



ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO

**“LA EFECTIVIDAD EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONTRA EL
ESTADO POR LOS JUZGADOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS
DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA DURANTE EL
PERÍODO 2003 - 2015”.**

**MODALIDAD PARA OPTAR EL GRADO:
MAESTRA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

AUTORA:

MARÍA DEL PILAR TUPIÑO SALINAS

ASESOR:

DR. JACOBO ROMERO QUISPE

JURADO:

DRA. TERESA DE JESÚS SEIJAS RENGIFO

DR. ELDER JAIME MIRANDA ABURTO

DRA. MARÍA ROCÍO GONZÁLES LOLI

LIMA- PERÚ

2018

En memoria de mi padre:

CRECENCIO TUPIÑO GUADALUPE

MAGISTER Y DOCTOR EN DERECHO

*Mi madre Teonólica Salinas
Sarmiento, mi esposo Orlando J.
Romero Zegarra e hija Elvira del Pilar
Romero Tupiño "Mis COLUMNAS"*

RESUMEN

El objetivo general de esta investigación consiste en explicar las causas que conllevan la no ejecución en plazo razonable de las sentencias contra el Estado en los Juzgados Contencioso Administrativos de la Corte Superior de Justicia de Lima; y como objetivo específico (1) demostrar que el actual marco normativo limita la labor del juez para cumplir con su cometido y como objetivo específico (2) demostrar que la carga procesal afecta el cumplimiento del plazo razonable en la ejecución. Nuestra hipótesis general de investigación que da respuesta al problema general planteado señala que se debe al insuficiente marco normativo existente que regula la etapa de ejecución de las sentencias contra el Estado y la excesiva carga procesal que afrontan; asimismo adicionalmente se han formulado problemas específicos (2) e hipótesis específicas (2); teniendo como hipótesis específica (1) que dicha deficiencia limita al juez de ejecución al no brindarle las herramientas intimidatorias eficaces; e hipótesis específica (2) que la excesiva carga procesal afecta el cumplimiento del plazo razonable en la ejecución, generando ineficacia y dilación en la actuación judicial. Para alcanzar nuestros objetivos recurrimos a la información proporcionada por los jueces de los 17 Juzgados Contencioso Administrativo al Sistema de Información de la Corte Superior de Justicia de Lima; así como al análisis documental consistente en la doctrina, jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la ley peruana que regula la ejecución de sentencias contra el Estado, entrevistas a Magistrados de la especialidad, leyes y códigos extranjeros que regulan el proceso contencioso administrativo y casos vistos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es de resaltar la realidad descarnada comprobada más relevante es que existen procesos cuyas sentencias a ejecutar se encuentran pendientes desde el año 2003, y si además tenemos en cuenta el plazo transcurrido para que se atienda el pedido en sede administrativa; sumado el tiempo de tramitación ante el Poder Judicial

para que el justiciable obtenga una sentencia firme a ejecutar; se evidencia la grave afectación al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva; lo que esta investigación busca resolver planteando propuestas concretas.

PALABRAS CLAVE: Justicia contencioso administrativa, tutela judicial efectiva, ejecución de sentencias, plazo razonable.

ABSTRACT

The general objective of this investigation is to explain the causes that entail the non-execution within a reasonable time of the sentences against the State in the Contentious Administrative Courts of the Superior Court of Justice of Lima; And as a specific objective (1) to demonstrate that the current regulatory framework limits the judge's work to fulfill his / her mission and as a specific objective (2) to demonstrate that the procedural burden affects compliance with the reasonable time in execution. Our general research hypothesis, which responds to the general problem, points out that it is due to the insufficient existing normative framework that regulates the stage of execution of the sentences against the State and the excessive procedural burden that they face; In addition, specific problems have been formulated (2) and specific hypotheses (2); Having as a specific hypothesis (1) that such deficiency limits the execution judge by not providing effective intimidating tools; And specific hypothesis (2) that the excessive procedural burden affects the compliance with the reasonable time in the execution, generating inefficiency and delay in the judicial action. In order to reach our objectives, we resort to the information provided by the judges of the 17 Administrative Litigation Courts to the System Of Information of the Supreme Court of Justice of Lima; As well as documentary analysis consisting of the doctrine, jurisprudence of the Constitutional Court, Peruvian law that regulates the execution of judgments against the State, interviews with magistrates of the specialty, foreign laws and codes that regulate the administrative contentious process and cases seen in the Inter-American Court of Human Rights. It is to emphasize the most important debunked reality is that there are processes whose sentences to execute are pending since 2003, and if we also take into account the time elapsed for the order to be dealt with in administrative headquarters; Added the time of processing before the Judicial Power so

that the justiciable obtains a firm sentence to execute; It is evident the serious affectation to the fundamental right to the effective judicial protection; What this research seeks to solve by proposing concrete proposals

KEYWORDS: Contentious administrative justice, effective judicial protection, enforcement of judgments, reasonable time.

Índice

	Pág.
DEDICATORIA	i
RESUMEN	ii
ABSTRACT	iv
INTRODUCCIÓN	xiii
CAPITULO I PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	
1.1. Antecedentes	01
1.1.1. Investigaciones Extranjeras.....	03
1.1.2. Investigaciones Nacionales.....	33
1.2. Planteamiento del problema	44
1.2.1. Descripción de la realidad problemática	44
1.2.2. Formulación del problema	47
1.3. Objetivos	47
1.4. Justificación	48
1.5. Alcances y limitaciones	49
1.5.1 Alcances del estudio.....	49
1.5.2 Limitaciones del estudio	50
1.6. Definición de variables	51
1.6.1. Variable independiente	51
1.6.2. Variable dependiente	51
CAPITULO II MARCO TEÓRICO	
2.1. Teorías generales relacionadas con el tema	52
2.1.1. Teoría General del Proceso	52
2.1.2. Teorías clásicas sobre la naturaleza jurídica del proceso	53
A. Teoría sobre la Responsabilidad Estatal	55
B. Plazo razonable.....	60
C. Carga procesal.....	64
D. Ejecución forzosa.....	65
2.2. Principios procesales	69
2.2.1. Los principios de legalidad, vinculación positiva a la ley, vinculación a la Constitución	71
A. Principio de la buena fe y de la lealtad procesal.	73

B. Principio de economía procesal	74
C. Principio de celeridad procesal	75
D. Principio de dirección del proceso	76
E. Principio de independencia de la función jurisdiccional.	76
F. Principio de tutela judicial efectiva.....	77
G. Principio de razonabilidad.....	77
H. Principio de interdicción o prohibición de todo poder ejercido en forma arbitraria e injusta.....	78
I. Principio de eficacia procesal.....	78
J. Principio de responsabilidad.....	79
K. Principio de cosa juzgada.....	79
L. Principio de igualdad.....	82
M. Principio de supremacía constitucional.....	83
N. Principio de legalidad presupuestaria.....	84
2.3. Bases Teóricas Especializadas sobre el tema	85
2.3.1. Jurisprudencia nacional	85
2.3.2. Autores nacionales	87
2.3.3. Autores extranjeros	89
2.3.4. Antecedentes de la justicia contencioso administrativa	92
2.3.5. Antecedente de la justicia contencioso administrativa en el Perú	94
2.3.6. La ejecución de sentencias en el PCA y el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva.	110
2.4. Marco conceptual	115
2.4.1 El juez contencioso administrativo.....	118
2.4.2 La tutela judicial efectiva.....	119
2.4.3 Efectividad de las sentencias.....	121
2.4.4 Marco normativo.....	122
2.4.5 La carga procesal.....	123
2.4.6 La carga procesal en ejecución.....	124
2.5. Marco normativo.....	124
2.6. Hipótesis.....	136
2.6.1. Hipótesis General y Específicas	136
2.6.2. Variables de estudio	137
2.6.3. Operacionalización de las variables	138
2.6.4. Matriz de consistencias	140

CAPITULO III MÉTODO

3.1. Tipo	141
-----------------	-----

3.2. Diseño de investigación	141
3.3. Estrategia prueba de hipótesis	142
3.4. Variables	142
3.5. Población de estudio.....	142
3.6. Muestra	142
3.7. Técnicas	143
3.7.1. Instrumentos de recolección de datos	143
3.7.2. Procesamiento de datos	143
3.7.3. Análisis de datos	144
3.7.4 Validez y confiabilidad	144
3.7.4.1 Validez del instrumento	144
3.7.4.2 Confiabilidad del Instrumento	146

CAPITULO IV PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

4.1. Contrastación de hipótesis	164
4.1.1. Precisión conceptual	164
4.1.2. Contrastación y validación de la hipótesis general	166
4.1.3. Contrastación de las hipótesis específicas	168
4.1.4. Contrastación con fuente documental.....	170
4.1.5. Contrastación con las sentencias del Tribunal Constitucional.....	174
4.1.6. Resultados de la entrevista a Magistrados especializados Contencioso Administrativo.....	195
4.1.7. Contrastación con normas que regulan la etapa de ejecución de sentencias en otros países.....	198
4.1.8. Contrastación con casos revisados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	206
4.2. Análisis e interpretación	217
a) Insuficiente marco normativo	217
b) Excesiva carga procesal	222
c) Efectividad de la ejecución de sentencias contra el Estado.....	225
d) Limita la labor del Juez para ejecutar las sentencias contra el Estado en plazo razonable	228
e) Dilación judicial	230

CAPÍTULO V DISCUSIÓN

5.1. Discusión	233
5.2. Conclusiones	241
5.3. Recomendaciones	243

5.4. Aporte al Derecho	244
5.5. Lista de Referencias	245

ANEXOS

Matriz de consistencias	262
Encuesta aplicada a Jueces de los Juzgados Especializado en lo Contencioso Administrativo	263
Estudio piloto de la problemática observada	268
Ficha de Validación de instrumento de Investigación.....	279
Matriz de Datos Básicos de la Encuesta a Jueces.....	281
Proyecto de Ley.....	283
Definición de Términos básicos.....	290

Lista de Tablas

Pág.

Tabla 1 Distribución de la carga procesal de expedientes acumulados por Juzgados Especializado en lo Contenciosos Administrativo de Lima según fase procesal, 2003 – 2015

Tabla 2 Distribución de la carga procesal de expedientes en trámites por Juzgados Especializado en lo Contenciosos Administrativo de Lima según fase procesal, 2003 – 2015

Tabla 3 Carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar por Juzgados Especializado en lo Contenciosos Administrativo de Lima, 2003 – 2015

Tabla 4 Carga procesal de expedientes con sentencias a ejecutar por Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de Lima según año de inicio, 2003-2015

Tabla 5 Sentencias sin concluir de los Juzgado Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima acumuladas por años del 2003-2006, 2007-2010 y 2011-2014

Tabla 6 Sentencias según año de inicio de ejecución del 1º al 9º Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima

Tabla 7 Expedientes con sentencias a ejecutarse del 1º al 9º Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima acumuladas por años del 2003-2006, 2007-2010 y 2011-2013

Tabla 8 Estratificación de los expedientes con sentencia a ejecutar por Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima según materia a diciembre del 2013

Lista de Gráficos

	Pág.
Gráfica 1 Carga procesal acumulada por los diecisiete Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de Lima según fase procesal, 2003 – 2015	149
Gráfica 2 Carga procesal acumulada por Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de Lima, 2003 – 2015	150
Gráfica 3 Carga procesal acumulada por Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de Lima según expedientes en trámites, 2003 – 2015.....	152
Gráfica 4 Carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar por Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo, 2003 – 2015	154
Gráfica 5 Carga procesal acumulada de expedientes con sentencia a ejecutar según año de inicio, 2003 – 2015	156
Gráfica 6 Carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar por año de inicio, 2003 - 2015	157
Gráfica 7 Evolución de la carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar según año de inicio, 2003 - 2015	158
Gráfica 8 Comparación de la carga procesal de expedientes en trámites vs. carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar por Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de Lima, 2003 – 2015	159
Gráfica 9 Estructura de la carga procesal por Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de Lima según expedientes en trámite y expedientes con sentencia a ejecutar, 2003 – 2015	160
Gráfica 10 Acumulado de expedientes con sentencias a ejecutar por cada Juzgados Especializados Contencioso Administrativos de Lima,2003–2015	161
Gráfica11 Acumulado de expedientes en trámites por cada Juzgados Especializados Contencioso Administrativos de Lima,2003– 2015	162
Gráfica 12 Comportamiento de la carga procesal en trámites vs. en ejecución de los diecisietes Juzgados Especializados Contencioso Administrativos,2003–2015.....	163

Gráfico 13 Expedientes con sentencias a ejecutar por Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima según año de inicio de ejecución.	269
Gráfico 14 Carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar por año de inicio, 2003-2013	270
Gráfico 15 Evolución de la carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar según año de inicio, 2003-2013	271
Gráfico 16 Distribución de Sentencias por Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima según año de inicio de ejecución	272
Gráfico 17 Expedientes con sentencia a ejecutar por los Juzgado Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima acumuladas según los años 2003-2010,2011-2012y2013.....	274
Gráfico 18 Distribución de Sentencias con inicio de ejecución por los Juzgado Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima acumuladas según años 2003-2010, 2011-2012 y 2013	275
Gráfico 19 Estratificación de expedientes con sentencias a ejecutarse por los Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima según materia a diciembre del2015.....	277
Gráfico 20 Distribución de los expedientes con sentencias a ejecutar por Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Limasegún materia a diciembre del 2013	278

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación nace de la experiencia adquirida en el tiempo como operadora judicial en la especialidad contencioso administrativa, teniendo como inquietud abordar la problemática referida a la demora en la ejecución de sentencias en contra del Estado.

La Justicia contencioso administrativa "tiene por finalidad el control jurídico del 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" (Decreto Supremo N° 013, 2008, Sector Justicia, art.1).

Sólo se alcanza la tutela judicial efectiva cuando la parte vencida en juicio cumple íntegra y oportunamente lo ordenado en la sentencia; más aún si se tiene en cuenta el tiempo durante el cual se tramitó el proceso judicial, así como el previo ante la Administración Pública, lo que significa un vía crucis para el Justiciable.

No obstante, haberse amparado la demanda en dichos procesos, la ejecución de la sentencia no se efectúa en tiempo razonable, pese muchas veces al carácter social de las pretensiones, vulnerándose la tutela judicial efectiva, derecho fundamental de todo justiciable; por lo que este trabajo es actual y de mucha importancia como aporte al derecho, en tanto que contribuirá a mejorar el procedimiento de ejecución de sentencias que servirá como herramienta procesal al juez; de igual modo beneficiará a los justiciables en la medida que verán cumplidas sus expectativas al alcanzar justicia en forma definitiva dado que se efectivizarán sus derechos no respetados por el Estado.

Es objeto del presente trabajo investigar cuáles son las causas por las que no se ejecutan las sentencias en plazo razonable para luego plantear propuestas como la modificatoria de la ley que regula en proceso contencioso administrativo en cuanto a dicha etapa y la

creación de órganos de ejecución que coadyuvaran a su solución. Para lo cual se hará una evaluación crítica de la regulación existente, teniendo en consideración su naturaleza de especial, estando a que no resulta siempre viable aplicar supletoriamente el Código Procesal Civil (que norma los procesos referidos a relaciones de índole privada), puesto que si bien el Estado actúa como una parte en igualdad de condiciones en el proceso judicial; lo cierto es que no es lo mismo hacer efectiva una sentencia en contra de un particular que contra el Estado, debido a que su accionar desde el punto de vista presupuestal y otros supuestos está supeditado a principios propios y a cargo de funcionarios públicos que asumen responsabilidad civil, penal y administrativa, que de ser el caso el Juez debe efectivizar; que por otro lado sus cuentas y bienes - al tener la calidad de dominio público en su mayoría - no facilita la labor del juez al no poder disponer medidas de embargo sino sólo cuando son de dominio privado. Asimismo la actual ley sólo contempla en forma incompleta la ejecución de dar sumas de dinero, pero no cuando se trata de obligaciones de hacer o no hacer.

