE LOS AÑOS 2013–
2014**

Proyecto de tesis presentado por el Bachiller:

LUIS ANGEL ARAGON CARREÑO

Para Optar el Grado Académico de:

MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL

AREQUIPA – PERÚ

2016

I. PREÁMBULO

Revisando los archivos de las Sentencias de los Juzgados Laborales especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte superior de Justicia de Arequipa encontré que existen cientos de sentencias que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, los cuales constituyen deudas del Estado a los administrados.

Al conversar con los administrados que acuden a las entidades públicas me enteré que las Sentencias de los Juzgados Laborales especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte superior de Justicia de Arequipa que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero no se está haciendo efectivo. Por ejemplo, hay cientos de sentencias que ordena a las diferentes Unidades de Gestión Educativa Local al pago de sumas de dinero por concepto de bonificaciones otorgados por el Decreto de Urgencia 037-94 a los trabajadores administrativos, las Bonificaciones por Preparación de Clases y Evaluación a los docentes, los subsidios por luto y sepelio a los distintos administrados, entre otras, las mismas que no están siendo cumplidas. Lo mismo sucede en otras instituciones públicas del Estado.

Los administrados manifiestan que estas deudas no pueden cobrar desde hace años a pesar que cuentan con sentencia judicial que ordena su pago. Muchos de los reclamantes son personas de tercera edad, jubilados, que tienen que hacer largas colas para averiguar el estado de sus pedidos, solo para recibir después de horas una indicación: “vuelva otro día, aún no está resuelto”. Algunos hacen requerimientos y requerimientos a través del Poder Judicial, pero igualmente no obtienen respuesta.

Esta situación es preocupante. La justicia debe ser pronta, pues estas personas no reclaman una limosna del Estado, sino algo que se les debe y el Estado debe saber honrar sus deudas, caso contrario se estaría vulnerando el derecho constitucional a la tutela jurisdiccional efectiva de los justiciables. Esta problemática es la que me motiva a efectuar la presente investigación con la

finalidad de determinar las causas de estos incumplimientos y las consecuencias que ello origina.

II. PLANTEAMIENTO TEÓRICO

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. ENUNCIADO DEL PROBLEMA

Vulneración del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva por el incumplimiento de Sentencias Judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, dictados por los Juzgados Laborales especializados en los Contencioso Administrativo de Arequipa, entre los años 2013 – 2014

1.2. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

1.2.1. CAMPO, ÁREA Y LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

- a. Campo : Ciencias jurídicas.
- b. Área : Derecho Constitucional
- c. Línea : Incumplimiento de Sentencias Judiciales

1.2.2. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

VARIABLES	INDICADORES	SUB INDICADORES
<p>Variable Independiente</p> <p>INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES QUE CONDENAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL PAGO DE SUMAS DE DINERO.</p> <p>(Es la inejecución de las sentencias judiciales por lo que no se logra la finalidad completa de un proceso judicial).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Causas del incumplimiento de sentencias judiciales en contra de la Administración Pública sobre obligaciones de dar suma de dinero. • Proceso de ejecución de sentencias judiciales en contra de la Administración Pública sobre obligaciones de dar suma de dinero. 	<ul style="list-style-type: none"> • Principio de inembargabilidad de bienes públicos. • Principio de legalidad presupuestal. • Priorización de pago de deudas del Estado. • Ejecución administrativa de la Sentencia Judicial. • Ejecución judicial de la sentencia emanada en el proceso contencioso administrativo. • Mecanismo judicial para asegurar la ejecución de la sentencia judicial.
<p>Variable Dependiente</p> <p>VULNERACION DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA.</p> <p>(Es la afectación de la tutela jurisdiccional efectiva por la inejecución de las sentencias).</p>	<p>Tutela jurisdiccional efectiva</p> <p>Otros principios constitucionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Efectividad de la sentencia. • Ejecución coercitiva de la Sentencia. • Plazo de ejecución de sentencias • Derecho a la igual de trato de las partes • La paz social en justicia, como finalidad abstracta del proceso.

1.2.3. INTERROGANTES DE INVESTIGACIÓN

1. ¿Las sentencias judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, dictados por los Juzgados Laborales especializados en los Contencioso Administrativo de Arequipa, entre los años 2013 – 2014, se ejecutan a cabalidad?
2. ¿Cuáles son las causas del incumplimiento de sentencias judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, dictados por los Juzgados Laborales especializados en los Contencioso Administrativo de Arequipa, entre los años 2013 – 2014?
3. ¿El procedimiento administrativo previsto en el artículo 47° del TUO de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, garantiza a los ejecutantes la satisfacción de su crédito por parte de la Administración Pública en ejecución de sentencias que condenan al pago de sumas de dinero?
4. ¿En la ejecución de las sentencias judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, dictados por los Juzgados Laborales especializados en los Contencioso Administrativo de Arequipa, entre los años 2013 – 2014, se vulnera el derecho a la tutela jurisdiccional?

1.2.4. TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACION

- **Tipo** : Documental
- **Nivel** : Explicativo

1.3. JUSTIFICACIÓN

Sabemos que el objetivo primordial del Poder Judicial como titular de la función jurisdiccional no sólo es resolver desde el punto de vista jurídico el conflicto sometido a su conocimiento, decidiendo acerca de qué pretensiones deben ser acogidas y cuáles desestimadas, sino también lograr que la decisión judicial adoptada se cumpla efectivamente,

recurriendo, si es que es necesario, a mecanismos previstos para garantizar la ejecución forzada de la sentencia.

El poder judicial cuenta con instrumentos jurídicos para obligar, como la adopción de medidas cautelares, e incluso penalmente castigar el incumplimiento y desobediencia de sus decisiones. Sin embargo, estos y otros mecanismos, en ciertos casos, no surten la eficacia esperada, sobre todo debido a la forma de regulación de los mismos.

Un problema que a menudo se presenta, se da cuando la parte que debe cumplir lo dispuesto por una sentencia es una entidad estatal. Y es que tradicionalmente han prevalecido ciertas reglas y principios que conceden una situación privilegiada a la Administración y entidades públicas, distinta a la que corresponde a las personas particulares o entes privados para efectos de la ejecución de sentencias.

El régimen de especial trato que se tiene con la Administración Pública, muchas veces ha permitido que los justiciables y el propio juez puedan verse en una desigual situación, de virtual indefensión o impotencia, respectivamente, ante la resistencia o el simple incumplimiento de la entidad estatal de ejecutar lo dispuesto por una sentencia que le es desfavorable.

A nivel de la administración pública, como señala el Dr. Percy Salas¹, “día a día aumenta el incumplimiento de sentencias por parte de la administración pública. No obstante el esfuerzo del Poder Judicial para resolver las causas, observamos hoy decenas de miles de ciudadanos que, con título en mano, exigen el cumplimiento de derechos reconocidos. Lejos de atender diligente y oportunamente las decisiones jurisdiccionales, y efectivizar estos derechos, las entidades públicas obstaculizan y retardan deliberada y sistemáticamente las ejecuciones. Los procesos de ejecución de pago de devengados, seguro de vida, bonificaciones, reincorporaciones, etcétera, duran dos o tres años, y no precisamente por falta de dinero u oportunidades de trabajo, sino por la desidia de la administración”.

¹ SALAS FERRO, Percy (2013). “Incumplimiento de las sentencias judiciales”. En: Diario El Peruano, del 23 de abril del 2013.

Esta situación se repite en todas las entidades públicas, donde el Estado tiene miles de personas a quienes les debe. Si a nivel popular se señala que la justicia que tarda no es justicia, menos aún lo será una donde las decisiones judiciales corren el riesgo de quedar indefinidamente sin ejecutarse, librado su cumplimiento a la voluntad de la parte obligada. En caso de producirse esta situación, los principios esenciales del Estado de Derecho se ven severamente afectados, al igual que derechos constitucionales de los justiciables como el derecho a la tutela judicial efectiva.

Es en ese sentido, en la presente investigación se analizará los principales obstáculos y las limitaciones que existen o subsisten en nuestro ordenamiento normativo para la ejecución de sentencias contra el Estado, así como proponer algunas medidas que tiendan a solucionar, sin desconocer la existencia de razonables prerrogativas estatales en función del interés general.

Por lo expuesto, nuestra investigación tiene:

Relevancia Jurídica, pues el problema del incumplimiento de sentencias judiciales por parte de la Administración Pública es netamente un tema de índole jurídico.

Relevancia Científica, porque mediante la presente investigación de manera objetiva, haciendo uso de los métodos de investigación correspondientes, se buscará soluciones acordes con los principios constitucionales, procesales y administrativos, buscando un trato razonable y proporcional entre los mismos, sin perjuicio ni para el Estado ni para los justiciables.

Relevancia Humana, por cuanto el presente trabajo de investigación busca contribuir con el bienestar social del hombre como miembro de la sociedad, específicamente de aquellos administrados que año tras año no pueden cobrar la deuda que les tiene el Estado. Para ello se planteará un proyecto de Ley que pueda corregir nuestro ordenamiento jurídico a fin de viabilizar el cobro fácil de las deudas al Estado.

Relevancia Contemporánea, puesto que el problema del incumplimiento de sentencias judiciales que condenan a la administración Pública al pago de sumas de dinero es un tema latente, si bien viene desde tiempos atrás, en la actualidad el problema persiste.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como señala Guerrero², el término de administración pública es empleado para designar al conjunto de órganos dependientes del Poder Ejecutivo que se encargan de planear, organizar, dirigir y controlar las actividades tendientes a la satisfacción de las necesidades de los gobernados. Estos órganos de la Administración Pública existen y funcionan al amparo de normas legales en las cuales estos apoyan tanto su estructura como su competencia y funcionamiento.

Asimismo, Bonin³ señala que la Administración Pública es la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, su bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público.

2.1.2. ENTIDADES QUE CONFORMAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PERU

Conforme al artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, las siguientes entidades se consideran como entidades de la administración pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.

² GUERRERO, Víctor Anacleto (2004). Guía de procedimientos administrativos. Lima: Gaceta Jurídica. p.

³ BONNIN, Charles-Jean (2004). Principios de Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica. p. 120

7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y
8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

2.1.3. FINES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como señala Marco Antonio Cabrera⁴, la administración en su actuar persigue:

- a. El interés general.- El fin de la administración pública es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro.
- b. La utilidad pública.- La administración debe servir en beneficio de la colectividad o de los usuarios en general. No es para servir intereses personales, o grupales, sino para toda la población sin discriminación alguna.
- c. El bien común.- La administración pública debe servir para el logro de la bienestar general. Proveer bienestar a todos los miembros de la comunidad usuaria.

2.1.4. SUJETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- a) **Sujeto activo.**- El Estado es el principal sujeto activo en el derecho público y en particular en el derecho administrativo. Existen otras entidades que se denominan genéricamente sujetos jurídicos públicos o entidades descentralizadas o personas jurídicas de derecho público que se comprenden en la denominación de sujetos

⁴ CABRERA VASQUEZ, Marco Antonio y QUINTANA VIVANCO, Rosa (2011). Derecho administrativo & Derecho Procesal Administrativo. Lima. Ediciones legales. p. 32 y ss.

activos de la administración. Sin embargo, el estado es la única persona activa soberana e independiente, con atributos superiores a otras personas de derecho público.

b) **Sujeto pasivo.-** El sujeto pasivo de la administración pública son las personas naturales o jurídicas, destinatarios de la actividad del Estado.

En ese sentido, la administración pública engloba a una cantidad de trabajadores, llamados servidores públicos, quienes ejecutan las acciones de la administración pública a través de los distintos organismos del Estado, organizados en diferentes regímenes laborales, que tiene sus propias características.

2.1.5. FUNCIÓN PÚBLICA

Como señala Calderón Sumarriva⁵, todo Estado requiere de un gobierno, así como este necesita de funcionarios que asuman y personifiquen el poder del Estado; por ello, se considera a la función pública como la actividad destinada a realizar y cautelar los intereses de la Nación, actividad que deriva del poder del Estado o de sus fines.

En ese sentido, función pública, como señala Gustavo Bacacorzo⁶ es el conjunto de actividades que se realiza para el cumplimiento de las funciones del Estado y las políticas del gobierno, para lo cual se cuenta con la investidura correspondiente, y que implica deberes y derechos que ejercen los funcionarios y servidores públicos.

2.1.6. EL ACTO ADMINISTRATIVO

Como señala Guzmán Napurí⁷, el Acto Administrativo es la decisión que, en ejercicio de la función administrativa, toma

⁵ CALDERON SUMARRIVA, Ana (2010). El ABC del Derecho administrativo. Lima: EGACAL. p.18.

⁶ BACACORZO, Gustavo (2002). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Lima. Gaceta Jurídica.

⁷ GUZMÁN NAPURÍ, Christian (2011). Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo. Lima: Caballero Bustamante. P. 369.

en forma unilateral la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas, de acuerdo con la Ley del Procedimiento Administrativo General. En ese sentido, son actos administrativos las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

La Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

La misma ley señala que no son actos administrativos los actos de administración interna de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. Estos actos son regulados por cada entidad, con sujeción a las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, y de aquellas normas que expresamente así lo establezcan. Asimismo, no son actos administrativos los comportamientos y actividades materiales de las entidades.

2.2. SENTENCIA JUDICIAL EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

2.2.1. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Para Rubio Correa⁸ “la acción contencioso – administrativa es el derecho que tienen las personas de recurrir ante el Poder Judicial para que anule con fuerza obligatoria cualquier acto o resolución del Poder Ejecutivo o de otros órganos

⁸ RUBIO CORREA, Marcial (2008). Para conocer la Constitución de 1993. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. p. 245.

administrativos del Estado, que pronunciándose sobre derechos individuales, perjudican a una o más personas”

Según Fernández Cartagena⁹ el proceso contencioso administrativo “es el instrumento mediante el cual se despliega la función jurisdiccional del Estado no solo para revisar la legalidad del acto administrativo, sino también para que el administrado pueda plantear una pretensión solicitando tutela efectiva frente a la situación jurídica subjetiva que ha sido vulnerado o amenazado por la actuación administrativa”

2.2.2. ACTUACIONES IMPUGNABLE EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Conforme a las previsiones de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo y cumpliendo los requisitos expresamente aplicables a cada caso, procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas.