También se evaluará la carga procesal existente en trámite y de ejecución a cargo de los juzgados de la especialidad; lo que en principio produce dilación; requiriéndose que la carga de ejecución sea de atención preferente y especializada.

Para ello se efectuará trabajo de campo utilizando la información proporcionada por los juzgados contencioso administrativos al Sistema de Información del Poder Judicial, inventarios existentes, entrevistas, revisión de fuentes documentales (Doctrina, leyes y sentencias) y el análisis comparativo con leyes que regulan el proceso contencioso administrativo en otros países.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Antecedentes

En el año 1997 el Tribunal Constitucional Peruano en la STC N° 006-96-I/TC analizó el problema referido a la ejecución de sentencias, en específico sobre la inembargabilidad de los bienes del Estado y la previsión de partidas presupuestadas para el pago de deudas de dinero; advirtiendo que se violaba el principio de igualdad de las partes procesales.

Luego, en el año 2004 en la STC N° 0015-2001-AI, 016-2001-AI/TC y 004-2002-AI/TC, se determina la inconstitucionalidad del artículo 42 de la Ley N° 27584, aclarando su sentido interpretativo conforme a la Constitución; y del artículo 2 de la Ley N° 26756 en forma parcial, haciendo un diagnóstico de los vacíos normativos existentes sobre la ejecución de sentencias; en resguardo al derecho fundamental a la efectividad de las decisiones judiciales.

De igual modo, en el año 2013, el Supremo Intérprete de la Constitución reitera que no existen procedimientos claros que posibiliten la ejecución de los fallos y que el desarrollado en la sentencia antes citada no resultaba suficiente.

También diversos estudiosos como Abad Yupanqui (2014) y Danós Ordoñez (2014), en evento llevado cabo en el año 2014, afirmaron que el Estado no acataba las sentencias y se requería mayores reglas procesales.

No se ha ubicado en el ámbito nacional alguna tesis que aborde de modo integral esta problemática; sólo un aporte limitado al incumplimiento y/o dificultad procesal para exigir en etapa de ejecución a las entidades públicas honren sus deudas dinerarias; y a nivel internacional ha sido la inquietud de los investigadores el porqué de la demora de los juicios; debiendo resaltar las investigaciones que analizan el Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica que regula con mayor eficacia la ejecución de sentencias; y respecto a los autores de artículos y libros citados concluyen señalando la falta de mecanismos legales y la dificultad de que el juez pueda ejecutar en forma celeridad cuando la parte obligada es el Estado.

Con respecto a si la carga procesal existente en juzgados contencioso administrativo influye en la tramitación de procesos se ha encontrado informes elaborados por Hernández Breña, Wilson que citando a De la Jara, quien a su vez menciona la gestión de doctor Francisco Távara Córdova como Presidente del Poder Judicial en ese año, nos dice: “En conclusión, la carga procesal sí existe, pero no es generalizada, como señala el mito. Y esto no constituye logro alguno, sino un paso importante para poder reconocer dónde están los problemas más graves y priorizar las soluciones. En ese sentido, se conoce que la gestión del actual Presidente del Poder Judicial estaría priorizando acertada y precisamente las especialidades contencioso-administrativas y de familia, mientras que en lo penal la batalla se están dando con la implementación del nuevo Código Procesal Penal en Huaura y La Libertad con éxitos iniciales que auguran buenos resultados.”.De la Jara (citado en Hernández, 2007, p, 27); agregando en una posterior investigación: “Ello no obsta

para que la no ejecución de sentencias se pase por alto como uno más de los inconvenientes por solucionar en nuestra administración de justicia. La importancia de superar esta nueva barrera al acceso a la justicia tiene un llamado de urgencia expresado en cifras: según las estadísticas del Poder Judicial, de las 885 mil sentencias emitidas en el 2006 solo 97 mil se cumplieron, esto es, 11 de cada 100. Hasta el momento se han visto datos de carga procesal que representan todos esos casos en los que se está en busca de una decisión final del juez, sea en primera instancia o en apelación. En cambio, cuando se habla de carga procesal en ejecución se hace referencia a expedientes que ya «salieron» del sistema. La carga en ejecución se denomina así porque se trata de procesos que ya culminaron y que cuentan con sentencia definitiva pero en espera de ser cumplida por las partes y sin la mediación de otro proceso judicial.” (Hernández, 2008, p.51)

1.1.1. Investigaciones Extranjeras

López (2013) en la Tesis titulada: **Tutela Judicial Efectiva en la Ejecución de Sentencias expedidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra Ecuador** explica:

En esta tesis se aborda la ejecución de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo la ejecución uno de los contenidos del derecho a la tutela judicial efectiva reconocida en la Constitución de la República del Ecuador. (...) La tutela judicial es un derecho compuesto, ya que forma parte del derecho al debido proceso, por lo tanto dentro del proceso cualquiera sea su naturaleza se debe (...) finalmente resolver con base a las normas señaladas y en mérito del proceso. (...) El derecho a la tutela judicial efectiva está compuesto por: a) el derecho de acceder a los órganos de justicia, el cual implica universalidad, gratuidad,

igualdad y debido proceso. b) obtener una sentencia motivada y congruente. c) que la sentencia se ejecute de manera efectiva. d) derecho al recurso legalmente previsto. Es decir para que sea realmente efectiva esta tutela que empieza con el acceso a los órganos de justicia, debe concluir con una decisión posible y materialmente ejecutable. (...) Para el objeto de esta tesis, la ejecución de sentencias es el contenido más importante de la tutela judicial, ya que se produce en virtud de la finalización de un proceso en donde se determinan derechos y obligaciones para las partes y es el momento de que las mismas se materialicen, lo cual constituye también seguridad jurídica. Ejecutoriada la sentencia es inmutable, asegurando así la efectividad de la tutela judicial efectiva, por cuanto no se puede reabrir el proceso lo resuelto se encuentra en firme y debe cumplirse, es cosa juzgada y no puede luego de dictada la sentencia y ejecutoriada la misma modificarse, salvo en los recursos de revisión en materia penal, los cuales se caracterizan por aparecer nuevos elementos que hacen posible una reconsideración de la sentencia. (...) La tutela judicial efectiva no consiste solo en acceder a los órganos de justicia y obtener de ellos una sentencia motivada, sino también en el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, con lo cual se materializa el derecho a la tutela judicial y los derechos reconocidos en dicha sentencia, derecho que tiene toda persona y nace en el momento en que la sentencia se encuentra firme y ejecutoriada; en este mismo sentido Giovanni Priori manifiesta que: “Esta capacidad y necesidad de que la resolución judicial que ponga fin a la controversia produzca efectos en el ámbito de la realidad y el derecho, es lo que suele denominarse *efectividad*, constituyéndose como rango esencial del derecho a la tutela jurisdiccional” Priori (citado en López, 2013). (...) La obligación de cumplir las

sentencias también radica en la vigencia del principio básico del derecho internacional *pacta sunt servanda*, que consiste en el fiel cumplimiento de lo pactado por las partes y la CADH sí estipula la obligación de los Estados parte de cumplir todas las sentencias dictadas por la Corte IDH, por lo tanto el Ecuador debe cumplir, situación que se relaciona además con el Art. 27 de la Convención de Viena, Sobre el Derecho de los Tratados. (...) En este sentido Lisandro Pellegrini manifiesta: “[...] una vez reconocida la jurisdicción de la Corte IDH, ninguna cuestión de soberanía – ni, en general, ningún aspecto del orden jurídico interno – podría esgrimirse válidamente como justificación del incumplimiento de las sentencias de la Corte IDH.” Pellegrini (citado en López, 2013); (...) si las sentencias no son ejecutadas, la tutela judicial no es efectiva, siendo que el hacer cumplir lo decidido en la sentencia es competencia del órgano que la emitió, y en el caso de la Corte IDH esa competencia está establecida en la CADH, Pacto de San José de Costa Rica, así como la obligación de los Estados de cumplirla, materializando así el derecho a la tutela judicial efectiva. (...) Revisadas las sentencias de la Corte IDH, mediante las cuales se ha declarado que el Ecuador ha violado derechos reconocidos en la CADH, se evidencia un cumplimiento parcial por parte del Estado, sin embargo en la actualidad existen políticas y entidades públicas que coadyuvan a un cumplimiento oportuno y completo de los puntos resolutivos de las sentencias, situación que garantizará el cumplimiento del derecho a la tutela judicial efectiva en su contenido de la ejecución de la sentencia, cumplimiento que se fortalece además por la existencia de la acción por incumplimiento, ya que en la actualidad constituye una garantía jurisdiccional efectiva que posibilita y viabiliza la ejecución de la sentencia. Como se ha señalado a lo largo de este

trabajo, que la falta de ejecución de las sentencias que dicta la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Ecuador, constituye vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, ya que con la ejecución se materializan los derechos reconocidos en favor de la víctima, caso contrario la sentencia constituiría una simple declaración sin efectos reales.

(...)CONCLUSIONES (...) 2) La ejecución de las sentencias internas y más aún las de la Corte IDH, están garantizadas por la vigencia del derecho a la tutela judicial efectiva, siendo obligación del Ecuador adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivo el ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la CADH, en este sentido los tribunales de justicia nacionales no deberían permanecer impávidos, sino que, en caso de requerir su intervención lo hagan de manera firme a fin de garantizar el cumplimiento de los Derechos Humanos, en armonía con el Art. 2 de la CADH. (...) 5) Las sentencias tienen su razón de ser en su contenido y cumplimiento oportuno, por lo tanto no tiene sentido una sentencia si ésta no puede hacerse efectiva, por lo que definitivamente la falta de ejecución integral de las sentencias de la Corte IDH e incluso la demora en su cumplimiento, vulnera nuevamente los derechos de las víctimas, especialmente el derecho a la tutela judicial efectiva en su contenido de la ejecución de las sentencias, situación que es constante, especialmente respecto a la obligación de investigar, identificar y sancionar, si fuere el caso, a los responsables de las violaciones a los derechos humanos, por lo que en tales condiciones la tutela no es efectiva, ya que la sentencia se cumple parcialmente. c) El hecho de que el Ecuador no ejecute una sentencia de la Corte IDH acarrea una sanción moral por parte de la Asamblea de la OEA, sin embargo siendo obligación de los Estados parte adoptar las medidas necesarias

para su cumplimiento, hay que destacar que en los últimos años el Ecuador ha buscado garantizar la ejecución de dichas sentencias, lo que se evidencia en la actual Constitución de la República que creó la Acción de Incumplimiento y la expedición del Decreto Ejecutivo No. 1317, claro que estas acciones no son suficientes y aún queda mucho por hacer para lograr una ejecución oportuna e integral de las sentencias de la Corte IDH para que constituyan una verdadera tutela judicial efectiva. (...) 8) El proceso de ejecución de sentencias dictadas por la Corte IDH sería oportuno y eficaz si la Corte IDH se transformara en un Tribunal permanente, a fin de que atendiera en plazos cortos las peticiones de las partes, para lo cual sería necesario una reforma a la CADH en la que se determine que los jueces sean permanentes y residan en un lugar determinado. (pp.10,20,21,30,31,51,52,111,112,113,116).

Relación que guarda con el presente estudio: El análisis que realiza la autora en cuanto a la importancia de la tutela judicial efectiva fundamentado en la ejecución de las sentencias, por cuanto el retardo en su ejecución constituye la vulneración de la misma y el mensaje que no existe tutela judicial.

Herrera (2012) en su tesis titulada: **La ejecución provisional de sentencias en lo Contencioso Administrativo** dice:

La ejecución provisional de sentencias es una figura que se refiere a la ejecución de aquellas sentencias que carecen de firmeza, siendo que existe recurso de casación pendiente. (...) Si bien, el artículo 146 del Código Procesal Contencioso Administrativo alude a la ejecución provisional de sentencias, parece existir una imprecisión al interpretarse que una sentencia en firme se ejecuta de manera provisional, éstas solamente se ejecutan de manera definitiva.

Así, debe diferenciarse entre las sentencias firmes y las no firmes para hablar de provisionalidad. (...) El problema que motiva la investigación es la insuficiencia del artículo 146 del CPCA costarricense para regular la figura de la ejecución provisional de sentencias, siendo que dicho artículo alude a una ejecución provisional de sentencias en firme, lo cual, preliminarmente, se considera errado. (...) Se considera, adicionalmente, y de manera preliminar que la actual regulación tiene roces con el principio constitucional de justicia pronta y cumplida y con el de seguridad jurídica.(...). La metodología será, tanto de carácter inductivo como descriptivo. (...). El uso de este método podrá verse en el estudio que se hará de la figuras de la ejecución provisional, la ejecución parcial y las medidas cautelares. Así, mediante la comparación, podrá determinarse la utilidad práctica que debe darse a cada figura y ello servirá para emitir criterio sobre la aplicación que se les ha venido dando en la sede contencioso administrativa. Además, el uso de este método es indispensable para saber si al descomponer las normas actuales en materia de ejecución provisional de sentencias, se respetan los principios constitucionales de justicia pronta y cumplida y de seguridad jurídica, ya que de no ser así indiscutiblemente se dirige la investigación hacia la necesidad de reformas a nivel normativo.” (pp.2,4,5,7). La hipótesis, básicamente, alude a la necesidad de replantear la ejecución provisional, lo cual debe hacerse a través de una reforma legal (Herrera, 2012). Herrera (2012) señala: “Mediante la metodología planteada se pretende dar un cabal desarrollo a los objetivos de esta investigación, los cuales se exponen en el siguiente acápite. (...) Objetivo general. Determinar si es o no necesaria una reforma al Código Procesal Contencioso Administrativo en cuanto a la regulación actual de la figura de la ejecución provisional de sentencias, de

manera tal que se considere en cumplimiento del principio constitucional de justicia pronta y cumplida y en atención a la seguridad jurídica. (...) desarrollando los temas pudo arribarse a las conclusiones siguientes: La figura de la ejecución provisional de sentencia en la jurisdicción contencioso administrativa es insuficiente y está indebidamente regulada. (...) La ejecución provisional de sentencias dista en mucho de las medidas cautelares en etapa de ejecución, por lo que es necesaria la coexistencia de ambas figuras en la normativa contencioso administrativa nacional.(...) La figura de la ejecución provisional de sentencia en la jurisdicción contencioso administrativa (...) no vela por los principios constitucionales de justicia pronta y cumplida y de seguridad jurídica. (...) No puede solucionarse la situación del riesgo que produce la retroacción de efectos y etapas procesales que deviene del recurso de casación.e) Es necesaria una reforma al Código Procesal Contencioso Administrativo que regule la ejecución provisional de sentencias desde otra perspectiva. (...) El proyecto de ley tramitado en la Asamblea Legislativa bajo el expediente número 17782 no es suficiente para regular satisfactoriamente la ejecución provisional de sentencias.(pp.8,165,166,167,168,170).