Son impugnables en este proceso 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,

⁹ FERNANDEZ CARTAGENA, Julio A (2003). “El proceso Contencioso Administrativo”. En: Diario Oficial El peruano. Miércoles 10 de setiembre del 2003. p. 18.

conforme a ley, someter a conciliación o arbitraje la controversia.

6. Las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la administración pública.

2.2.3. PRETENSIONES QUE SE PUEDEN PLANTEAR EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En el proceso contencioso administrativo podrán plantearse pretensiones con el objeto de obtener lo siguiente:

1. La declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos.
2. El reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines.
3. La declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo.
4. Se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.
5. La indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnada, conforme al artículo 238° de la Ley N° 27444, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores.

2.2.4. LA SENTENCIA EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Como manifiesta Hinostroza¹⁰, la sentencia es aquella resolución destinada a poner fin a la instancia o al proceso, por la que el Juez decide, en forma expresa precisa y debidamente fundamentada, acerca de la materia ventilada en juicio declarando el derecho que pudiera corresponder a

¹⁰ HINOSTROZA MINGUEZ, ALBERTO (2010). Proceso contencioso administrativo. Lima: GrijLey. p. 512

los justiciables, dando solución de esa manera al conflicto de intereses o incertidumbre jurídica de que se trate.

Así también Priori¹¹ nos dice que la sentencia es el acto jurídico procesal a través del cual el Juez cumple con el deber de jurisdicción que le impone el ejercicio del derecho de acción del demandante de resolver respecto de la pretensión que le ha sido planteada en la demanda. La sentencia debe encontrarse debidamente fundada en Derecho y debe pronunciarse respecto de todos los puntos controvertidos.

2.2.4.1. SENTENCIAS ESTIMATORIAS

La sentencia que declare fundada la demanda podrá decidir en función de la pretensión planteada lo siguiente:

1. La nulidad, total o parcial, o ineficacia del acto administrativo impugnado, de acuerdo a lo demandado.
2. El restablecimiento o reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para el restablecimiento o reconocimiento de la situación jurídica lesionada, aun cuando no hayan sido pretendidas en la demanda.
3. La cesación de la actuación material que no se sustente en acto administrativo y la adopción de cuanta medida sea necesaria para obtener la efectividad de la sentencia, sin perjuicio de poner en conocimiento del Ministerio Público el incumplimiento para el inicio del proceso penal correspondiente y la determinación de los daños y perjuicios que resulten de dicho incumplimiento.
4. El plazo en el que la administración debe cumplir con realizar una determinada actuación a la que está obligada, sin perjuicio de poner en conocimiento del Ministerio Público el incumplimiento para el inicio del proceso penal

¹¹ PRIORI POSADA, Giovanni (2009). Comentarios a La Ley del proceso Contencioso Administrativo. Cuarta Edición. Lima: ARA Editores. p. 269.

correspondiente y la determinación de los daños y perjuicios que resulten de dicho incumplimiento.

5. El monto de la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados.

2.2.4.2. ESPECIFICIDAD DEL MANDATO JUDICIAL

La sentencia que declara fundada la demanda deberá establecer el tipo de obligación a cargo del demandado, el titular de la obligación, el funcionario a cargo de cumplirla y el plazo para su ejecución.

2.2.4.3. EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA

La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente al Juzgado o Sala que conoció del proceso en primera instancia. En caso de que la ejecución corresponda a una Sala ésta designará al Vocal encargado de la ejecución de la resolución. Los conflictos derivados de actuaciones administrativas expedidas en ejecución de la sentencia serán resueltos en el propio proceso de ejecución de la misma. Antes de acudir al Juez encargado de la ejecución, el interesado, si lo considera conveniente, podrá solicitar en vía administrativa la reconsideración de la actuación que originó el conflicto.

2.2.4.4. DEBER PERSONAL DE CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

En la ejecución de las sentencias emitidas en el proceso contencioso administrativo se debe tener en cuenta lo siguiente:

1. Las resoluciones judiciales emitidas en la acción contenciosa administrativa deben ser cumplidas por el personal al servicio de la administración pública, sin que éstos puedan calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo responsabilidad civil, penal o administrativa; estando

obligados a realizar todos los actos para la completa ejecución de la resolución judicial.

2. El responsable del cumplimiento del mandato judicial será la autoridad de más alta jerarquía de la entidad, el que podrá comunicar por escrito al Juez qué funcionario será encargado en forma específica de la misma, el que asumirá las responsabilidades que señala el inciso anterior.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, el Juez podrá identificar al órgano responsable dentro de la entidad y otorgarle un plazo razonable para la ejecución de la sentencia.

3. En la ejecución de la sentencia los funcionarios encargados de exteriorizar la voluntad de las entidades mediante actuaciones son solidariamente responsables con ésta.
4. La renuncia, el vencimiento del período de la función o cualquier otra forma de suspensión o conclusión del vínculo contractual o laboral con la administración pública no eximirá al personal al servicio de ésta de las responsabilidades en las que ha incurrido por el incumplimiento del mandato judicial, si ello se produce después de haber sido notificado.

2.3. EJECUCIÓN DE OBLIGACIONES DE DAR SUMA DE DINERO

Priori Posada¹² señala que la prestación de justicia no sería efectiva si el mandato de la sentencia no fuera cumplido. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva _que suelen reconocer todas las Constituciones- comprende no solo la facultad para exigir y obtener una sentencia que decida si la pretensión está o no fundada, sino que lo que en ella resuelto sea llevado a efecto, con, sin o contra la voluntad del obligado. Los Tribunales han de Juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

¹² PRIORI POSADA, Giovanni. Ob. Cit. p. 284.

Las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero, serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, y su cumplimiento se hará de acuerdo con los procedimientos que a continuación se señalan:

1. La Oficina General de Administración o la que haga sus veces del Pliego Presupuestario requerido deberá proceder conforme al mandato judicial y dentro del marco de las leyes anuales de presupuesto.
2. En el caso de que para el cumplimiento de la sentencia el financiamiento ordenado en el numeral anterior resulte insuficiente, el Titular del Pliego Presupuestario, previa evaluación y priorización de las metas presupuestarias, podrá realizar las modificaciones presupuestarias dentro de los quince días de notificada, hecho que deberá ser comunicado al órgano jurisdiccional correspondiente.
3. De existir requerimientos que superen las posibilidades de financiamiento expresadas en los numerales precedentes, los pliegos presupuestarios, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, mediante comunicación escrita de la Oficina General de Administración, harán de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender tales sentencias en el ejercicio presupuestario siguiente, para lo cual se obliga a destinar hasta el tres por ciento (3%) de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente de recursos ordinarios.

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Normalización Previsional, según sea el caso, calcularán el tres por ciento (3%) referido en el párrafo precedente deduciendo el valor correspondiente a la asignación para el pago del servicio de la deuda pública, la reserva de contingencia y las obligaciones previsionales.

4. Transcurridos seis meses de la notificación judicial sin haberse iniciado el pago u obligado al mismo de acuerdo a alguno de los procedimientos establecidos en los numerales 47.1, 47.2 y 47.3 de la Ley 27584, se podrá dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales previsto en el Artículo 713 y siguientes del Código Procesal Civil. No podrán ser materia de ejecución los bienes de dominio público conforme al Artículo 73° de la Constitución Política del Perú.

2.4. LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA

2.4.1. CONCEPTUALIZACION

El derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido en nuestro ordenamiento constitucional en el artículo 139°, inciso 3, como principio y derecho de la función jurisdiccional.

Según nuestro Tribunal Constitucional¹³, la tutela jurisdiccional efectiva se trata de un derecho constitucional que en su vertiente subjetiva supone, en términos generales, un derecho a favor de toda persona de acceder de manera directa o a través de representante ante los órganos judiciales; de ejercer sin ninguna interferencia los recursos y medios de defensa que franquea la ley; de obtener una decisión razonablemente fundada en derecho; y, finalmente, de exigir la plena ejecución de la resolución de fondo obtenida.

2.4.2. FACETAS DE LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA

El derecho a la tutela jurisdiccional despliega sus efectos en tres momentos distintos:

- En el acceso a la justicia (acceso a la jurisdicción)
- En el proceso ya iniciado (debido proceso)
- Una vez dictada la sentencia, para su plena efectividad (eficacia de la sentencia)

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4080-2004-AC/TC. Fundamento Jurídico 14.

El derecho a la tutela jurisdiccional despliega sus efectos en tres momentos distinto: Primero, en el acceso a la justicia; segundo, una vez en ella, que sea posible la defensa y obtener solución en un plazo razonable; y tercero, una vez dictada la sentencia la plena efectividad de sus pronunciamientos. Acceso a la jurisdicción, proceso debido y eficacia de la sentencia¹⁴.

2.4.3. EFECTIVIDAD DE LA EJECUCION DE SENTENCIA

Como señala Gonzáles Pérez¹⁵, “el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva comprende no solo la facultad para exigir y obtener una sentencia que decida si la pretensión está o no fundada, sino que lo en ella resuelto sea llevado a efecto, con, sin o contra la voluntad del obligado. Los tribunales han de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado”.

De modo que, como manifiesta Carlos Mesía¹⁶, “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”. Por lo que, las sentencias deben ejecutarse en sus propios términos y plazo correspondiente, porque “si las sentencias de los jueces no se cumplen, simplemente no podría hablarse de un Poder Judicial independiente que es capaz de hacer valer su *juris dictio* con plena eficacia respecto de lo que decide, y de este modo, los ciudadanos no tendrían un garante real para la protección de sus derechos”¹⁷.

¹⁴ GONZALES PEREZ, Jesús (2001). Manual de Derecho Procesal Administrativo. Madrid: Civitas. p. 57.

¹⁵ GONZALES PEREZ, Jesús (2001). Manual de Derecho Procesal Administrativo. Madrid: Civitas. P. 425.

¹⁶ MESIA, Carlos (2007). El proceso de habeas corpus desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Lima: Gaceta Jurídica. p. 122.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4080-2004-AC/TC. Fundamento Jurídico 16.

El mismo Tribunal Constitucional¹⁸ señala que “la tutela jurisdiccional efectiva es pertinente recordar: a) que este derecho comprende, entre otras cosas, el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales, es decir que el fallo judicial se cumpla y que al justiciable vencedor en juicio justo y debido se le restituya su derecho y se lo compense, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido; y b) que el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales exige no sólo que quienes hayan resultado vencidos en juicio cumplan todos los términos señalados en la sentencia firme, sino también impone deberes al juez y, en particular, a aquellos que están llamados a ejecutar lo resuelto en la sentencia. En particular, la responsabilidad de ejecutarlas, para lo cual tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias y oportunas destinadas a dar estricto cumplimiento a la sentencia, las que deberán tomarse sin alterar su contenido o su sentido”

2.4.4. PLAZO RAZONABLE EN LA EJECUCION DE SENTENCIA

Como manifiesta el Tribunal Constitucional¹⁹ “el plazo razonable no sólo debe entenderse referido al trámite que existe entre la presentación de una demanda y la decisión sobre el fondo, sino que resulta indispensable que dicho concepto se entienda también como una exigencia para lograr la efectividad del pronunciamiento judicial en un plazo que no debe exceder lo que la naturaleza del caso y sus naturales complicaciones de cumplimiento ameriten, sin que en ningún caso su ejecución se difiera por dilaciones indebidas.

En consecuencia, toda dilación indebida que retarde innecesariamente el cumplimiento pleno de lo que mediante una sentencia judicial firme se ha ordenado, debe entenderse

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0750-2011-AA/TC. FJ 3.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4080-2004-AC/TC. FJ. 19 y 20. Véase también la STC N.º 01334-2002-AA/TC, fundamento 2.

como vulneratoria del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que la constitución reconoce”.

El Tribunal Constitucional²⁰ señala que el derecho a la ejecución de sentencias y resoluciones judiciales forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Su reconocimiento se encuentra contenido en el inciso 2) del mismo artículo 139.º, en el que se menciona que “ninguna autoridad puede (...) dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada (...) ni retardar su ejecución”.

Debe resaltarse, por otra parte, que nuestro ordenamiento jurídico está fundamentado en la necesidad de asegurar el valor de la justicia. Por ello, el artículo 44º de la Constitución establece que entre los deberes primordiales del Estado se encuentra el de “promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia”. La capital importancia que para el interés público tiene el cumplimiento de las sentencias obliga a los jueces y tribunales a adoptar las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales, lo mismo que a la parte vencida al cumplimiento oportuno de los fallos judiciales²¹. El profesor González Pérez enfatiza que la administración de justicia no sería efectiva si el mandato de la sentencia no fuera cumplido²².

2.4.5. DERECHOS VULNERADOS CON EL INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS JUDICIALES

Huamán Ordoñez²³, señala que así como el acceso a la justicia, esto es el derecho del ciudadano para acudir libre de

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 01797-2010-AA/TC. FJ. 9

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 01797-2010-AA/TC. FJ. 14

²² GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (2001). Manual de Derecho Procesal Administrativo. Tercera Edición. Madrid: Civitas. p. 425.

²³ HUAMAN ORDOÑEZ, Luis Alberto (2010). El proceso contencioso administrativo. Lima: GrijLey. p. 350.

todo impedimento y obstáculo a los Tribunales para la composición de un conflicto de intereses o de una incertidumbre jurídica, representa el ala más fuerte de la tutela efectiva en lo judicial, así, la otra ala es la eficacia de lo contenido en la sentencia. Es que el citado acto procesal, la sentencia, es tal si es que llega a ser cumplida, o como se diría con mayor acierto y rigor técnico, llega a ser efectivizada. Sin embargo a nivel de la ejecución de sentencias recaídas en el proceso contencioso administrativo no se puede ejecutar por cuanto hay dispositivos legales que dificultan, tales como el caso de la inembargabilidad de los bienes públicos, en virtud al artículo 616° del Código Procesal Civil concordante con el artículo 73° de la Constitución.

Asimismo, el principio de legalidad presupuestal prevista en las leyes del presupuesto y el artículo 47° de la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo.

3. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

Realizando las averiguaciones en las bibliotecas de las universidades de nuestra ciudad, tanto de Pre Grado como de Post Grado, así como en otras universidades del país, no encontramos trabajos que hayan abordado el tema de “Vulneración del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva por el incumplimiento de Sentencias Judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, dictados por los Juzgados Laborales especializados en los Contencioso Administrativo de Arequipa, entre los años 2013 – 2014, lo que hace ver que el presente trabajo tiene originalidad.