Este trabajo de investigación guarda relación con el presente estudio, porque en su desarrollo muestra la problemática de una sobrecarga procesal judicial y una demora en la ejecución de sentencias, además de los siguientes puntos: Desarrolla aspectos de la ejecución de sentencias emitidas en un proceso contencioso administrativo, recurriendo el autor a la interpretación jurídica del concepto ejecución, citando a Cabanellas de Torres quien explica que es la: *“última parte del procedimiento judicial, que tiene como finalidad dar cumplimiento a la sentencia definitiva del juez o tribunal*

competente”Cabanellas (citado en Herrera, 2012), concepto que no lo estudia aisladamente del elemento ejecutado. Desarrolla las formas de conclusión del proceso de ejecución cuando el sujeto procesal pasivo es la administración, centrando su análisis. Propuesta de reforma de la normativa en lo contencioso administrativo, por cuanto la no ejecución de sentencias vulnera el principio de justicia pronta y cumplida, así como de seguridad jurídica (Herrera, 2012).Agrega: “uno de los mayores problemas que aqueja al sistema judicial actual es la lentitud con que se resuelven los procesos, pese a la existencia del mandato constitucional que obliga a resolver con prontitud. Debe apuntarse que no es mucho lo que se puede hacer para acelerar los procesos judiciales, si no se hace un cambio sustancial en el sistema que permita cumplir con las metas, ya que ha sido la regla en los años precedentes que entren más casos a los estrados de los que salen.” (Herrera, 2012, p.134).

Como es de verse, el autor no solo se centró en desarrollar sobre la problemática observada de la interpretación errada de la normativa en cuanto a la ejecución provisional de sentencias en lo contencioso administrativo, sino que da a conocer los factores que inciden en la demora de la ejecución de sentencias.

Angulo (2011) en la tesis:La duración excesiva del juicio ¿Un problema común en Latinoaméricadesarrolla:

El autor realiza un análisis de la dinámica judicial latinoamericana, enfocándose en el retardo procesal como uno de los obstáculos comunes en los países latinoamericanos, entendiendo por retardo procesal una circunstancia excepcional en la que un proceso, cualquiera sea su naturaleza, no sólo se ha extendido más allá de lo establecido en las leyes adjetivas, sino más allá de lo

“razonable”. (...)la gravedad del problema ha superado el nivel de tolerancia de la colectividad, convirtiéndose, según revelan las encuestas, en una de las razones de la generalizada desaprobación de la justicia en la región que llega a adoptar el carácter de una verdadera crisis en algunos países. (...)Lo primero que esperan los ciudadanos de la administración de justicia es que ésta resuelva sus controversias con rapidez y que al menos, cuando las resuelva, sus sentencias sean ejecutables y no una simple declaración de intenciones cuya materialización sea inviable. (...)La ineficiencia de los servicios de administración de justicia se expresa principalmente en la poca capacidad de responder oportunamente a las demandas por parte de la población y la falta de efectividad de los tribunales en el procesamiento de las causas que son admitidas, situación que imposibilita la adopción de decisiones oportunas y haciendo que la población perciba a las instituciones judiciales como inadecuadas para la resolución de sus conflictos cotidianos. (...) Para ilustrar esta afirmación —según datos del Banco Mundial a través del proyecto Doing Business para el año 2010—, hay que decir que en América Latina el tiempo promedio para resolver una demanda de cumplimiento de contrato de venta de bienes es de 707 días y los costos calculados desde la presentación de la demanda hasta la efectuación del pago equivalen a 31,2% del monto demandado. (...) La reforma judicial aparece entonces como la tabla de salvación de cara a los problemas que enfrenta este sector, en buena parte porque se destinan significativas sumas de dinero para desarrollar sus objetivos, provenientes en algunos casos de deuda externa. Sin embargo, los resultados en cuanto a solventar el problema de la excesiva duración de los procesos no son tan alentadores. Y, aunque se trata de un objetivo ambicioso, en la práctica las reformas han pretendido objetivos

insuficientes y no forman parte de un proyecto sostenible a largo plazo. Algunos de estos objetivos son: cambios en el marco legal, organización y recursos presupuestales del sector, fortalecimiento de la independencia y autonomía judicial, así como construcción de nuevas sedes para los tribunales o capacitación del personal al servicio de la administración para la implementación de la reforma del proceso penal, y sobre el punto que nos interesa: la aplicación de nuevos modelos de gestión judicial que satisfagan los estándares básicos del debido proceso. Pero, lo que normalmente ocurre es que los Estados elaboran una reforma constitucional que consagra estos estándares y se limitan a establecer una garantía formal y no real de este derecho. (...) Se tiende a pensar que sobrecarga judicial conlleva la duración excesiva del juicio y una justicia tardía; y que ello se ha convertido en una verdadera crisis en los últimos años. La lentitud de los procesos parece haberse convertido en regla y no en la excepción. Autos que duermen en los archivos de los funcionarios sin redactar resolución alguna, sentencias que tardan en llegar, hasta tal punto que en ellas se reconoce un despido injustificado a un funcionario ya jubilado; créditos al empresario quebrado; se declara la inocencia de quien lleva ya varios años en prisión; se ordena la conservación de un edificio demolido y se anulan matrimonios cuando uno de los cónyuges ha fallecido sin haberse podido casar con su segunda pareja, son sólo algunas de las consecuencias que esta duración excesiva acarrea. Hammergren (citado por Angulo, 2011). De manera que la inexistencia de un sistema de reparto de trabajo eficiente —asociada a otros problemas como por ejemplo: mayor cantidad de procesos de los que el sistema puede absorber, falta de jueces, infraestructura insuficiente, deficiencias organizativas, suspensiones dentro del proceso, o rebeldía de alguna de las

partes— conlleva la congestión judicial y la excesiva duración del juicio. Lo verdaderamente preocupante de esta situación es el alcance estructural que ha logrado, además del hecho de que los intervinientes en el proceso: jueces, abogados, fiscales y defensores, conscientes de esa lentitud, han asumido que esperar es la única solución posible. (...) Interesantes estudios en la región muestran que en la mayoría de estos países el sistema de justicia no está preparado para responder eficientemente y prestar el servicio que los individuos requieren; por señalar un ejemplo, en algunos países de América latina como Argentina, Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela, en un año se resuelven menos casos de los que en ese mismo año entran. Sin embargo cabe preguntarse, ¿cómo se explica que un sistema altamente desprestigiado genere un mayor y no un menor volumen de casos? (...) cuando se conversa con funcionarios judiciales, cualquiera sea su cargo, todos ellos parecen identificar los mismos problemas y en áreas muy puntuales: insuficiencia de recursos financieros y logísticos, legislación inadecuada o desfasada y falta de estrategia que incluya políticas concretas. A la hora de evaluar el desempeño de estos funcionarios, se identifican los siguientes problemas: débil capacitación, falta de coordinación y duplicación de funciones, falta de uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, y poca transparencia e independencia, evidenciadas en su incapacidad para establecer lineamientos y procedimientos que pasen por encima, soslayando u obviando, de actos de corrupción o presiones políticas. Incluso los tribunales internacionales no escapan a esta problemática. (...) En la mayoría de los países de Latinoamérica, el derecho a un plazo razonable se encuadra dentro de los elementos constituyentes del debido proceso, lo cual a simple vista no ofrece grandes aclaraciones, pero al menos nos da una idea de

qué recurso es aplicable para ejercerlo y cómo ha sido abordado por la jurisprudencia, tanto en el ámbito interno como en el ámbito regional. En consecuencia, la situación actual de la administración de justicia en América Latina produce una gran frustración, pero también ofrece una gran oportunidad, porque en muchos de los poderes judiciales latinoamericanos se ha hecho conciencia de la magnitud del problema y se ha intentado solucionarlo, aunque no se haya dado con la política acertada para ello. Esta investigación tiene como objeto verificar si la duración excesiva de los juicios es un problema presente en la mayoría de los países de América Latina. (...) Objetivo general: Determinar las causas comunes que ocasionan la duración excesiva de los juicios en Latinoamérica. (...) CONCLUSIONES (...) 3.- Mientras los conflictos y las necesidades judiciales de los ciudadanos crecen en progresión geométrica, la oferta del servicio de justicia lo hace en progresión aritmética. En otras palabras, y al contrario de lo que pareciera obvio –a mayor carga procesal se reacciona automáticamente con mayor cantidad de personal– el aumento de la oferta judicial no resuelve el problema del congestionamiento o retardo judicial como observamos en el caso de Chile o Bolivia, pues dicha ampliación, según la teoría de Santos Pastor, lo que hace es incrementar la demanda de justicia, y en consecuencia la creación de nuevos tribunales, crea mayor ineficiencia y congestión a nivel general. (...) 6.- Sin embargo, los cambios legislativos pueden lograr algunos objetivos de la reforma: establecer un presupuesto adecuado para el sector justicia; crear nuevas instituciones o lograr el equilibrio apropiado entre el Poder Ejecutivo y su obligación de garantizar el respeto pleno de los derechos humanos, a la vez que proporcionar a sus ciudadanos elementos esenciales de seguridad como recursos de exigibilidad o la desjudicialización de algunas

conductas. Pero no puede es caerse en el equívoco del fetichismo judicial explicado por Binder de que modificar la ley es suficiente para cambiar la realidad. (...) 14.- Las metas cuantitativas parecieran ser una medida preventiva a posibles congestionamientos, sin embargo y aunque no hay suficiente información para evaluar este punto, se podría pensar que esta medida atenta con el derecho de acceder a la justicia, en virtud de que si investigar un caso complejo toma el mismo tiempo que varios sencillos, es lógico que el fiscal elegirá investigar los sencillos antes que el complejo si hay una compensación económica por mantener un récord de casos resueltos. Y precisamente, la imposibilidad de acceder a la justicia constituye, un rasgo característico de la desigualdad y la marginación. (...) 22.- Si al juez se le convierte en un pasivo espectador del debate judicial, sin facultades para impulsar adecuadamente el proceso y evitar su estancamiento, para rechazar las maniobras dilatorias de la parte que no está interesada en obtener justicia, sino en demorar su aplicación, para controlar y sancionar las faltas contra la buena fe y la lealtad que deben existir en todas las actuaciones procesales, para exigir inicialmente la comprobación de los presupuestos necesarios a fin de dictar sentencia de fondo y evitar procesos inútiles, y para evacuar los procesos en un tiempo relativamente corto, entre otros poderes, la justicia será lenta y mala a pesar de las buenas condiciones que tengan los jueces y magistrados. (...)Propuestas: 28.- Los juzgados de ejecución de sentencias deberían ubicarse dentro de las instalaciones de los centros penitenciarios en virtud de que es allí donde se encuentran los usuarios de este servicio; de esta manera se ahorran todos los inconvenientes de traslados de condenados y se revisarían las medidas sustitutivas de forma más expedita. 29.- La especialización de los juzgados, los nuevos modelos de gestión

y administración de despachos judiciales, la incorporación de figuras como el administrador dentro del despacho, el juez tramitador y el juez decisor, son muestra de que hay un cambio de paradigmas para enfrentar los problemas de lentitud de la justicia.(pp. 2,3,4,5,7,8,10,13,14,395,396,397,401,405,406,407).

Relación con el presente estudio: el objeto de su estudio está enfocado con el cumplimiento del plazo razonable, derecho protegido en las constituciones de los Estados democráticos y en la CIDH; en ese sentido, comparte el análisis de los factores que inciden en el no cumplimiento del plazo razonable y el papel del Juez como garante del cumplimiento del plazo razonable.

Herrera (2010) en la tesis: **Análisis del proceso de ejecución de sentencia en la normativa contencioso-administrativa, a la luz de su jurisprudencia y principales cambios suscitados con la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo** señala:

Recientemente la Jurisdicción Contencioso Administrativa ha sufrido cambios significativos en su estructura y su visión como herramienta de la justicia costarricense. La materia se ha destacado por su labor y su relevancia jurídica a nivel nacional por tener en su conocimiento la tramitación y deliberación de procesos sumamente complejos. Todo cambio debe fundamentarse en la búsqueda de un mejoramiento en el servicio y satisfacción de los usuarios y de todos los implicados en el día a día de los Despachos contencioso administrativos, más aun en procesos de Ejecución de Sentencia, donde los administrados acuden a la Jurisdicción en busca de una respuesta justa primero, integral y cumplida en tiempo razonable para su derecho declarado en sentencia. Este corto preámbulo permite acercarse a la realidad de la Jurisdicción

Contencioso Administrativa, el bastión de la presente investigación, a la que se le dará un enfoque jurisprudencial y un soporte doctrinario combinado con la práctica diaria, centrado en los procesos de ejecuciones de las sentencias conocidas por el Tribunal y el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda del Segundo Circuito Judicial de San José, según el Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de La Jurisdicción Contencioso Administrativa. Este tema de tesis es una investigación novedosa acerca de estos Procesos de Ejecución de Sentencia, ya que se analizarán los temas que se han tratado por parte de los más altos Tribunales Jurisdiccionales, sean la Honorable Sala Primera de La Corte Suprema de Justicia y el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, con relación a la Jurisprudencia emanada en aplicación de la Ley Reguladora de La Jurisdicción Contencioso Administrativa anteriormente, y el Código Procesal Contencioso Administrativo en la actualidad. El presente estudio deja al descubierto diversas situaciones que surgen a partir de la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo que en poco más de dos años de aplicación los cambios generados han marcado un antes y un después en la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Así mismo, el novedoso proceso de ejecución de sentencia del Juzgado Contencioso Administrativo ha dejado atrás la rigidez, la lentitud y la práctica de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para modernizarse con principios procesales de la nueva normativa. Se habla entonces de un nuevo Juzgado Contencioso ágil, con procesos mixtos entre la escritura y de la oralidad, expedientes con etapas céleres y jueces de calidad y compromiso con el nuevo proyecto, que aprovechan y respetan la inmediación y concentración de la prueba en cada audiencia oral señalada, así como una

organización en la forma de trabajo que busca día con día un servicio al usuario de calidad. Esto también es una invaluable novedad, y es un reto no menos complicado que el afrontado por la ejecución de sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo con la figura del juez ejecutor, encargado de hacer cumplir el fallo de manera incólume. (...) surge el problema: ¿Los principios adicionados al proceso de ejecución de sentencia mejorarán no sólo la calidad en el servicio brindado, sino también el tiempo de respuesta hacia los usuarios de la jurisdicción, generándose con ello economía procesal?, siendo su hipótesis de estudio: “El nuevo proceso de Ejecución de Sentencia en la normativa Contencioso Administrativa al ser a todas luces más ágil y expedito con la implementación de la oralidad, resguarda y fortalece los principios constitucionales de Justicia Pronta y Cumplida y de dar resolución definitiva y ejecución completa de las causas conocidas por los Despachos Judiciales Contencioso Administrativos de la Corte Suprema de Justicia. (...) Así mismo, los objetivos generales trazados para confirmar lo anterior son: A) Analizar doctrinal y jurisprudencialmente el proceso de ejecución de sentencia tramitado por el Tribunal Contencioso Administrativo en cuanto a sus propias sentencias en firme, así como las ejecuciones de sentencias constitucionales, Penales y de Tránsito conocidas por el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. B) Investigar en el marco de la actualidad si ha habido algún cambio o evolución en los poderes y facultades de los jueces encargados del proceso de ejecución de sentencias, tanto en el Tribunal Contencioso Administrativo como en el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. (...) se utilizaron los métodos comparativo y deductivo, entre las formas de trabajo práctico, normativo, doctrinario y jurisprudencial directamente en los Despachos

Contenciosos Administrativos. (...) Conclusiones (...) el nuevo CPCA modernizó la jurisdicción Contencioso Administrativa permitiendo brindar a los usuarios de los distintos Despachos Judiciales de la materia una justicia pronta y cumplida y una resolución definitiva de los asuntos bajo el conocimiento y resguardo del Poder judicial, así consagrado en los artículos 41 y 153 de La Constitución Política de la República de Costa Rica. (...) El nuevo CPCA entra en la escena judicial (...) con un cuerpo de normas ágiles y con una visión de modernidad. De esta forma, en la ejecución de sentencia, el administrado mediante su impulso procesal tiene el derecho a que la sentencia del propio Tribunal se cumpla de manera inmediata y de forma completa. (...) El novedoso proceso de ejecución de sentencia del Juzgado Contencioso Administrativo ha dejado atrás la rigidez, la lentitud y la práctica de la LRJCA para modernizarse con principios procesales del CPCA. (...) La inclusión del instituto de la conciliación en el proceso de ejecución de sentencia como una etapa obligatoria en caso de que las partes no indiquen su renuncia a tal estadio procesal, ha contribuido enormemente a la economía procesal, a la satisfacción y promoción de la paz social, a la vez que refuerza el principio constitucional de las vías alternas para la finalización de los conflictos por acuerdos alcanzados por las propias partes. (...) Se guarda un equilibrio entre el nuevo proceso “pro homine” establecido en el artículo primero del CPCA y las facultades de los Juzgadores, que en función de su prudente criterio y sana crítica pueden dar por terminada una etapa procesal por considerar que las partes hacen uso malicioso y dilatorio en perjuicio del principio de celeridad y de las herramientas implementadas en la nueva normativa. (...) la ejecución de sentencia estipulada en el CPCA ataca la tardía justicia administrativa de forma más eficiente. (...) en materia contencioso

administrativa ningún fallo puede ser declarado inejecutable, salvo en los casos que el juez executor determine que el cumplimiento inmediato e incólume de la sentencia provocará una severa dislocación a la seguridad o a la paz del país, o cuando afecte uno o varios servicios públicos esenciales, en cuyo caso se ordenará la suspensión del fallo hasta por el plazo de tres meses, así establecido en los artículos 173 y 174 del CPCA. (...) el cargo de juez executor requiere de una fuerte formación y experiencia, pues la normativa deja al arbitrio de su prudente criterio las medidas que estime deben adoptarse para proteger la ejecución de sentencia bajo su conocimiento. Por otro lado, esa libre valoración soporta una limitación en cuanto a, los alcances de la ejecutoria emitida por el Tribunal de fondo. Con la Derogatoria de la Ley número 12, de 26 de setiembre de 1918, y sus reformas; así como la Ley N 70, de 9 de febrero de 1925 que disponían lo referente a la inembargabilidad de los bienes Públicos y demaniales, ahora se permite el apremio de bienes de la Administración cuando se refiere a los de dominio privado no afectos a un fin público, lo que incluye la participación accionaria o económica en empresas públicas o privadas, propiedad del ente público, y los ingresos percibidos efectivamente por transferencias contenidas en la Ley de Presupuesto Nacional a favor de la entidad, limitado en ambos casos hasta un máximo del veinticinco por ciento del patrimonio afectado. (...) El CPCA califica la casación como una instancia de carácter extraordinario, básicamente por dos razones: porque no toda resolución judicial es pasible de tal recurso, sino tan sólo las contempladas en la ley, y en segundo lugar, porque las causales de impugnación en esa etapa de alzada no son abiertas, sino preestablecidas de igual modo por el ordenamiento jurídico.(pp. xii,xiii,xiv,3,4,5,161,162,163,164,166,167).

La relación que guarda este trabajo de investigación con el presente estudio radica en la búsqueda de solución a la problemática de ejecución de sentencias, concordando con el autor que todo cambio conlleve “(...) un mejoramiento en el servicio y satisfacción de los usuarios principalmente y de todos los que estamos implicados en el día a día de los Despachos contencioso administrativos, (...), en donde los administrados acuden a la jurisdicción en busca de una respuesta pronta justa, y cumplida en tiempo razonable del derecho y resarcimiento declarado a su favor (...)” (Herrera, 2010, p. 1).

Fernández (2009) en la Tesis: **La Tutela Judicial y Efectiva de la aplicación del Código Procesal contencioso Administrativo. Sus dimensiones constitucionales**, señala:

El cumplimiento de la Justicia Pronta es uno de los pilares fundamentales de la democracia. (...) el Estado se encuentra en la obligación de garantizar el derecho plasmado en los artículos 27 y 41 de nuestra Constitución Política, proporcionando para tales efectos los mecanismos necesarios para garantizar la protección de los derechos fundamentales de toda persona. La Justicia Pronta y Cumplida es un mandato constitucional, y por ende es deber del Poder Judicial velar por su fiel cumplimiento, en el tanto éste le confiere al ciudadano el derecho a un trámite expedito que le brinde un total acceso a la justicia, sin dilaciones procesales en los casos en que una actuación administrativa haya lesionado sus derechos subjetivos o intereses legítimos, por cuanto los retrasos injustificados e indebidos pueden traducirse en una denegación de ese derecho. (...) El surgimiento de la Vía Contencioso Administrativa se da en resguardo de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados y en contra de los actos o disposiciones que la Administración pretenda imponer, afectando esos derechos. (...) El derecho a la

tutela judicial efectiva puede definirse como “el derecho de todas las personas a tener acceso al sistema judicial y a ejercer, en el seno del proceso, todas sus facultades para que los órganos jurisdiccionales estudien su pretensión y emitan una resolución motivada y conforme a derecho que, acogiendo o desestimando dicha pretensión, establezca la verdad oficial”. Hernández (citado en Fernández, 2009).

(...) Otro elemento importante es el hecho de que la justicia sea cumplida de forma ágil y oportuna lo cual significa que toda persona tiene derecho a una sentencia justa, en el sentido de que las normas procesales deben interpretarse a la luz del principio “pro sentencia”, es decir, que se interpreten en el sentido de facilitar la administración de justicia y no como un obstáculo para alcanzarla. (...) De lo anterior se debe rescatar que una justicia tardía es equiparable a una denegación de justicia; motivo por el cual, para preservar el ideal del Estado de Derecho y una correcta Administración de Justicia resulta fundamental corregir todas aquellas situaciones que puedan provocar dilaciones indebidas que constituyen serias violaciones a este derecho. (...) Es importante destacar el hecho de que sin importar los elementos externos que puedan girar en torno al quehacer de cada uno de los despachos judiciales, la violación a los citados derechos de Petición y Prompta Respuesta así como a de Justicia Prompta y Cumplida tutelados mediante los numerales 27 y 41 de nuestra Constitución Política respectivamente provocaría no solo el reproche de los ciudadanos que accionan el sistema judicial en busca de resarcir un derecho que consideran lesionado sino el debilitamiento de uno de los pilares más importantes de toda democracia; a saber, la seguridad jurídica. (...) en virtud de la reciente puesta en marcha del Código Procesal, así como de la importancia que reviste el tema de la Tutela Judicial Efectiva en la sociedad costarricense, el objetivo general de esta investigación es la tarea de analizar el

contenido teórico-práctico al que hace referencia la aplicación del Código Procesal Contencioso Administrativo, estudiando los factores que generaban la ineficacia característica de la derogada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y que ha sido superada por el Legislador mediante la aplicación de los nuevos mecanismos contemplados en el Código. (...) Para desarrollar la presente investigación se ha tomado como hipótesis la procedencia de la reforma de los institutos rectores de la Jurisdicción Contencioso Administrativo para garantizar la Tutela Judicial Efectiva de los derechos de los administrados toda vez que, durante los últimos 40 años la derogada Ley No. 3667 ha caracterizado el procedimiento contencioso como un instrumento dilatorio, burocrático, lesivo y violatorio de los derechos de los administrados. La metodología empleada consistirá básicamente en el análisis bibliográfico y comparativo que permitió contraponer el Código Procesal Contencioso Administrativo con los mecanismos utilizados por la derogada Ley No. 3667 a efecto de ampliar el criterio de procedencia de la reforma, estableciendo la realidad jurídica de la Jurisdicción Contenciosa en su Ordenamiento Jurídico. (...)CONCLUSIONES (...) El Código Procesal Contencioso Administrativo sigue una línea de autonomía y autosuficiencia, la cual tiene como propósito hacer de este cuerpo normativo un texto de contenido armónico que permita la interpretación dogmática, razón por la cual cuenta con amplios y puntualizados tratamientos encaminados a satisfacer el mandato Constitucional de la Justicia Pronta y Cumplida. Esta se verá materializada a través de la ejecución de sentencia estimatoria de derechos emitida por el órgano director del proceso. (...) el Juez Ejecutor ha sido revestido por el legislador de una serie de instrumentos que le permiten instruir de una mejor manera su labor de ejecución, al otorgarle una mayor libertad de acción y decisión frente a la

administración renuente a cumplir el fallo del órgano director. (...) el Código Procesal Contencioso promete a la sociedad costarricense principios de igualdad con ideales altivos para ser ejecutados a través de la participación ciudadana y administrativa en la tendencia actual de un Estado Social y Democrático de Derecho. Esta nueva herramienta conferida a los Jueces Contenciosos Administrativos se establece como un instrumento procesal útil, al contar no sólo con la aplicación de plazos cortos y ofrecer al administrado la simplificación de trámites sino que ofrece al administrado un proceso claro con etapas procesales claramente establecidas con un juez responsable de velar por el cumplimiento de las normas y principios que garanticen la protección de los derechos del administrado a través del otorgamiento de amplias facultades de acción.(pp. 6, 7, 8, 10, 11,13, 21, 202, 203, 204).

Esta investigación guarda relación con el estudio, en cuanto desarrolla un capítulo referente a la ejecución de sentencias en los procesos contencioso administrativos, desarrollando una de las variables del estudio que es la efectividad.

Geis (2008) autora de la tesis: **La ejecución de las Sentencias Urbanísticas**, dice:

La ejecución de las sentencias cabalga entre distintas disciplinas, tales como, Derecho procesal, Derecho comunitario, Derecho constitucional y el Derecho administrativo. Los jueces y tribunales dictan sentencias que condenan a las Administraciones Públicas a la realización de una determinada actividad o a dictar un acto, de acuerdo con el artículo 108 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Ley 29/1998 (citado en Geis,2008) aunque la completa ejecución no se produce en la totalidad de los casos. Dicha actuación de la Administración Pública conculca el derecho a la tutela

judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución Española) y el derecho a la ejecución de las sentencias (artículo 118 de la Constitución Española y el artículo 103 de ley 29/19989), además de configurarse como una fuga del Estado de derecho. Así, puede calificarse la ineficacia del sistema de ejecución de sentencias como el “talón de Aquiles” de nuestra jurisdicción. (...) La doctrina administrativa española ha postulado la plena efectividad del derecho a la ejecución de las sentencias como expresión propia del derecho a la tutela judicial efectiva. No, obstante, sí puede afirmarse que la situación real de la justicia administrativa viene dando quebraderos de cabeza en cuanto a la plena ejecución de las sentencias, y más concretamente en el ámbito del derecho urbanístico; es decir, las sentencias de índole urbanística están caracterizadas por su difícil o inexistente ejecución, bien porque se aducen motivos aducidos de imposibilidad material o legal (...) la Administración intenta eludir el cumplimiento de las sentencias urbanísticas.(pp. 21,22, 26).

El problema del estudio gira en torno a la inejecución de las sentencias urbanísticas en la jurisdicción contencioso-administrativa de España. Siendo uno de sus objetivos: intentar utilizar los máximos recursos e instrumentos a fin de configurar un sistema eficaz de ejecución de sentencias. En ese sentido el autor, desarrolla una delimitación conceptual amplia de la sentencia urbanística, justificando que la legislación urbanística como las sentencias urbanísticas no quedan circunscritas a la ciudad, citando que dicha postura es mantenida por T.R. Fernández, quien define el urbanismo como “(...) perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo”. Fernández (citado en Geis,2009); agregando:

La especificidad de las sentencias urbanísticas genera una serie de cuestiones (...) conjeturando entre otras preguntas: ¿los intereses en juego en la ejecución de las sentencias urbanísticas superan el mero interés particular? ¿La inejecución de las sentencias urbanísticas genera algún tipo de consecuencias en nuestro estado de derecho, en la sociedad, o deben pasar inadvertidas? (...) las sentencias urbanísticas afectan al interés general, además de a las partes afectadas por el fallo (...) si se ejecuta el fallo la demolición de las viviendas construidas y la presencia de múltiples propietarios que tiene la condición de terceros adquirentes de buena fe. Las consecuencias económicas, sociales y políticas son eminentemente dispares. (...) un factor de suma relevancia en el análisis: el deterioro en el medio ambiente. La inejecución de una sentencia incide negativamente en el medio ambiente. Agrega que la construcción de viviendas en un determinado monte al lado de la zona del litoral, resulta innegable que provoca la perturbación del medio ambiente. (...) se traspasa la esfera de lo privado a lo público. Al lastre que ocasiona en el medio ambiente con la sola construcción de las viviendas en el monte protegido, se debe añadir el agravio de la inejecución, es decir, el no derribo. (pp. 77, 78).

En el desarrollo de la tesis, el autor metodológicamente lo divide en cuatro capítulos:

Un primer capítulo relativo a la evolución histórica del derecho a la ejecución de las sentencias en el ámbito del Derecho administrativo para comprender el paso de potestad retenida de ejecución de las administraciones públicas a potestad delegada de los jueces y tribunales. (...) el segundo capítulo tiene por objeto establecer un concepto de sentencia urbanística y realizar una aproximación a la tipología existente sin agotar todas las posibilidades. El análisis de la jurisprudencia nos llevará a poner de manifiesto la necesidad de abordar un

estudio específico sobre los efectos de la ilegalidad de los planes urbanísticos. Por otro lado, especial merece atención la dimensión medioambiental de las sentencias urbanísticas y las consecuencias de la inejecución en relación con la protección al medio ambiente. (...) el capítulo tercero (...) no solo examina las causas de inejecución de las sentencias urbanísticas, sino que propone soluciones y aporta alguna de las técnicas del derecho comparado, tanto francés como italiano. (...) el cuarto capítulo pretende exponer medidas específicas para asegurar el cumplimiento de las sentencias urbanísticas a la luz del Derecho administrativo español y comparado. (...) CONCLUSIONES (...) 2. (...) La inejecución de una sentencia urbanística contraviene el interés público y perturba al Estado de Derecho que observa la pasividad con la permanecen las ilegalidades en nuestro suelo. Por tanto, las sentencias urbanísticas, el urbanismo ambiental, conforman una especificidad propia y deben ser objeto, en su ejecución, de un trato diferenciado. 3. El artículo 103,2 de la LJCA impuso la obligación de las partes de cumplir con las sentencias. No obstante, en la práctica, debería introducirse unos límites más definidos al comportamiento de la Administración ante la ejecución de una sentencia. (...) No sostenemos una limitación total de dicha potestad pero sí la exigencia de unos parámetros de control más estrictos para evitar la aprobación de planes urbanísticos y licencias que persiguen eludir el cumplimiento de la sentencia. 4. (...) la motivación de la modificación del plan o de la concesión de la licencia que interfiere en la ejecución debe constituir el elemento de control más eficaz para advertir la posible presencia de la voluntad elusiva. (...) 5. (...) Compartimos la postura del Tribunal Supremo de extender la legitimación en el incidente de nulidad a las partes afectadas aunque no hayan participado en el proceso. (...) 6. Negamos la

existencia de un límite competencial que impida a los juzgados de lo contencioso-administrativo declarar la nulidad de un plan urbanístico en un incidente de ejecución de sentencia. (...) 7. (...) la causa de “imposibilidad material” debe interpretarse restrictivamente, en base a dos motivos. En primer lugar, porque constituye una excepción al derecho fundamental a la ejecución de las sentencias y, en segundo lugar, porque sostener que materialmente es imposible derribar una construcción o edificación ilegal contraviene el estado de la técnica actual. (...) 19. Antes de exigir responsabilidades a los jueces y magistrado ante la inejecución de las sentencias urbanísticas se les debe otorgar medios, tales como la dotación de partidas presupuestarias específicas que permitan ejecutar los fallos y la aportación específica de recursos técnicos y humanos.(pp. 19, 475,476, 477, 484, 485).