Por otra parte, señalamos que existen algunos artículos, manuales e informes relacionados con el tema, a nivel de Internet, en las páginas o portales Webs de instituciones u organismos Públicos como Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Defensoría del Pueblo, Estudios Jurídicos, Abogados independientes, entre otros, los que constituirán fuentes de información muy importantes para la ejecución del presente trabajo.

4. OBJETIVOS

- 1) Evaluar si las sentencias judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, dictados por los Juzgados Laborales especializados en los Contencioso Administrativo de Arequipa, entre los años 2013 – 2014, se ejecutan a cabalidad.
- 2) Determinar cuáles son las causas del incumplimiento de sentencias judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, dictados por los Juzgados Laborales especializados en los Contencioso Administrativo de Arequipa, entre los años 2013 – 2014.
- 3) Analizar si el procedimiento administrativo previsto en el artículo 47° del TUO de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, garantiza a los ejecutantes la satisfacción de su crédito por parte de la Administración Pública en ejecución de sentencias que condenan al pago de sumas de dinero.
- 4) Determinar si en la ejecución de las sentencias judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, dictados por los Juzgados Laborales especializados en los Contencioso Administrativo de Arequipa, entre los años 2013 – 2014, se vulnera el derecho a la tutela jurisdiccional.

5. HIPÓTESIS

Dado que, a nivel de nuestro ordenamiento jurídico el estado privilegia, protege y favorece a la Administración Pública respecto a la ejecución de sentencias judiciales que condenan al pago de sumas de dinero, es más se han efectuado modificaciones legales con esa finalidad y no existen mecanismos legales (como medidas cautelares) para asegurar el cobro de las deudas por parte de los administrados,

Es probable que, las sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, emitidas por los Juzgados Laborales especializados en los Contencioso Administrativo de Arequipa, entre los años 2013 a 2014, no tengan efectividad y coercitividad debido a las condiciones y reglas de ejecución de sentencias de esta naturaleza impuestas por nuestra legislación vigente, vulnerándose con ello el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

III. PLANTEAMIENTO OPERACIONAL

1. TÉCNICAS, INSTRUMENTOS Y MATERIALES DE VERIFICACIÓN

1.1. Técnicas

- Observación
- Análisis documental expediente

1.2. Instrumentos

- Fichas de observación
- Ficha bibliográfica y documental

1.3. Cuadro de operacionalización de variables

VARIABLES	INDICADORES/ SUB INDICADORES	TECNICAS	INSTRUMENTOS
Variable Independiente INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES QUE CONDENAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL PAGO DE SUMAS DE DINERO.	Causas del incumplimiento de sentencias judiciales en contra de la Administración Pública sobre obligaciones de dar suma de dinero. <ul style="list-style-type: none"> • Principio de inembargabilidad de bienes públicos. • Principio de legalidad presupuestal. • Priorización de pago de deudas del Estado. 	Observación documental. Análisis documental expediente	Ficha de observación Estructurada y no estructurada. Ficha bibliográfica y documental
	Proceso de ejecución de sentencias judiciales en contra de la Administración Pública sobre obligaciones de dar suma de dinero. <ul style="list-style-type: none"> • Ejecución administrativa de la Sentencia Judicial. • Ejecución judicial de la sentencia emanada en el proceso contencioso administrativo. • Mecanismo judicial para asegurar la ejecución de la sentencia judicial. 	Observación documental. Análisis documental expediente	Ficha de observación Estructurada y no estructurada. Ficha bibliográfica y documental
Variable Dependiente VULNERACION DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA.	Tutela jurisdiccional efectiva <ul style="list-style-type: none"> • Efectividad de la sentencia. • Ejecución coercitiva de la Sentencia. • Plazo de ejecución de sentencias 	Observación documental. Análisis documental expediente.	Ficha de observación Estructurada y no estructurada. Ficha bibliográfica y documental
	Otros principios constitucionales <ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la igual de trato de las partes • La paz social en justicia, como finalidad abstracta del proceso 	Observación documental. Análisis documental expediente.	Ficha de observación Estructurada y no estructurada. Ficha bibliográfica y documental

1.4. Modelo de instrumentos

MODELO DE FICHA DE OBSERVACION ESTRUCTURADA

2. CAMPO DE VERIFICACIÓN:

2.1. Ubicación Espacial

La ubicación espacial corresponde al ámbito de la Jurisdicción de los Juzgados de Laborales en los Contencioso Administrativo de Arequipa.

2.2. Ubicación Temporal

El horizonte temporal del estudio abarca los años 2013 al 2014.

2.3. Unidades de estudio

Las unidades de estudio están constituidas, por normas legales relativas al tema de estudio, como la Constitución Política, la Ley 27584, el Código Procesal Civil y normas reglamentarias aplicables al caso.

Asimismo constituirán unidades de estudio los Juzgados Laborales especializados en lo Contencioso Administrativo de Arequipa, referido a la consulta de sus archivos físicos y digitales disponibles.

3. UNIVERSO Y MUESTRA

3.1. Universo

El universo de estudio para el caso de la presente investigación está conformado por toda la información que se encuentra en nuestro país respecto del incumplimiento de sentencias judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero y los expedientes de los Juzgados Laborales especializados en los contencioso administrativo donde se hayan expedido sentencias judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero.

3.2. Muestra

La muestra está dada por la información documentada que se encuentra en nuestra localidad, archivos del poder judicial, bibliotecas, internet, etc., y los expedientes de los Juzgados Laborales especializados en los contencioso administrativo donde se hayan

expedido sentencias judiciales que condenan a la Administración Pública al pago de sumas de dinero, entre los años 2013 al 2014.

4. ESTRATEGIA DE RECOLECCIÓN DE DATOS

4.1. Organización

La información que se requiere para la presente investigación será recogida, por el propio investigador. De la siguiente forma:

- El propio investigador efectuará la búsqueda de la bibliografía, así como dispositivos legales y jurisprudenciales pertinentes en las bibliotecas especializadas de la localidad. También se utilizará el Internet para la obtención de informaciones.
- El investigador elaborará los instrumentos pertinentes para la recolección de la información, como son las fichas bibliográficas y documentales, los mismos que serán revisados y probados, con la finalidad de garantizar la recolección de la investigación.
- Se solicitará directamente la información requerida a las diferentes instituciones, utilizando para ello fichas bibliográficas y documentales elaboradas.
- Se realizará la recolección de datos, ordenamiento, tabulación, análisis e interpretación de la información requerida para la culminación de la investigación planteada.

4.2. Recursos

A) RECURSOS HUMANOS

DENOMINACIÓN	Nº	COSTO DIARIO	DIAS	COSTO TOTAL
Dirección de proyecto y Ejecución	1	40.00	80	3200.00
Colaborador	1	30.00	20	600.00
Digitador/ Diagramador	1	30.00	20	600.00
TOTALES				4400.00

B) RECURSOS MATERIALES Y BIENES Y SERVICIOS

DENOMINACIÓN	CANTIDAD	COSTO TOTAL
Papel Bond	2000	42.00
Papel Periódico	1000	18.00
Fichas Bibliográficas y Doc.	200	12.00
Tinta de Impresora	02	20.00
Copias fotostáticas	1000	100.00
Anillado	04	16.00
Uso de computadora	02	200.00
Empastados	05	100.00
Movilidad	-	300.00
TOTAL		808.00

C) COSTO TOTAL DE PROYECTO

DENOMINACIÓN	COSTO TOTAL
Recurso humanos	4400.00
Recursos materiales y Bienes y servicios	808.00
COSTO TOTAL GENERAL	5208.00

4.3. Validación del instrumento

Para verificar si los instrumentos a utilizarse estaban bien elaborados se realizó una prueba en vacío en una pequeña población, para así poder corregir los errores que pudieran existir. En base a dicha aplicación los instrumentos de recojo de datos se han perfeccionado, y se encuentran listos para su utilización.

4.4. Criterios para el manejo de resultados

Se utilizará un ordenador para procesar los datos, elaborar los cuadros y gráficos, así como para redactar el informe.

IV. CRONOGRAMA DE TRABAJO

Tiempo Actividades	Abril 2015				Mayo 2015				Junio 2015				Julio 2015			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
- Recolección de Datos	x	x	x	x	x	x	x	x								
- Estructuración de resultados							x	x	x	x	x	x				
- Informe Final																x

V. BIBLIOGRAFÍA

1. ANACLETO GUERRERO, Víctor (2004). Guía de procedimientos administrativos. Lima: Gaceta Jurídica.
2. BACACORZO, Gustavo (2002). Tratado de derecho administrativo. Tomos I y II. Lima: Gaceta Jurídica.
3. BENDEZÚ NEYRA, Guillermo (2010). Derecho procesal y contencioso administrativo. Lima: Editora FECAT.
4. CASAGNE, Juan Carlos (2000). Derecho Administrativo. Tomo I y II. Buenos Aires: Lexis Nexis.
5. CHOLBI CACHÁ, Francisco Antonio y MERINO MOLINS, Vicente (2007). Ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo e inembargabilidad de bienes públicos. Madrid: Lex Nova.
6. CERVANTES ANAYA, Dante Armando (2009). Manual de Derecho Administrativo. Lima: Editorial Rodhas SAC.
7. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y RAMON FERNANDEZ, Tomás. Curso de Derecho Administrativo I. Ediciones Cevitas S. L. Décima Edición. Madrid 2000.
8. GORDILLO, Agustín (2013). Tratado de derecho Administrativo. Tomo III. Décima edición. Buenos Aires: Fundación De Derecho Administrativo.
9. GUZMAN NAPURI, Christian (2011). Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo. Lima: Ediciones Caballero Bustamante.
10. HINOSTROZA MINGUEZ, Alberto (2010). Proceso Contencioso Administrativo. Lima: GrijLey.
11. HUAYAPA TAPIA, Ramón (2006). Tratado del Proceso Contencioso Administrativo. Lima: Jurista Editores.
12. HUAMAN ORDOÑEZ, Luis Alberto (2010). El proceso contencioso administrativo. Lima: GrijLey.
13. HUAMAN ORDOÑEZ, Luis Alberto (2013). Contencioso Administrativo Urgente. Actuaciones enjuiciables y pretensiones procesales. Lima: GrijLey.
14. LANDA ARROYO, Cesar (2012). El derecho al debido proceso en la jurisprudencia. Corte Suprema de Justicia de la República del Perú,

- Tribunal Constitucional del Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lima: Academia de la magistratura.
15. MINJUS (2013). Guía sobre la aplicación del Principio-Derecho del debido Proceso en el Procedimiento Administrativo. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
 16. MONZON, Loreta (2011). Comentario exegético a la Ley del proceso Contencioso Administrativo. Lima: Ediciones Legales.
 17. MORON URBINA, Juan Carlos (2014). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica.
 18. PATRON FAURA, Pedro y PATRON BEDOYA, Pedro (2005). Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú. Lima: Editorial Jurídica GrijLey.
 19. PRIORI POSADA, Giovanni (2009). Comentarios a La Ley del proceso Contencioso Administrativo. Cuarta Edición. Lima: ARA Editores.
 20. PRIORI POSADA, Giovanni (2010). Manual de Derecho procesal Administrativo. Lima: Ediciones Caballero Bustamante.
 21. RUBIO CORREA, Marcial (2008). Para conocer la Constitución de 1993. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

HEMEROGRAFÍA

22. FERNANDEZ CARTAGENA, Julio A (2003). "El proceso Contencioso Administrativo". En: Diario Oficial El peruano. Miércoles 10 de setiembre del 2003.

ANEXO 02.- MATRIZ DEL PROCESO DE JULIO CESAR DE LA GALA HUAMANTUMA

JUZGADO : DÉCIMO JUZGADO CIVIL EXPEDIENTE : 01846-2008-0-0401-JR-CI-06 MATERIA : ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA ESPECIALISTA : JOHANN GOMEZ CAMPOS DEMANDADO : UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL AREQUIPA SUR y GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA DEMANDANTE : JULIO CESAR DE LA GALA HUAMANTUMA		
POSTULACION	PROCESO	EJECUCION
<p>FUNDAMENTOS DE HECHO Se disponga que la entidad demandada cumpla con emitir Resolución Directoral mediante la cual se me otorgue la bonificación diferencial en base al 30% de la remuneración total íntegra en sustitución de la que percibo actualmente calculada sobre la base de la remuneración total permanente, con retroactividad al mes de julio de 1995.</p> <p>FUNDAMENTOS DE HECHO Señala el recurrente que desde el mes de julio de 1995 a la actualidad, viene laborando para la administración pública en el cargo de Personal de Servicio III. Que actualmente viene percibiendo la bonificación diferencial en base al treinta por ciento de su remuneración total permanente, cuando se la bonificación diferencial debe calcularse en base al treinta por ciento de su remuneración total íntegra. Que con fecha cinco de febrero del 2008 ha solicitado mediante expediente N° 003037 el pago de dicha bonificación, a la mesa de parteó de la Unidad de Gestión Educativa Arequipa Sur, y que a la fecha de interposición de la demanda, han transcurrido más de quince días hábiles si respuesta alguna.</p> <p>FUNDAMENTOS DE DERECHO Se ampara por lo dispuesto en el artículo 53 inciso b) del Decreto Legislativo N° 276; si artículo 23 y 26 de la Constitución Política del Estado; el artículo 184 de la Ley N° 25303</p>	<p>Mediante resolución número dos, se admite la demanda interpuesta, corriéndose el traslado a la parte demandada; asimismo se íntegra en calidad de Litisconsorte Necesario Pasivo al Gobierno Regional de Arequipa. Se apersona al proceso la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL AREQUIPA SUR representada por su apoderada Ivette Luz Herrera Villanueva, quien procede a contestar la demanda. Se sanea el proceso, fijando los puntos controvertidos y se prescinde de la audiencia de pruebas. Luego se emite la Sentencia N° 022-2009, de fecha 22 de enero del 2009, mediante la cual el Juez FALLA declarando FUNDADA EN PARTE la DEMANDA, interpuesta por Don Julio Cesar de la Gala Huamantuma, sobre Acción Contenciosa Administrativa, en contra de la Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Sur sobre nulidad de Resolución Administrativa y DISPONIENDO que la entidad demandada cumpla con el pago al demandante de la Bonificación Diferencial en base al treinta por ciento de la remuneración total íntegra, así como los reintegros correspondientes desde el primero de enero del año dos mil cuatro.</p>	<p>En atención a la Sentencia N° 22-2009, la UGEL Arequipa Sur expide la Resolución Directoral N° 3751, de fecha 23 de julio del 2009, otorgando al recurrente por concepto de bonificación diferencial la suma de S/. 119.27 nuevos soles, sin reconocer los devengados ni los intereses. En la misma Resolución Administrativa N° 3751 señala que se expide en ejecución de la Sentencia N° 022-2009, sin embargo la suma reconocida es errónea, por lo que el Juzgado ha visto por conveniente disponer la intervención del perito Judicial, quien llega a la conclusión que la suma que le corresponde percibir mes a mes es de S/. 304.00 Nuevos soles y como devengados determina que esta equivale a un monto de S/. 22 573.81, la cual es aprobada mediante la Resolución 62 que obra en expediente del indicado proceso.</p> <p>El monto reconocido mediante la Resolución Administrativa señalada que fue emitida en ejecución de sentencia judicial hasta la fecha no ha sido corregido ni pagado, a pesar que se ha hecho requerimiento tras requerimiento.</p>