Este trabajo de investigación guarda relación con el presente estudio, en cuanto: a) Desarrolla el enfoque de los antecedentes de la ejecución de sentencia en este caso en el ordenamiento jurídico español, b) Realiza un análisis de la normativa Contencioso Administrativo concordado con la Constitución en el presente caso con la Española, c) Desarrolla la importancia de la tutela judicial y la ejecución de sentencia como derecho protegido constitucionalmente, d) Describe las principales causas de inejecución de las sentencia por parte de la administración pública.

Gil (1999) en la tesis: La Constitucionalización del Derecho a la Justicia Pronta (Tardía dispensación de Justicia versus Tutela judicial efectiva)desarrolla:

Una de las garantías jurídicas que tiene los ciudadanos en una sociedad democrática moderna que es el derecho a la Justicia pronta (...) o (...) el derecho a una Justicia en tiempo razonable. (...) Existe doble característica de

tal derecho prestacional (derecho a la Justicia y además en plazo razonable o pronta), a saber: a) la propiamente jurisdiccionales, y b) la estrictamente administrativa(...). La jurisdiccional comprenderá la faceta de “juzgar y hace ejecutar lo juzgado”, labor que realizan los jueces y magistrados, conformadores de un “cuerpo único”. Y la dimensión administrativa será aquella que se concrete en labores o funciones tales como allegar los medios necesarios para hacer realidad la tutela judicial en tiempo razonable (aspectos materiales, personales-funcionariales, infraestructurales, etc.).(pp. 4,185). Precisa que el proceso está hecho para que se diluciden en un determinado *tempo*, a través de una sucesión de actos procesales o tramites, de manera que relaciona el derecho a una justicia pronta con el respeto a la dignidad de la persona (art. 10.1 CE).(Gil, 1999). El respeto al derecho a un proceso sin dilaciones indebidas se garantiza como derecho autónomo dentro de las garantías procesales constitucionalizadas, como derecho filial o instrumental del derecho a la tutela judicial efectiva, con el que coincide como derecho subjetivo de carácter reaccional “imponiendo” a los jueces y magistrados, el conducir el proceso sin concesiones a su natural excesiva tardanza, “removiendo” los obstáculos que estén en su dominio para procurar celeridad en el ejercicio de la potestad jurisdiccional. (...) Es decir, los interesados en una *Litis* o causa esperan un *tempo* razonable en que habrá de concluir su conflicto, existe una previsión razonable; por tanto, lo que exceda de lo razonable será objeto de denuncia, normalmente ante el mismo Juez o Tribunal, que habrá de “reaccionar” ante ello, impulsado los siguientes trámites procesales o culminado con la sentencia judicial.(pp. 462, 463)

Asimismo, desarrolla que el derecho fundamental a un proceso rápido o sin dilaciones indebidas también se da en la fase de ejecución de sentencia, en ese sentido la sentencia que resuelve el litigio que adquiere la cualidad de firmeza satisface el primer aspecto del derecho a un proceso en plazo razonable o sin dilaciones indebidas, que incluye tanto el derecho a que el litigio trabado entre las partes sea fallado por una resolución definitiva sin dilaciones (primer aspecto), siendo, el derecho a que la sentencia sea “ejecutada” sin retrasos injustificados (segundo aspecto).(Gil, 1999).

Al respecto el autor cita lo señalado por Gonzales Pérez, la tutela 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”. El *quid* de la *quaestio* será este aspecto, más el adicional de que la ejecución se lleve a efecto *sin dilación* indebida, y es claro que para ello el juez tiene que acceder a la mayor brevedad a la petición de las partes si es justicia rogada o de oficio si es de tal índole. Gonzales (citado en Gil,1999). Agrega el autor:

Lo que no se puede producir es una inejecución, por cuanto se violentaría el derecho a la tutela judicial. Por ello, que las sentencias y resoluciones firmes se cumplan, es normal y es lo que los justiciables esperan, por tanto existe en ellos la confianza o previsión de certeza y seguridad jurídica. El cumplimiento de aquellas resoluciones forma parte del amplio contenido del derecho a la tutela judicial efectiva de Juzgado y Tribunales, consagrado en el art. 24 CE. El ejercicio de la potestad jurisdiccional conforme el art. 117.3 C.E. “juzgado y haciendo ejecutar lo juzgado”, siendo obligado el cumplir las sentencias y resoluciones firmes conforme el art. 118 C.E. (...) No existiría tal Estado de Derecho si las sentencias y resoluciones judiciales firmes no son cumplidas. No se entendería; y ello porque uno de sus postulados (esencial) es el respeto a la ley y el acatamiento de las

sentencias judiciales por todos, ciudadanos y poderes públicos. La manifestación más clara de la tutela judicial, es dictar una resolución o sentencia, siendo su ejecución es la “complementación” de la primera actividad. Para ello los Juzgados y Tribunales deben actuar adoptando las medidas necesarias para que la ejecución de la resolución se produzca. (...) la Administración Pública está sometida a la Ley y al derecho según dispone el art. 103 C.E., y está obligada por ello al cumplimiento de las resoluciones judiciales. Y además como recuerda la jurisprudencia del TC “Cuando una resolución ha de ser cumplida por un ente público, ésta ha de ser llevada a cabo con la necesaria diligencia, sin obstaculizar el cumplimiento de lo acordado”. STC67/1984 (citado en Gil, 1999). (...) Difícilmente puede hablarse se hablaría de un Estado de Derecho si no se cumplen las sentencias, estando los ciudadanos y los poderes públicos sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 C.E.). Constitución Española (citado en Gil, 1999). Cuando existe alguna obstaculización el Juez ha de adoptar las medidas necesarias para que la ejecución se lleve a efecto, sin demora y de acuerdo con los trámites de ley. (...) El resultado en España es un estado lamentable, en particular en el caso de la jurisdicción contencioso administrativa que “está arribando al estado de coma”. En este orden jurisdiccional se da incluso una falta de virtualidad de las resoluciones judiciales, cuando es condenada una Administración Pública, produciendo la impresión social de que la efectividad o cumplimiento de las sentencias es algo opcional. Esto es tremendamente triste y genera desazón en la credibilidad del Estado democrático de derecho. (pp. 540, 541, 543, 544,545, 20,21).Desarrolla que una de la carencia que genera esta problemática es la falta de infraestructura que se traduce en ineficacia de la justicia como servicio público esencial. (Gil, 1999). El Estado debe tener una “infraestructura” óptima para

desarrollar con eficacia una “buena Administración de Justicia” y hacer realidad por tanto, el compromiso derivado del art. 6.1 del Convenio Europeo de 1950. Hacen falta -evidentemente siempre- medios materiales (...) y personal (...) pero también medios normativos (derecho sustantivo, procesal, ejecutivo) y orgánicos (pluralidad óptima de Juzgados y Tribunales, destacamento de fiscales (...)). En consecuencia, se halla obligado a proveer los medios materiales y personales como los normativos, procedimentales, organizativos y de fondo o sustantivos para que se desarrolle una eficaz Administración de Justicia y una efectiva tutela judicial. Es evidente que estos medios son imprescindibles para satisfacer a través del proceso debido, las demandas, derecho e interese legítimo de los ciudadanos. Una vez proveído de ello, los jueces y Magistrados como el resto del personal serán responsables de cumplir el “mandato constitucional” de impartir justicia en plazo razonable.(...) Conclusiones (...)11º La dilación del proceso entra abiertamente en la incertidumbre sobre cuándo va a finalizar aquel, por lo que prima facie el primer principio que fractura sería el de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). (...) 19º Solución a la ejecutividad de la sentencia dictada contra las Administraciones Públicas Evitación por las Administraciones Públicas de muchos procedimientos contencioso-administrativos. Es un tema que está ahí y que ha sido denunciado por las instituciones similares al Defensor del Pueblo en las Comunidades Autónomas. (...)25º El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas es todavía un derecho al que no se le ha dado todavía la importancia a su contenido esencial, en la medida en que lo “normal” y “usual” en la praxis judicial es que los procesos se desarrollen muy lentamente, y, por supuestos, al margen de los plazos procesales establecidos por la correspondiente ley adjetiva. Es –creemos– el derecho humano más reiteradamente vulnerado de todos. (...) 29º Es bien cierto que los mayores atascos

y retardos irrazonables se producen en los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativos y civiles. El anormal funcionamiento de la Administración de Justicia concurren factores como una mala configuración de la Secretaría judicial, también la deficiente ordenación de la misma oficina judicial en sí, la falta de un módulo de trabajo que no podría ser superado so pena de crear *ex novo* otro órgano judicial, incluso los excesivos vericuetos procesales que permiten a las partes abusar de ellos y, en consecuencia, dilatar la normal tramitación.(pp. 587, 588, 592, 596, 600, 604).

Este trabajo guarda relación con el presente estudio en cuanto desarrolla el problema de la inejecución de sentencias contra la administración pública, así como las faltas o deficiencias en el sistema judicial que influyen en la eficacia de la administración de justicia dentro del plazo razonable, por cuanto dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho, una Justicia tardíamente impartida será siempre una Justicia ineficaz.

1.12. Investigaciones Nacionales

Fisfálen. 2014. En la Tesis titulada Análisis económico de la carga procesal del Poder Judicial señala:

El presente trabajo de investigación pretende estudiar, desde una perspectiva interdisciplinaria, el tema de la excesiva carga procesal del Poder Judicial en el Perú, encontrándose que la carga procesal aumenta año a año a pesar de los esfuerzos por aumentar la producción judicial. (...) El modelo utilizado, tomado de la Economía de la Justicia y del Análisis Económico del Derecho exige que se tome en cuenta tanto los factores de la oferta como los factores de la demanda de resoluciones judiciales; puesto que la teoría microeconómica actual concibe los mercados en equilibrio. Una visión que solo contemple solo un aspecto del

lado de la oferta sería por tanto incompleto. (...). Problema Principal ¿Cuáles son los factores que determinan que la alta carga procesal en el Poder Judicial se mantenga a pesar del aumento de la producción de las resoluciones judiciales?.

(...) OBJETIVO GENERAL La determinación de cuáles son los factores que hacen que se mantenga la alta carga procesal en el Poder Judicial, a pesar del aumento de la producción de resoluciones judiciales. (...) Hipótesis Principal El mantenimiento de la alta carga procesal en el Poder Judicial se explica de manera significativa por una disminución en los costos de dilación de los procesos, lo que daría como resultado un aumento en la cantidad demandada de resoluciones judiciales, siendo esta última superior al aumento de la producción judicial de resoluciones. (...) METODO Se utilizó como criterio general el método deductivo, puesto que a partir de la teoría general del análisis económico del derecho se aplicará al tema en estudio. En cuanto a los métodos utilizados, se utilizó el método dogmático para el tratamiento del derecho al debido proceso y el derecho al plazo razonable. Asimismo, se aplicó el método del análisis económico del derecho para tratar todo el tema de la carga procesal; así como el método estadístico descriptivo explicativo. (...) Enfoque de la Investigación Se aplicó el enfoque cuantitativo para el análisis de la situación de la carga procesal y el enfoque cualitativo para la interpretación de la misma y su confrontación.

(...) El diseño de la presente investigación es no experimental, (...) de tipo transversal, (...) se ubicaría como exploratorio por su carácter preliminar. (...) El resultado de la investigación nos muestra que la carga procesal se ha mantenido en niveles relativamente altos en los últimos años. En ella se considera la carga procesal como la brecha entre la cantidad ofrecida de resoluciones judiciales, o producción judicial y la cantidad demandada de

resoluciones judiciales. Así también, el resultado de la investigación nos indica que tanto la cantidad demandada de resoluciones judiciales como la cantidad ofrecida de resoluciones judiciales tienen una tendencia creciente, más allá de las fluctuaciones y variaciones estacionales que se presentan. Sin embargo, la cantidad demandada de resoluciones judiciales o ingreso de nuevos expedientes ha sido mayor que la cantidad ofrecida de resoluciones judiciales; o lo que es lo mismo, que los expedientes resueltos no cubren la demanda. Por otra parte, se ha encontrado que el aumento de la oferta de resoluciones judiciales se explica por el aumento del número de trabajadores del Poder Judicial más que por el aumento de las dependencias judiciales, puesto que estas últimas no han incidido significativamente en el aumento de la producción judicial. Por otro lado, se ha operacionalizado la variable de los costos de dilación, con los indicadores de la congestión judicial por una parte, y por otra la aceptación del Poder Judicial, este último de manera solo referencial. Se ha tenido en cuenta que los costos de dilación representan los costos de la demora estrictamente para el usuario, donde se incluye como elemento significativo el costo de oportunidad, que nos muestra los costos de la mejor oportunidad que tiene que sacrificar dicho usuario por seguir el proceso judicial con todas sus demoras; este costo es totalmente subjetivo puesto que va a cambiar de persona a persona. A partir de las estimaciones efectuadas, se encuentra un comportamiento fluctuante y con tendencia a disminuir. La disminución de los costos de dilación se explicaría por el aumento de la oferta de resoluciones judiciales. Cabe mencionar que los costos de dilación se operacionalizan con los indicadores de congestión judicial y aceptación ciudadana del Poder Judicial. De la misma manera, la disminución de los costos de dilación contribuyó al aumento de la cantidad demandada de

resoluciones judiciales, manteniendo de esta manera los altos niveles de la carga procesal. También cabe mencionar que la productividad de los trabajadores del Poder Judicial no ha aumentado en los últimos años; incluso se aprecia una ligera disminución, a pesar de las inversiones realizadas en nuevas tecnologías. Todo ello ha llevado a que el aumento de la producción judicial sea insuficiente para lograr reducir los niveles de la carga procesal. (...) CONCLUSIONES (...)

b) Se ha comprobado que cuando disminuyen los costos de dilación, la cantidad demandada de resoluciones judiciales vuelve a aumentar. (...) d) (...) el incremento en el número de trabajadores se hace insuficiente para incrementar la oferta de resoluciones judiciales a niveles que pudiera no solo equipararse al ingreso de nuevos expedientes; sino situarse por encima de este para reducir la carga procesal acumulada. e) Se ha encontrado que la productividad promedio de los trabajadores del Poder Judicial no ha aumentado en los últimos años. (...)

g) Uno de los factores que incide en la alta carga procesal, de acuerdo a las entrevistas realizadas, es la forma como están diseñados los procedimientos judiciales y las demoras innecesarias. (...) i) Se tiene que el problema es sistémico, involucrando tanto a los involucrados en la producción de resoluciones judiciales como a los usuarios de la misma, así como al contexto y situaciones del entorno, por lo que la solución debe también tomar en cuenta a todos los actores. (pp. 3, 4, 17, 20, 21, 29, 4, 5, 171, 172).

Relación que guarda con el presente estudio: Esta referido al incremento del ingreso de la carga procesal, el cual reduce el factor tiempo para que se emita las resoluciones judiciales, reflejando estadísticamente en una baja producción judicial a pesar de los esfuerzos y medidas para el incremento de la oferta de resoluciones judiciales.