ANEXO 03.- MATRIZ DEL PROCESO DE ROXANA ELIZABETH ROMERO CARNERO

JUZGADO : SEXTO JUZGADO DE TRABAJO DE AREQUIPA EXPEDIENTE : 03484-2011-0-0401-JR-LA-06 MATERIA : ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA ESPECIALISTA : JOSE HUMBERTO NUÑEZ MUÑOZ DEMANDADO : UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL AREQUIPA NORTE , MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CERRO COLORADO y GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA DEMANDANTE : ROMERO CARNERO, ROXANA ELIZABETH		
POSTULACION	PROCESO	EJECUCION
<p>PETITORIO Solicita se declare la nulidad de la Resolución de Alcaldía 754 del 28 de setiembre del 2010, que declaró improcedente su solicitud de otorgamiento de la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación en base al 30% de su remuneración total de conformidad al artículo 48 de la Ley 24029, y su modificatoria Ley 25212; y en forma acumulativa accesoria pretende que se ordene a la demandada cumpla con expedir nueva resolución administrativa que le otorgue dicha bonificación especial recalculada en base al 30% de su remuneración total.</p> <p>FUNDAMENTOS DE HECHO La demandante indica que es docente Nombrada mediante Resolución Directoral 082, del 11 de setiembre de 1990 como profesora de aula de la Institución Educativa 40203 de Camaná, y actualmente viene laborando en la Institución Educativa 40053 “Manuel Andrés Tapia Fuentes” de Zamácola, distrito de Cerro Colorado del ámbito del Concejo Educativo Municipal de Cerro Colorado. Agrega que mediante Ley 24029 – Ley Profesorado -, modificado por el artículo 1 de la Ley 25212, otorga la bonificación especial por preparación de clases equivalente al 30% de la remuneración total; sin embargo, se le viene otorgando la bonificación especial por preparación de clases en base a la remuneración total permanente, por lo que solicito que se cumpla con recalcular y pagarle la bonificación especial por preparación de clases en base al 30% de su remuneración total de conformidad con el artículo 48 de la Ley 24029, sin embargo la autoridad demandada interpretando y aplicando indebidamente la Ley, declara improcedente su pedido, contraviniendo el artículo 48 de la Ley 24029, y los artículos 26, y 138 de la Constitución Política del Perú.</p> <p>FUNDAMENTOS DE DERECHO Artículo 48 de la Ley 24029, y los artículos 26, y 138 de la Constitución Política del Perú.</p>	<p>La demanda fue admitida a trámite en la vía de proceso especial mediante Resolución N°2 del folio 24. Mediante escrito de folio 42, la Municipalidad Distrital de Cerro Colorado deduce las excepciones de caducidad y ambigüedad en el modo de proponer la demanda y fórmula denuncia civil; y a folios 48 y siguientes contesta la demanda. Mediante Resolución 4 de folios 55 se tiene por deducidas las excepciones e improcedente la denuncia civil. Por Resolución 5 de folio 76 se tiene por contestada la demanda. Por Resolución 7, se declara infundada las excepciones y se declara saneado el proceso. Mediante Resolución 9 de folio 103 de autos, se tiene integra como litisconsorte necesario pasivos a la Gerencia Regional de Educación de Arequipa, Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Norte. A folio 136, la señora Procuradora Pública Adjunta del Gobierno Regional de Arequipa se apersona al proceso y se allana a la demanda. Mediante resolución 16 de folio 157 se tiene por no ha lugar al allanamiento; en el folio 165 y siguientes obra el Dictamen Fiscal, por lo que el estado del proceso es el de expedir sentencia.</p> <p>Luego se emite la Sentencia N° 1001- 2012, declarando fundada la demanda en todos sus extremos.</p>	<p>En cumplimiento de la Sentencia N° 1001- 2012, la UGEL Arequipa Norte ha expedido la Resolución Directoral N° 07777, del 10 de diciembre del 2014, reconociéndole a la demandante como adeudos de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación correspondiente al periodo que va de 01 de febrero de 1991 al 23 de diciembre del 2012 la suma de S/. 44 832.92 nuevos soles. Sin embargo, la mencionada resolución solo le ha reconocido los devengados, mas no los intereses, muy a pesar que en la Sentencia se dispone su pago.</p> <p>El pago de la suma reconocida en la señalada resolución hasta la fecha aún no se ha hecho efectivo, muy a pesar que se ha efectuado varios requerimientos.</p>