Sánchez(2013) en la Tesis: La inejecución de las sentencias del Tribunal constitucional: Problema y Soluciones explica:

La justicia constitucional es el fuero de protección de los derechos fundamentales de las personas por antonomasia, de tal forma que su jurisprudencia describe el contenido de cada derecho fundamental, puntualiza las circunstancias en que se los vulnera e impone el cese de las intervenciones inconstitucionales. (...) la ejecución de sentencias constituye la parte más relevante para aquellos justiciables no letrados, pues su propósito de acudir a la jurisdicción es la transformación legítima de la realidad a través del Derecho. En tal sentido, la inejecución es el estado de cosas más temido y de mayor irracionalidad para una parte victoriosa en un proceso, pues habiéndosele concedido lo que pide esto no se materializa sin existir razones legítimas que puedan justificar tal retraso o simple omisión. Sin embargo, en nuestro contexto existen quienes observan una significativa renuencia al acatamiento de las sentencias del Tribunal Constitucional, generándose así un ambiente marcado por la inejecución de sus fallos Canales (citado en Sánchez, 2013). (...) Teniendo en cuenta el carácter especial de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en tanto, su fuero ve procesos extraordinarios de defensa de la persona y de sus derechos fundamentales es, en efecto, un incumplimiento de parte de una sentencia que requiera cumplimiento, significa un daño absoluto y superlativo al derecho de tutela procesal efectiva y una inexistencia de cosa juzgada material que culmina siendo un síntoma de autodestrucción del sistema o por lo menos una muestra del fracaso de éste. (...) Lo que pretendemos analizar, para comprender el grado de afectación que genera a

los derechos de las personas una inejecución, es el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Este es un “derecho constitucional de naturaleza procesal en virtud del cual toda persona o sujeto justiciable puede acceder a los órganos jurisdiccionales independientemente del tipo de pretensión formulada y de la eventual legitimidad que pueda o no acompañarle a su petitorio... la tutela jurisdiccional o tutela judicial efectiva permite también que lo que ha sido decidido judicialmente, mediante una sentencia, resulte eficazmente cumplido. En otras palabras, con la tutela judicial efectiva no sólo 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” STC N° 0763-2005-PI (citado en Sánchez, 2013). Tenemos que ésta categoría está compuesta por el acceso a la jurisdicción, derecho a obtener una resolución firme sobre la pretensión y el derecho a la ejecución de las sentencias firmes. Es así como reducimos nuestro espectro investigativo: el derecho a la ejecución de sentencias. El derecho a la ejecución de sentencias está regulado constitucionalmente en el art. 139° inciso 2 que reza: Son principios y derechos de la función jurisdiccional: La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias **ni retardar su ejecución**. Estas disposiciones no afectan el

derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno. Constitución Política del Perú art.139,inc 2)(citado en Sánchez,2013) Cita la doctrina del Tribunal Constitucional sobre este aspecto la que expresa que "el derecho a la ejecución de las sentencias como componente del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva supone la posibilidad de que la tutela ofrecida por el juez constitucional opere generando consecuencias fácticas en el ámbito de los derechos fundamentales de las personas. De ahí que sea acertado afirmar que la tutela jurisdiccional que no es efectiva no es tutela. Y es que la pronta y debida ejecución de las sentencias permite además dar efectividad al Estado democrático de Derecho, que implica, entre otras cosas, la sujeción de los ciudadanos y de la Administración Pública al ordenamiento jurídico y a las decisiones que adopta la jurisdicción, no sólo juzgando sino también ejecutando lo juzgado. Así pues, será inconstitucional todo aquel acto que prorrogue en forma indebida e indefinida el cumplimiento de las sentencias” STC N° 4909-2007-HC (citado en Sánchez,2013).(pp.3, 4, 90, 91, 94,97,98).

En ese sentido el problema de investigación esta formulado de la siguiente manera: “¿Qué sería del proceso si la resolución del conflicto por parte de un tercero imparcial, que es el juez, existiese y fuera acorde a derecho, no se ejecutase? Es decir, como personas, ¿En qué nos afecta que no se ejecuten decisiones jurisdiccionales? (Sánchez, 2013, p.3).La hipótesis de investigación viene a ser: “El estado actual de las medidas procesales orientadas a ejecutar las sentencias del Tribunal Constitucional es de insuficiencia para garantizarla. Es necesario proponer y aplicar nuevos medios más eficaces.” (Sánchez, 2013, p.5). La metodología de la

Investigación: “ (...) emplea principalmente un método jurídico-descriptivo, en tanto que su principal preocupación es la conceptualización de los principales puntos sobre los que se construye la naturaleza de la jurisprudencia constitucional y el derecho fundamental a su ejecución. Es una investigación documental, puesto que para el desarrollo de la investigación se empleará casi de forma exclusiva numerosos compendios de bibliografía especializada tanto nacional como extranjera además de compilaciones de jurisprudencia.” (Sánchez,2013,p.5)

Algunos conclusiones a las que arriba el autor:“ (...)5. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva (derecho constitucional implícito o no enumerado) comprende: el acceso a la tutela procesal, el debido proceso y la efectividad de lo decidido, esto es, la ejecutabilidad de las sentencias. La ejecución de sentencias sí tiene reconocimiento expreso en el artículo 139, inciso 2 de la Constitución. 6. La ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional es un derecho fundamental, que se vincula con los efectos de la cosa juzgada, es decir, con la sentencia que ha adquirido esta calidad. Al ser un derecho de rango constitucional, necesariamente – por la fuerza normativa de la Constitución– vincula a todos los órganos del Estado y la sociedad en general para que coadyuven en el cumplimiento del fallo. (...) 7.La inejecución (total o parcial, e incluso tardía) de las sentencias del Tribunal Constitucional, constituye no sólo una vulneración al derecho constitucional que ha sido objeto de pronunciamiento en la sentencia, sino que también es una vulneración al derecho fundamental a la efectividad de las resoluciones jurisdiccionales y, en última instancia se trata de una violación al derecho a la tutela procesal efectiva. (...) 9. No obstante los medios para ejecutar las sentencias del Tribunal Constitucional, ellos no son suficientes. Por tal razón, somos de la idea de que se debería crear un órgano supervisor de la ejecución de las sentencias

constitucionales, e incluso se debería tipificar el retraso de ellas por parte de la judicatura; con lo cual no creemos se solucionará el problema, pero sí disminuirá considerablemente. (pp.157, 158).

Este trabajo de investigación guarda relación con el estudio en cuanto versa sobre las inejecuciones de sentencias emitidas por el fuero constitucional, lo cual vulnera el derecho a la efectividad de las resoluciones jurisdiccionales y al derecho a la tutela procesal efectiva.

Casassa (2011) en la tesis: El debido Proceso de Ejecución de Obligación de dar suma de dinero: En busca de un proceso Justo, nos dice:

Hablar de proceso —en su acepción judicial— es considerarlo como aquel instrumento que tiene el Estado para administrar justicia respecto a los conflictos intersubjetivos de intereses de sus integrantes. En atención a esta noble función, nuestra Constitución ha incorporado determinadas instituciones procesales y algunos principios fundamentales del proceso. Todo proceso, independientemente del tipo al que se refiera, debe llevarse adelante con todas las garantías, ante un juez actúe con imparcialidad e independencia, el que debe decidir en un plazo razonable y, sobre todo, que tal decisión sea objetiva y justa. Por ello nos encontramos frente a la aspiración en alcanzar un proceso justo, o como también es conocido un debido proceso. La presente tesis tendrá como perímetro de su investigación al proceso de ejecución, en razón de que sobre este proceso existen pocos trabajos que brillen por su rigurosidad analítica, pese a que aquél presenta una compleja problemática. El proceso de ejecución en el contexto del sistema procesal tiene una gran importancia, por cuanto constituye —o

debería constituir— el instrumento para que los acreedores, frente a la renuencia de sus deudores, puedan recuperar en forma efectiva sus créditos. Y de su efectividad, no pocas veces, depende la efectividad misma de todo el sistema procesal. Es más, los procesos de ejecución, en el conjunto de la carga procesal de nuestros Juzgados —tanto de Paz Letrados como Especializados—, representan un elevado porcentaje. Por ello, frente a la gran “difusión” de procesos de ejecución existente ante nuestros órganos jurisdiccionales, sorprende la ausencia de su estudio analítico y en particular de un aspecto que ha pasado un tanto desapercibido: ¿es realmente justo nuestro proceso de ejecución? (pp.5, 6)

Hinostroza Bruno, Martha. (2008). Necesidad de reforma legislativa del procedimiento de ejecución de sentencia emitida por tribunal supranacional o nacional en las que ordena al estado el pago de una suma de dinero. (Tesis Magister). Lima: Universidad Nacional Federico Villarreal. 151p.

La autora desarrolla la problemática sobre la ejecución o cumplimiento de las sentencias o resoluciones por parte del Estado quien está obligada a cumplir el mandato de efectuar el pago de suma de dinero a la parte vencedora. Hace una referencia a las limitaciones prácticas que dificultan y reducen las posibilidades reales de efectivizar la ejecución teniendo en cuenta los exiguos y mal distribuidos recursos estatales, así como los numerosos compromisos de carácter económico –financieros que el Estado tiene a su cargo, tanto en el frente interno como externo. Situación que considera que afecta el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales como manifestación del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. La autora hace un análisis del incumplimiento por parte del Estado peruano de las sentencias emitidas por la Corte Supranacional,

inaplicando la Ley N° 27775 – Ley que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por Tribunales Supranacionales. En base a lo mencionado investiga si el nuevo marco (reconfigurado por la sentencia del TC) viabiliza o no la ejecución de sentencias que ordenan el pago de dinero al Estado, dado que están en juego derechos como la ejecutividad de las resoluciones judiciales, la tutela jurisdiccional efectiva, el debido proceso y la igualdad entre las partes. Formulando como problema de investigación: ¿En qué medida las normas que regulan el procedimiento de ejecución de sentencia emitida por el tribunal supranacional o nacional en la que ordena al Estado el pago de una suma de dinero son adecuadas?. Hipótesis de investigación: Las normas que regulan el procedimiento de ejecución de sentencia emitida por tribunal supranacional o nacional en las que se ordena al Estado el pago de una suma de dinero son inadecuadas. Objetivo de investigación: Analizar si las normas que regulan el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por tribunal supranacional o nacional en las que ordena al Estado el pago de una suma de dinero son adecuadas. Siendo algunas de las conclusiones a lo que llega la autora: a) Las normas que regulan el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por los tribunales supranacional o nacionales en las ordena al Estado el pago de una suma de dinero son inadecuadas, porque contiene textos que permiten interpretaciones inconstitucionales, restringiendo el cumplimiento de los fallos judiciales. b) Dentro de esta labor de eliminación de aquellos obstáculos legales que impedían cobrarle al estado sumas de dinero, el Tribunal Constitucional sentó criterios interpretativos a fin de viabilizar la ejecución de las sentencias en un plazo razonables y atendiendo a la situación concreta presentada. Relación que guarda con el presente estudio: Desarrolla las limitaciones por parte del

Estado que dificultan la debida ejecución de las sentencias de dar suma de dinero y la vulneración de la tutela jurisdiccional efectiva como manifestación del incumplimiento de la ejecución de sentencia dentro de un plazo razonable.

1.2 Planteamiento del Problema

1.2.1 Descripción de la realidad problemática

Con la dación de la actual Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, vigente desde el 15 de abril del 2002, hubo un cambio de modelo o paradigma, convirtiendo el mismo dirigido a declarar la nulidad del acto administrativo en uno de plena jurisdicción, al tener principalmente como fin la efectiva tutela de los derechos de los administrados dentro del marco de un Estado Constitucional de Derecho que como lo explica Donayre,CH (2017) en diapositivas utilizadas en el Curso Diplomado de Especialización Teoría e Interpretación de los Derechos Fundamentales “se caracteriza por asegurar y preservar la supremacía constitucional, se limita y controla el Poder y se respeta y tutela los derechos fundamentales”.

Sin embargo, las escasas normas que regulan la etapa de ejecución fueron expedidas de modo tal que afectaban el principio de igualdad de las partes procesales, premuniendo al Estado la ventaja de dilatar el cumplimiento de la sentencia, que por la naturaleza de los bienes que administra, resultaban inembargables; cuando se trata de bienes de dominio público.

Ello ha generado que a pesar de haberse amparado la demanda contra el Estado la ejecución de las sentencias no se efectúan en tiempo razonable, aún cuando muchas contienen pretensiones de carácter social (laboral y seguridad social), vulnerándose la tutela judicial efectiva, derecho fundamental de todo justiciable;

dado que sólo se alcanza ésta cuando la parte vencida en juicio cumple íntegra y oportunamente lo ordenado en la sentencia.

En tal virtud, se hará una evaluación crítica de la regulación existente sobre la ejecución de sentencias a cargo del Estado en el proceso contencioso administrativo, para plantear su modificatoria, teniendo en cuenta su naturaleza de especial, estando a que no resulta siempre viable aplicar supletoriamente el Código Procesal Civil - que norma los procesos referidos a relaciones de índole privada -, puesto que si bien el Estado actúa como una parte debe hacerlo en igualdad de condiciones en el proceso judicial; lo cierto es que no es lo mismo hacer efectiva una sentencia en contra de un particular que contra el Estado, debido a que su accionar, desde el punto de vista presupuestal para el pago de sumas de dinero, está supeditado a principios propios y a cargo de funcionarios públicos que asumen responsabilidad civil, penal y administrativa que, de ser el caso, el Juez debe efectivizar.

El actual marco normativo no resulta suficiente al no regular el procedimiento de ejecución de sentencias en forma especial teniendo en cuenta: a) La naturaleza de la deuda u obligación; b) El tipo de funcionario público interviniente c) Especificación de las medidas de coerción y sanciones a aplicarse en el proceso contencioso administrativo; y d) determinación de responsabilidades a recaer en los funcionarios públicos ante la renuencia en cumplir con la sentencia.

La dificultad para ejecutar las sentencias contra el Estado tiene como correlato la demora excesiva de esa etapa del proceso; siendo que con la STC N° 0015-2001-AI/TC el Tribunal Constitucional por primera vez advirtió de las falencias del artículo 42 de la Ley N° 27584 e interpretó parte del articulado, de tal manera que se respete el principio de igualdad; ponderando los principios de legalidad presupuestaria, el de autotutela ejecutiva de la administración estatal con el de

efectividad de las sentencias; declaró la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley N° 26756 y del artículo 42 de la Ley N° 27584 y recomendó la adopción de medidas “que permitan contar con una política estatal destinada al pago de la deuda interna”. (Tribunal Constitucional, Exp.0015-2001-Acumulados, 2004). Lo que se ha repetido en cuanto a este último extremo en la STC N° 02598-2010-PA/TC.

Como un primer paso con fecha 27 de diciembre del 2013 se publicó la Ley N° 30137 , Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales que prevalece sobre otros previstos en la normativa vigente; teniendo en cuenta la naturaleza de la deuda y montos que fija en tramos de menor a mayor hasta 50UIT; y las mayores a ésta serán pagadas proporcionalmente al saldo disponible y según el orden de prioridad: 1) materia laboral, 2) previsional, 3) víctimas de defensa del Estado y por violaciones de derechos humanos, 4) otras deudas de carácter social 5) deudas no comprendidas en los numerales precedentes; lo que conforme a lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley N° 28411 se atenderá con cargo a los presupuestos aprobados dentro de los cinco años fiscales subsiguientes. Hasta la fecha no se ha regulado ni adoptado las medidas sugeridas ni otras que suplan los vacíos ni faciliten procesalmente la ejecución de las sentencias contra el Estado.

De la normativa y escasa lectura existente sobre el problema descrito se aprecia que sólo se hace su diagnóstico de las dificultades que se presentan durante la ejecución de las sentencias contra el Estado que motiva su excesiva dilación- mas no se ha realizado aportes legislativos concretos para la solución integral. Por otro lado, también debe tenerse en consideración la excesiva carga procesal de expedientes en etapa de ejecución a cargo de los Juzgados Contencioso Administrativos que impide

su atención célere, lo que aunado a la normativa insuficiente contribuye a la demora antes señalada.

1.2.2 Formulación del problema

a) Problema General

¿Por qué no se cumple con efectividad la ejecución en plazo razonable las sentencias contra el Estado en los Juzgados Contencioso Administrativos de la Corte Superior de Justicia de Lima durante el período 2003-2015?

b) Problemas Específicos

a) ¿Cómo el actual marco normativo limita al Juez Contencioso Administrativo ejecutar las sentencia contra el Estado en un plazo razonable?

b) ¿Cómo la carga procesal afecta el cumplimiento del plazo razonable de la ejecución de sentencias contra el Estado en los Juzgados Contencioso Administrativos?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

Explicar las causas que conllevan la no efectividad en la ejecución en plazo razonable de las sentencias contra el Estado en los Juzgados Contencioso Administrativos de la Corte Superior de Justicia de Lima durante el período 2003-2015.

1.3.2 Objetivos Específicos

a) Demostrar que el actual marco normativo limita al Juez Contencioso Administrativo ejecutar las sentencias contra el Estado en un plazo razonable

en los Juzgados Contencioso Administrativos de la Corte Superior de Justicia de Lima.

- b) Demostrar que la carga procesal afecta el cumplimiento del plazo razonable en la ejecución de sentencias contra el Estado en los Juzgados Contencioso Administrativos de la Corte Superior de Justicia de Lima.

1.4 Justificación

El administrado, luego demandante, después de transitar por la vía administrativa recurre al Poder Judicial para exigir al Estado el reconocimiento de sus derechos.

El proceso judicial no concluye con la sentencia consentida y ejecutoriada sino con el cumplimiento del fallo en sus propios términos.

Sin embargo y pese a contar con una sentencia de primera, segunda e inclusive muchas veces expedidas por la Corte Suprema de la República, después de transcurrido un promedio de cinco años, sin agregar el plazo que se revisa en sede administrativa hasta agotar la vía; cuando tiene que ejecutarse esa etapa del proceso se torna compleja, difícil de obligar al Estado y excesivamente larga.

Por tal motivo resulta necesario realizar esta investigación a fin de conocer y explicar las causas de por qué los jueces se ven impedidos de ejecutar las sentencias contra el estado en forma célere, para luego con las propuestas de solución se beneficie un alto número de justiciables a quienes se les hará justicia; sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de los procesos son previsionales y laborales.

En razón de ello el presente estudio debe realizarse por cuanto:

- Su finalidad es determinar las causas por las cuáles las sentencias a ser ejecutadas contra el Estado no lo son en plazo razonable.
- Va a contribuir a proponer medidas legales para acelerar la tramitación judicial de la etapa de ejecución de las sentencias contra el Estado.
- Es relevante socialmente, porque los derechos que se ventilan contra el Estado en su mayoría son de carácter previsional y laboral de cumplimiento preferente sobre cualquier otro derecho conforme a la constitución.
- Su valor teórico, busca hacer un análisis de las causas por los cuáles las sentencias no se ejecutan oportunamente por el Estado, generando con ello un debate o confrontación de ideas.
- Metodológicamente busca elaborar un procedimiento y proponer otras medidas que dote al juez de una herramienta efectiva para ejecutar las sentencias contra el Estado.

1.5 Alcances y Limitaciones

1.5.1 Alcances del estudio.

- Estudiar un problema que ha sido muy poco o nada estudiado en nuestro país, permitiendo conocer la realidad de la carga pendiente de ejecución en los Juzgados Contencioso Administrativo en demanda contra el Estado.
- El estudio no pretende realizar juicio de valor de desempeño del Juez de manera individual, por cuanto la inexecución de sentencias contra el

Estado se encuentra influido por otros factores externos al ejercicio funcional del Juez.

- Proponer un proyecto de ley que modifique el TUO de la Ley N° 27584, Ley de Proceso Contencioso Administrativo (Decreto Supremo N° 013, 2008), incorporando en la parte de ejecución de sentencias los artículos pertinentes sobre medidas y procedimiento coercitivos.

1.5.2 Limitaciones del estudio.

- Límites temporales.- El período de estudio comprende desde el año 2003 hasta el año 2015.
- Límite espacial.- Se efectuará la investigación en los diecisiete Juzgados Contencioso Administrativos de la Corte Superior de Justicia de Lima.
- Límites materiales.- Al ser una investigación documental el objeto de estudio está limitado a la recopilación de las fuentes documentales que guardan relación con el tema de estudio, con las variables del estudio y datos estadísticos comprendidos dentro del periodo de estudio.
- Límites económicos.- El trabajo de campo no generó excesivo costo a sufragar.

1.6 Definición de variables

1.6.1 Variable independiente

- Insuficiente marco normativo: Marco Normativo que carece de normas o reglas específicas para realizar y atender un proceso. Carente de indicaciones de lo que debe hacerse y cómo hacerlo.

- Excesiva carga procesal: “Cantidad de procesos que se tramitan en los órganos jurisdiccionales. Mayor cantidad de nuevos expedientes que son ingresados con respecto a las resoluciones producidas, con lo que se va acumulando dicha carga”. (Fisfálen, 2014, p.15)

1.6.2 Variable dependiente

- La no ejecución de sentencias en plazo razonable: A pesar de los medios utilizados para lograr el cumplimiento de la ejecutoria, éste no se logra.
- Limitación de la labor del juez para ejecutar las sentencias contra el Estado en plazo razonable por no contar con los medios operativos sean materiales, personales o normativos.
- Dilación judicial: Es la demora o tardanza del proceso judicial medido por un determinado tiempo –el tiempo se utiliza como una magnitud de medición de lo que dura algo susceptible de cambio–.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Teorías generales relacionadas con el tema

2.1.1. Teoría General del Proceso.

Sobre el principio de socialización: “El principio de socialización –como expresión del sistema publicístico - en cambio, no solo conduce al juez- director de proceso- por el sendero que hace más asequible la oportunidad de expedir una decisión justa, sino que lo faculta para impedir que la desigualdad en que las partes concurrentes al proceso sea un determinante para que los actos procesales o la decisión final tengan una orientación que repugne al valor justicia. (...)En definitiva, el principio en estudio convierte la vieja tesis de la igualdad ante la ley en la igualdad de las partes en el proceso”. (Monroy, 1996, pp. 101-102).

La concepción publicista del proceso: “ (...) el proceso es un instrumento que la ley pone en manos del Juez para la actuación del derecho objetivo. Conforme a esta tendencia el derecho ha determinado que se le atribuya al Juez una función pública encaminada al mantenimiento del orden jurídico basado en el derecho objetivo, considera que los conflictos que se produce son fenómenos sociales, cuya justa solución interesa a la colectividad para restablecer el orden alterado.” (Carrión, 2000, p.151)

2.1.2. Teorías clásicas sobre la naturaleza jurídica del proceso

El proceso como contrato, el proceso como cuasi contrato, el proceso como relación jurídica, el proceso como situación jurídica.

Monroy (1996) afirma: “(...)el proceso judicial (...)es el conjunto dialéctico, dinámico y temporal de actos que se realizan durante la ejecución de la función jurisdiccional del Estado, bajo su dirección, regulación y con el propósito de obtener fines privados y públicos”. (p.112).

Santos Azuela, define al proceso como:

La ciencia que estudia y regula la actividad coordinada del juzgador y las partes con el fin de resolver los conflictos jurídicos entre ellos, mediante la aplicación vinculatoria de las normas de derecho. (...) sistematiza un conjunto de principios y reglas comunes a todos los derechos sustantivos cuya aplicación procura, aplicándose con mayor o menor intensidad en todas las disciplinas: penal, civil, laboral, administrativo o mercantil. Blasco y Alcazar (citado en Santos,2001). (...).Aunque con matices particulares en cada rama de enjuiciamiento, otros aspectos comunes del proceso son, desde luego, la relación jurídica procesal, las partes, los actos procesales, las pruebas, la sentencia y la ejecución.Couture (citado en Santos, 2001). Sin embargo como otra de las piezas puntales del proceso, la jurisdicción propende a la solución de los litigios, dando cuerpo y cumplimiento a la función esencial del Estado que es la administración efectiva de justicia. Su importancia, como otro elemento esencial dentro de la estructura del proceso, resalta ante la misión de garantizar, con eficacia, la observancia práctica del derecho objetivo. Alcalá y Castillo (citado en Santos, 2001).(...) la función de esta figura es asegurar con la justicia, la subsistencia pacífica, así como los más altos valores jurídicos

"mediante la aplicación, mentalmente coercible del derecho. Couture (citado en Santos, 2001). (...) El proceso constituye así, la vía jurídica más desarrollada para dar solución institucional a los litigios, mediante la aplicación de la voluntad autárquicamente vinculatoria de la ley, al caso controvertido, por obra del juzgador. Alcalá y Castillo (citado en Santos, 2001) Por lo mismo, como cauce de las pretensiones de las partes, el proceso constituye un instrumento importante para la realización de la justicia y de esta suerte un baluarte del Estado de derecho.(pp.569, 578, 579)

Santos clasifica el estudio del derecho procesal en tres tipos: Dispositivo, social e inquisitorio; este último como: "se confieren a quien juzga amplias facultades para el impulso y dirección del proceso. Asimismo cuenta con enorme influjo para establecer el objeto del proceso. Se caracteriza entonces, porque la dinámica y puesta en acción del juicio, depende de la gestión y función oficiosa de las autoridades. Observado en su conjunto, el derecho procesal inquisitorio comprende cuatro disciplinas del derecho instrumental: el procesal, penal, administrativo, familiar y del estado civil y el derecho procesal constitucional. (...) b) El derecho procesal administrativo es la disciplina que regula la resolución de los litigios entre la administración pública y los gobernados con motivo de la interpretación y cumplimiento de los actos y contratos de tipo administrativo." (Santos, 2001, p.585).

En especial la naturaleza jurídica del proceso contencioso administrativo es tuitivo y tiene por objeto como se ha indicado la efectiva tutela de los derechos fundamentales de los administrados frente a la Administración, en esa medida debe estar dotado de mecanismos procesales que coadyuven a que el Juez le dé efectividad; al respecto Jinesta Lobo citando a otros autores advierte: "Al juez, en el nuevo proceso administrativo, se le pide "... la imposición de una conducta correcta

a la Administración para hacer realidad un derecho de prestación. ..De esta forma se termina por dar un nuevo cometido a los Tribunales de Justicia Administrativa, y además de exigirles que garanticen la tutela jurídica se les quiere convertir en cauce para asegurar la eficacia administrativa, la solución de los conflictos entre poderes públicos y la determinación del equilibrio entre intereses generales diversos.” Tornos (citado en Jinesta, 1998). No debe reputarse, entonces, como un inconveniente que el juez administrativo pueda, cuando las exigencias de justicia lo requieran, dictar prescripciones concretas propias del ejercicio de la función de la administración activa, sólo con el fin de realizar más completamente la intervención judicial en toda fase del proceso. Minieri (citado en Jinesta, 1998, p.9).” (Jinesta,1998,p.9)

A. Teorías sobre la Responsabilidad Estatal

Sanz en el trabajo de investigación que tiene por finalidad determinar cuál sería el concepto jurídico de responsabilidad en la medida que se trata de un concepto jurídico indeterminado concluye: “En este sentido, cabría definir el concepto jurídico de responsabilidad como un enunciado mediante el que se expresa un juicio de valor negativo (un reproche jurídico) sobre una conducta de un sujeto que ha infringido una norma de un ordenamiento dado. Esta reprobación se pone de manifiesto mediante la consecuencia jurídica que se enlaza a la imputación de la responsabilidad. Consecuencia que siempre conlleva la obligación de reparar el daño. Precisamente, según lo aquí visto, el daño sería el elemento que permitiría dar un poco de sentido al hecho de que bajo el concepto de responsabilidad se encontraran los supuestos comprendidos en el significado principal y aquéllos que dan lugar a la responsabilidad objetiva, que constituye un sistema de relaciones

jurídicas más parecido a las obligaciones tributarias o de otra índole que las de responsabilidad.” (Sanz, 2000, p.54)

Jiménez, William desarrolla la evolución histórica de las teorías sobre la responsabilidad estatal, así señala que conforme a la Teoría de la Irresponsabilidad del Gobernante, que se origina en la antigua polis griega y civitas romana “La responsabilidad tuvo sus orígenes y se desarrolló principalmente en el Derecho civil, hasta no hace mucho tiempo. En efecto, hasta finales del siglo XIX no se concebía una responsabilidad específica del Estado o de la Administración frente a los ciudadanos o súbditos, por considerar que el interés del Estado y del gobernante era superior, absoluto e incluso, sagrado (...)” (Jiménez, 2013,p.65) y resumiendo concluye que: “La teoría de la irresponsabilidad del gobernante se sustenta en la noción de *superanitas* e *imperium* bajo el imperio romano; con la teoría de las Dos Espadas y la confusión de lo público con lo privado durante la Edad Media, y en la Edad Moderna mediante argumentos contractualistas, providencialistas y las tesis de la soberanía encarnadas en las monarquías absolutistas y policivas de los siglos XVI a XVIII.” (Jiménez, 2013, p.65)

En el imperio romano se basaba en que: “(...) desde la caída de la república y el establecimiento del imperio en Roma hacia el siglo I a. C. empiezan a concentrarse todas las potestades políticas, militares y hasta religiosas (*pontífice maximus*) en manos del emperador, el cual tendrá en adelante un *áurea* de superioridad e infalibilidad que no admite responsabilidad alguna por su actos; esta es la noción de *imperium*.” (Jiménez, 2013, p.65)

En la edad media se caracterizó: “En materia política, lo característico de esta etapa será la materialización de la teoría de las Dos Espadas, formulada por los padres de

la Iglesia, en especial por el papa Gelasio I a finales del siglo V d.C. como consecuencia de la cristianización del Imperio romano y la necesidad de definir las relaciones entre la Iglesia y el emperador; según esta doctrina, existen dos poderes (espadas) en la Tierra, el poder espiritual y el poder terrenal, los cuales derivan del poder supremo de Dios. Las dos espadas se necesitan, se complementan, pero deben estar en manos diferentes pues solo Cristo fue a la vez sacerdote y rey, y luego de él las espadas se separan; a la cabeza de cada poder están el papa y el emperador, respectivamente.” (Jiménez, 2013, p.66)

En la edad moderna precisa el autor:

Con el nacimiento del estado del derecho se predica la teoría de la responsabilidad estatal “(...) el comienzo del Estado de Derecho, en el cual podemos encontrar los dos grandes principios formulados más tarde por Hauriou: a) Que el Estado actúe, pero sujeto a la ley (principio de legalidad) y, b) Que el Estado actúe, pero que pague los perjuicios ocasionados (principio de responsabilidad). No es que con anterioridad no existiera Derecho o que el gobernante no produjera normas jurídicas, de lo que se trata ahora es de una nueva concepción sobre la relación entre el Derecho y el poder político en dos puntos centrales: a) Que el poder tiene su origen en la comunidad o en el pueblo y que, por consiguiente, el gobernante no lo recibe directamente de Dios. b) Que el gobernante y sus agentes en el ejercicio del poder político ya no pueden disponer de este de manera arbitraria y, por tanto, su actuación debe estar ajustada a la ley. García de Enterría y Fernández (citado en Jiménez, 2013). (...)La Adopción de un Principio Especial de Responsabilidad Estatal. Las tesis y principios civilistas empezaron a mostrar sus limitaciones a la par que el Derecho administrativo (vía jurisprudencia) empezaba a desarrollarse en algunos

países. En cuanto al principio de responsabilidad estatal, solo fue con el famoso fallo Blanco en Francia (1873), que la jurisprudencia introdujo un régimen especial de responsabilidad administrativa o estatal, permitiendo de esta manera que se desarrollara el Derecho administrativo y su respectiva jurisdicción. Dijo entonces el Tribunal de Conflictos: La responsabilidad que puede incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por hechos de las personas que emplea el servicio público, no puede ser regida por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular; esta responsabilidad no es general ni absoluta, tiene reglas especiales que varían según las peculiaridades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los intereses particulares. Parada (citado en Jimenéz, 2013).(…) Las consecuencias de este fallo pueden resumirse así: 1) Se reafirmó de manera expresa el principio de responsabilidad del Estado por los daños causados por los servidores públicos a particulares; 2) Se estableció el carácter especial de esta responsabilidad, la cual no puede ser general ni absoluta; 3) La responsabilidad de la Administración no podía tener fundamento en los principios del Código Civil; 4) Las reglas de esta responsabilidad se basan en las particularidades del servicios público y la conciliación de los derechos generales con los particulares, y 5) Los procesos originados en este tipo de responsabilidad se resolverían en la justicia administrativa. Sobre este último punto vale recordar el proceso de emancipación de las controversias administrativas, las cuales fueron pasando desde los despachos puramente administrativos (el ministro juez) hacia instancias judiciales especializadas en dichos asuntos, es decir, se origina la jurisdicción administrativa.” (Jimenéz, 2013, p.68,70)