ANEXO 04.- MATRIZ DEL PROCESO DE JOSE TEOFILO VILCA RAMOS

JUZGADO : Juez del Tercer Juzgado de Trabajo de Arequipa EXPEDIENTE : 02883-2013-0-0401-JR-LA-03 MATERIA : ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA ESPECIALISTA : ROCIO VILLALTA REVILLA DEMANDADO : ONP DEMANDANTE : JOSE TEOFILO VILCA RAMOS		
POSTULACION	PROCESO	EJECUCION
<p>PETITORIO La demanda contenciosa administrativa ha sido interpuesta por el señor José Teófilo Vilca Ramos, solicitando la demandada cumpla con reconocerle y pagarle los intereses legales generados por la suma de S/. 5, 622.51 nuevos soles, que se le otorgo como pago de devengados por la regularización de su bonificación complementaria del 20% de su pensión, conforme consta de la notificación de fecha 19 de enero de 2012 y su correspondiente hoja de liquidación.</p> <p>FUNDAMENTOS DE HECHO Señala que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mediante resolución 18365-PJ-DZP-SGP-GDA-IPSS-91 de fecha 05 de julio de 1991 se le otorga pensión de jubilación a partir del 01 de abril de 1991. - Con fecha 22 de agosto de 1994 mediante resolución 24022-94 se le otorga la bonificación complementaria del 20% por la suma de I/. 23' 382,274.89 (su equivalente actual conforme a la ONP es de S/. 23.38 nuevos soles) a partir del 17 de marzo de 1992, la que no se le pago oportunamente. - Mediante liquidación 01621265-003 practicada con fecha 19 de enero de 2012 y su notificación de la misma fecha recién se actualiza y/o regulariza su pensión y se liquida los devengados de su bonificación complementaria del 20%, por el periodo comprendido entre el 17 de marzo de 1992 hasta el 31 de marzo de 2012, ascendente a la suma de S/. 5,622.51 nuevos soles, el mismo que se paga en el mes de marzo de 2012, por lo que dicho monto ha generado intereses. <p>FUNDAMENTOS DE HECHO Artículo 1246 del Código Civil</p>	<p>Se admitió la demanda mediante resolución uno (folio 15), mediante resolución dos (folio 27) se aprobó el allanamiento efectuado y se dispuso la remisión del expediente al Ministerio Público, a fojas 31 obra el dictamen fiscal. Luego se ha expedido la Sentencia N° 918-2013, del 22 de noviembre del 2013, declarando FUNDADA la demanda efectuada en contra de la ONP sobre cumplimiento de ley y pago de intereses, en consecuencia, DISPONE que la Demandada CUMPLA con emitir resolución reconociendo a su favor el pago de los intereses legales generados por los devengados de pensiones liquidados mediante la hoja de liquidación N° 01621265-003, de fecha 19 de enero del 2012, efectuando el cálculo conforme a la tasa de interés legal efectiva publicada por el Banco central de Reserva del Perú</p>	<p>En ejecución de sentencia la ONP emite Resolución N° 6569-2014-ONP/DPR mediante el que reconoce los intereses legales a favor del demandante reconociendo la suma de S/. 2896.84. La parte demandante observa la liquidación practicada, por lo que el Juez nombra un perito judicial contable para que determine si mediante el Informe presentado por la ONP se ha dado cumplimiento a lo ordenado en la sentencia recaída en el proceso. En atención a ello, el Perito Judicial presenta el informe N° 016-2014-MCL-P-JRMC, mediante la cual señala que la ONP no habría cumplido cabalmente con la sentencia expedida en el proceso, la misma que es aprobada mediante la Resolución N° 11, de fecha 13 de noviembre del 2014.</p> <p>A pesar que existe una Pericia Judicial Contable aprobada por el Juzgado que demuestra que mediante la Resolución N° 6569-2014-ONP/DPR, la ONP no dado cumplimiento a la sentencia expedida en el proceso, por lo que a la fecha incluso el funcionario encargado de dar cumplimiento has sido requerido y es más se viene promoviendo una denuncia penal por desacato a la autoridad. Sin embargo, a la fecha no se ha ejecutado cabalmente la sentencia.</p>

ANEXO 05.- MATRIZ DEL PROCESO DE GLADIS MARLENI MONTAÑEZ MACEDO

JUZGADO : SEXTO JUZGADO DE TRABAJO DE AREQUIPA EXPEDIENTE : 02317-2013-0-0401-JR-LA-06 MATERIA : ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA ESPECIALISTA : BECERRA VALDIVIA, ARLETTY KATH DEMANDADO : UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL AREQUIPA NORTE y GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA DEMANDANTE : GLADIS MARLENI MONTAÑEZ MACEDO		
POSTULACIÓN	PROCESO	EJECUCION
<p>PETITORIO Interpone demanda contencioso administrativa en contra de la Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Sur, con emplazamiento del Procurador Público encargado de los asuntos judiciales del Gobierno Regional de Arequipa y solicita: 1) Se ordene a la demandada cumpla con lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 6129, del 6 de setiembre del 2012, se le haga efectivo el pago por concepto de bonificación especial por preparación de clases y evaluación, ascendente a la suma de S/. 264.09 nuevos soles mensuales, con retroactividad a la fecha de emisión de dicha resolución y con abono de sus intereses legales correspondientes. 2) Se ordene a la demandada mediante resolución administrativa cumpla con reconocerle los devengados de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación dispuesta por el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, calculada en base al 30% de su remuneración total, desde la fecha de vigencia del Decreto Supremo número 051-91-PCM, con abono de los intereses legales.</p> <p>FUNDAMENTOS DE HECHO La demandante indica que es docente cesante. Que el artículo 48 de la Ley 24029 – Ley Profesorado -, modificado por el artículo 1 de la Ley 25212, otorga la bonificación especial por preparación de clases equivalente al 30% de la remuneración total; sin embargo, se le viene otorgando la bonificación especial por preparación de clases en base a la remuneración total permanente, por lo que solicito que se cumpla con recalcular y pagarle la bonificación especial por preparación de clases en base al 30% de su remuneración total de conformidad con el artículo 48 de la Ley 24029.</p> <p>FUNDAMENTOS DE DERECHO Artículo 48 de la Ley 24029, y los artículos 26, y 138 de la Constitución Política del Perú.</p>	<p>El proceso tramita por ante el Sexto Juzgado De Trabajo de Arequipa, como expediente N° 02317-2013-0-0401-JR-LA-06, donde el Juez expide la Sentencia 138-2013, de fecha 07 de noviembre del 2013, en primera instancia declarando fundada en parte, reconociendo el derecho a percibir los devengados más no la continua, por cuanto la demandante es profesora jubilada. La sentencia es apelada, la misma que se tramita por ante la Segunda Sala Laboral de Arequipa, Sentencia De Vista N° 1196-2014-2SL, de fecha 01 de diciembre del 2014, resuelve revocar la Sentencia apelada reformándola declararon fundada la demanda, sobre cumplimiento de Resolución Directoral N° 02566, (rectificada mediante Resolución Directoral N° 06129) interpuesta por Gladis Marleni Montañez de Bedoya, en contra de la Unidad de Gestión Educativa Local Arequipa Sur, con emplazamiento del Procurador Público del Gobierno Regional de Arequipa; en consecuencia, ordena que la demandada cumpla con ejecutar la Resolución Directoral N° 02566, de fecha cuatro de abril del dos mil doce (rectificada mediante Resolución Directoral N° 06129) en sus propios términos, así como el pago de los devengados desde el veintiuno de mayo de mil novecientos noventa hasta el tres de abril del dos mil doce, con deducción de lo percibido por dicho concepto calculado en forma errónea, más los intereses legales correspondientes.</p>	<p>En cumplimiento de dichas sentencias, la UGEL Arequipa Sur ha expedido la Resolución Directoral N° 03776-2015, del 26 de mayo del 2015, que resuelve ejecutar la Resolución Directoral N° 02566 y su resolución rectificatoria, y sin embargo no se pronuncia sobre los devengados ni los intereses. Por lo que la demandante solicita practique la liquidación de los devengados y los intereses de la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación en base al 30% de mi remuneración total, desde el 21 de mayo de 1990 hasta el 03 de abril del 2012, con deducción de lo percibido por dicho concepto calculado en forma errónea, más los intereses legales correspondientes, en los mismos términos que ordena la Sentencia de Vista N° 1196-2014-2SL expedida por la Segunda Sala laboral. Sin embargo a la fecha, la UGEL Arequipa Sur no ha cumplido con ejecutar cabalmente la Sentencia Judicial emitida en el proceso. Existe un último requerimiento de fecha 24 de mayo del 2016, requiriendo que la UGEL Arequipa Sur en el plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES cumpla con expedir la resolución administrativa correspondiente a la liquidación de los devengados e intereses legales que le corresponden al demandante, conforme lo ordenado en la Sentencia de Vista N° 1196-2014-2SL del uno de diciembre del 2014, bajo apercibimiento de multa de una unidad de referencia procesal, en caso de incumplimiento.</p>