Entre las varias teorías que detalla el citado autor para determinar la responsabilidad resalta para fines de esta investigación:

- a) Teoría de la separación de responsabilidades. La falta del servicio y la falta personal: “La falta del servicio sucede cuando el funcionario sirve a su función, es decir, es cometida al tratar de cumplir su función, y se señala que es una culpa leve que atañe más al servicio que al funcionario; este no está obligado a reparar pero sí la Administración, si la víctima recurre a la jurisdicción administrativa. La falta personal en cambio, sucede cuando el funcionario se sirve de la función, es decir, utiliza la función para un fin distinto a aquel para el cual se estableció; se genera entonces una culpa intencional o culpa lata que compromete al funcionario, la cual se ventila ante la jurisdicción ordinaria.”(Jiménez, 2013, p.73)
- b) Teoría de la responsabilidad objetiva o sin falta – o sin culpa como señala el autor – consiste en : “Surge de esta manera la teoría de la responsabilidad estatal sin falta, conocida también como responsabilidad objetiva, por oposición a la responsabilidad basada en la teoría de la falla del servicio en la cual se necesita probar el factor de culpabilidad administrativa”(Jimenez, 2013, p.74)
- c) Teoría de la Responsabilidad Compartida y la Acción de Repetición. “A partir del fallo Lareulle de 28 de julio de 1951 proferido por el Consejo de Estado francés, se consideró que aun en casos de responsabilidad personal cometidas en el ejercicio de sus funciones o fuera de ellas, por regla general el funcionario debía responder ante la administración, la cual podía repetir en forma directa, o como consecuencia del llamamiento en garantía. Para

garantizar la indemnización de las víctimas en los casos de insolvencia del agente, la nueva visión consistió en considerar que la responsabilidad entre la Administración y sus agentes no se excluía, sino que era concurrente, y en consecuencia, podía ser demandado el agente, la administración o ambos, con la posibilidad para el Estado de adelantar la acción de repetición (Rodríguez (citado en Jiménez, 2013) y García de Enterría y Fernández en Jimenez, 2013).” (Jiménez, 2013, p.76)

B. Plazo razonable

Figuroa, Edwin concluye que:

La determinación del plazo razonable reviste complejidad en atención a la dificultad propia de definición de un estándar particular, al tiempo que no resulta aún de consenso común en la jurisprudencia constitucional. La razonabilidad en sí misma no puede implicar, dados sus márgenes de aceptabilidad y muchas veces de equidad, un escenario puntual que fije contextos taxativos. En tal sentido, la construcción de decisiones respecto a la materialización del plazo razonable, solo puede aludir a la observancia argumentativa de los estándares fijados por la jurisprudencia interamericana, de naturaleza vinculante para los ordenamientos nacionales así como a las decisiones que en sedes nacionales van fijando criterios rectores. Sin perjuicio de ello, dado el matiz de aceptabilidad que reviste una propuesta argumentativa de razonabilidad, creemos que existe un margen discrecional moderado para identificar cuándo un plazo es razonable.(...) que la fijación material, es decir cuantitativa, del plazo razonable, corresponde a una pauta procedimental ad casum, es decir dependerá de las circunstancias concurrentes de cada caso en

particular. Esa dura tarea corresponde al intérprete jurídico, cuyas exigencias argumentativas en un Estado Constitucional, son aún mayores en la medida que constituye un imperativo categórico una adecuada, suficiente e idónea motivación de la decisión judicial. (Figuerola, 2010, p.11)

El Tribunal Constitucional Peruano toma como criterios los desarrollados por el Tribunal Europeo para establecer si se ha vulnerado o no el derecho fundamental el plazo razonable y explica:

2. El derecho al plazo razonable de los procesos en general se encuentra expresamente reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.3.c) y en la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8.1). Este último instrumento internacional establece que "toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter CADH (citado en STC N° 002-2012-PHC/TC). En ese sentido, está fuera de toda duda que el contenido del derecho al plazo razonable del proceso despliega sus efectos jurídicos a todo tipo de proceso o procedimiento penal, civil, laboral, administrativo, corporativo, etc. 3. El derecho al plazo razonable del proceso o a ser juzgado dentro de un plazo razonable constituye una manifestación implícita del derecho al debido proceso reconocido en el artículo 139.3 de la Constitución. El plazo de un proceso o un procedimiento será razonable sólo si es que aquél comprende un lapso de tiempo que resulte necesario y suficiente para el desarrollo de las actuaciones procesales necesarias y pertinentes que

requiere el caso concreto, así como para el ejercicio de los derechos de las partes de acuerdo a sus intereses, a fin de obtener una respuesta definitiva en la que se determinen los derechos u obligaciones de las partes. 4. Para determinar si, en cada caso concreto, se ha producido o no la violación del derecho al plazo razonable del proceso o a ser juzgado dentro de un plazo razonable, este Tribunal, siguiendo la jurisprudencia establecida básicamente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha precisado que se deben evaluar los siguientes criterios: i) la complejidad del asunto en el que se consideran factores tales como la naturaleza y gravedad del delito, los hechos investigados, los alcances de la actividad probatoria para el esclarecimiento de los hechos, la pluralidad de agraviados o inculpados, o algún otro elemento que permita concluir, con un alto grado de objetividad, que la dilucidación de un determinado asunto resulta particularmente complicada y difícil. ii) la actividad o conducta procesal del interesado en el que se evalúa si su actitud ha sido diligente o ha provocado retrasos o demoras en el proceso, por cuanto si la dilación ha sido provocada por él no cabe calificarla de indebida. En ese sentido, habrá que distinguir entre el uso regular de los medios procesales que la ley prevé y la actitud obstruccionista o la falta de cooperación del interesado, la cual estaría materializada en la interposición de recursos que, desde su origen y de manera manifiesta se encontraban condenados a la desestimación. En todo caso, corresponde al juez demostrar la conducta obstruccionista del interesado; y, iii) la conducta de las autoridades judiciales donde se evalúa el grado de celeridad con el que se ha tramitado el proceso, sin perder de vista en ningún momento el especial celo que es exigible a todo juez encargado de dilucidar una causa. Para ello, será preciso examinar las actuaciones u

omisiones de los órganos judiciales en la tramitación de la causa. Las indebidas e injustificadas acumulaciones o desacumulaciones de procesos; la suspensión reiterada e injustificada del juicio oral; la admisión y/o la actuación de una prueba manifiestamente impertinente; la reiterada e indebida anulación por parte del órgano jurisdiccional de segundo grado respecto de las decisiones del órgano jurisdiccional de primer grado, etc., vienen a ser ejemplos de lo primero. La inobservancia injustificada de los horarios para la realización de las diligencias; la demora en la tramitación y resolución de los medios impugnatorios, etc., vienen a ser ejemplos de lo segundo. Estos criterios permitirán apreciar si el retraso o dilación es indebido o no, y han de ser analizadas caso por caso: es decir, según las circunstancias de cada caso concreto. (Tribunal Constitucional STC N° 00295-2012-PHC/TC, 2015).

Dichos criterios también han sido mencionados por la Corte IDH en el caso Suarez Rosero V. Ecuador: “72. Esta Corte comparte el criterio de la Corte Europea de Derechos Humanos, la cual ha analizado en varios fallos el concepto de plazo razonable y ha dicho que se debe tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado y c) la conducta de las autoridades judiciales (cf. Caso Genie Lacayo, Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr 77; y Eur. Court H.R., Motta judgment of 19 February 1991, Series A No. 195-A, párr. 30; Eur. Court H.R., Ruiz Mateos v. Spain Judgment of 23 June 1993, Series A No. 262, párr. 30).” (CIDH Sentencia, caso Suarez Rosero V. Ecuador, del 12.11.1997)

En ese contexto para establecer si una sentencia contra el Estado se efectiviza dentro de plazo razonable es importante evaluar la conducta de la autoridad judicial, esto es

el grado de celeridad con el que se tramita el proceso; así como el comportamiento de la parte ejecutora (Estado) si la demora en la ejecución se encuentra o no justificada; y la complejidad obvia de esta etapa del proceso.

C. Carga procesal

Fisfalen(2014) como hipótesis principal plantea que:“El mantenimiento de la alta carga procesal en el Poder Judicial se explica de manera significativa por una disminución en los costos de dilación de los procesos, lo que daría como resultado un aumento en la cantidad demandada de resoluciones judiciales, siendo esta última superior al aumento de la producción judicial de resoluciones.” (p.21)

De igual modo, en otra tesis se ha descrito la problemática y efectos que acarrea la carga procesal excesiva considerando que:

Se tiende a pensar que sobrecarga judicial conlleva la duración excesiva del juicio y una justicia tardía; y que ello se ha convertido en una verdadera crisis en los últimos años. La lentitud de los procesos parece haberse convertido en regla y no en la excepción. Autos que duermen en los archivos de los funcionarios sin redactar resolución alguna, sentencias que tardan en llegar, hasta tal punto que en ellas se reconoce un despido injustificado a un funcionario ya jubilado; créditos al empresario quebrado; se declara la inocencia de quien lleva ya varios años en prisión; se ordena la conservación de un edificio demolido y se anulan matrimonios cuando uno de los cónyuges ha fallecido sin haberse podido casar con su segunda pareja, son sólo algunas de las consecuencias que esta duración excesiva acarrea. Nieto (citado en Angulo, 2011). De manera que la inexistencia de un sistema de reparto de trabajo eficiente —asociada a otros problemas como por ejemplo: mayor

cantidad de procesos de los que el sistema puede absorber, falta de jueces, infraestructura insuficiente, deficiencias organizativas, suspensiones dentro del proceso, o rebeldía de alguna de las partes— conlleva la congestión judicial y la excesiva duración del juicio. (Angulo, 2011, pp.7,8)

D. Ejecución forzosa

Simons (2012) menciona que el Juez es el actor principal en la ejecución de sentencias y para su obediencia y efectivo cumplimiento aplica medidas de coerción o sanción que doblegue la voluntad del renuente. Además refiere:

“Como bien dice Peyrano, la “eficacia del proceso y obediencia concreta a las órdenes judiciales, son conceptos unidos si se quiere calificar a un sistema procesal como eficiente. Por supuesto que no será bastante para categorizar a un sistema procesal con tal calificativo por el hecho de que haya incorporado todos y cada uno de los institutos que apuntan, en teoría, al debido cumplimiento de las órdenes judiciales. Lo que tanto o más interesa es que tales instituciones se traduzcan en acciones concretas, y he ahí donde la figura del juez resulta decisiva para materializar en los hechos lo prometido por el sistema”.Peyrano (citado en Simons, 2012). Pues bien, para llegar a tal conjunción de elementos (eficacia y obediencia), debemos reconocer los poderes con los cuales el juez se encuentra investido. Esos poderes pueden ser expresos o implícitos, y provienen del ejercicio natural de la función jurisdiccional. (...) Sobre esta base, todo aquel conjunto de herramientas de las que el juez puede hacer uso para doblegar la voluntad rebelde de quien resiste un mandato judicial (ejemplo: sentencia o medida cautelar), se manifiestan a través de lo que se denomina medios compulsorios. Los medios compulsorios

se dividen de la siguiente manera: a) Medios compulsorios extraprocerales. b) Medios compulsorios intraprocerales. Los medios compulsorios extraprocerales (ejemplo: la imposición de astreintes) son aquellos que no repercuten de modo directo en el trámite regular del proceso, sino que están dirigidos sobre todo a doblegar la resistencia de la parte renuente a acatar una decisión judicial. A su vez, los medios compulsorios extraprocerales se subdividen en: i) patrimoniales (astreintes) y ii) extrapatrimoniales (contempt of court y medidas conminatorias). Por otro lado, los medios compulsorios intraprocerales tienen consecuencias directas en el trámite del proceso dentro del cual se insertan; por ejemplo, la imposición de sanciones por mala conducta procesal como producto de actos de agravio al tribunal o a la otra parte. (...)

Para comenzar, cabe preguntar si contamos con un sistema procesal eficiente y capaz de doblegar la voluntad del renuente a cumplir una orden judicial. La respuesta es simple: a) Tenemos un sistema judicial deficiente. b) Los jueces no están conscientes de los poderes jurisdiccionales que poseen. c) Los otros poderes del Estado encargados de velar por el respeto a las órdenes judiciales, cuestionan e interfieren constantemente con el ejercicio de la función jurisdiccional. Como remedio a lo indicado, aparecen en nuestro escenario jurídico los medios compulsorios extraprocerales, también conocidos como medidas de apremio en general, los mismos que se entienden como “procedimientos indirectos de cumplimiento y constituyen de alguna manera la traducción en materia jurídica de la técnica del castigo como método de provocación de conductas socialmente deseadas (...)” Peyrano (citado en Simons, 2012). (Simons, 2012, pp 299, 300, 301)

Clases de cumplimiento de las obligaciones

Piñero (s.f) indica:

Existen dos clases de cumplimiento de las obligaciones. Por un lado el posible cumplimiento voluntario, que consistiría en aquel supuesto en el que el obligado, voluntaria y espontáneamente realiza la prestación consistente en dar, hacer o dejar de hacer alguna cosa. Este cumplimiento no es propiamente jurisdiccional, ya que no interviene en ningún momento la actividad del órgano jurisdiccional. Por otro lado el cumplimiento forzoso o ejecución forzosa. A diferencia de la anterior, se da en aquel supuesto en el cual el obligado se niega o no cumple voluntariamente la prestación, de modo que el que resulta beneficiado por la resolución (el acreedor de la prestación) se ve obligado a acudir al órgano jurisdiccional para que actúe coactivamente, realizando los requerimientos necesarios e, incluso si es preciso, empleando el auxilio de la fuerza pública. Por todo ello, podemos definir la ejecución forzosa como aquel procedimiento mediante el cual los órganos jurisdiccionales y a través de medios coercitivos pretenden la ejecución obligada de los derechos subjetivos privados a una prestación.” (p.1)

Explica cuáles son los principios que rigen la ejecución forzosa:

- 1) El principio de dualidad de partes: al igual que en la llamada fase declarativa del proceso, es necesario la existencia de dos partes, aquí denominadas ejecutante y ejecutado, independientemente de la cantidad de personas que las integren. El ejecutante es aquella parte beneficiada por la ejecución que la solicita. Ejecutado es el obligado a realizar la prestación.
- 2) El principio de instancia de parte: es el más importante e imprescindible (art. 219 LEC). Sólo procede la ejecución forzosa si media petición de parte

interesada. A efectos prácticos es muy importante porque la ejecución automática de oficio únicamente ocurre en el proceso penal, pero no en el civil.

- 3) Mediante la ejecución forzosa se consagra el derecho de tutela judicial efectiva: de nada sirve la sentencia si después no se ejecuta su contenido. Se manifiesta no sólo en juzgar sino también en la total ejecución del contenido dispositivo de la sentencia. (Piñero (s.f) pp.1,2)

Cabe precisar que en un estado constitucional de derecho, el derecho fundamental de efectividad de las sentencias en plazo razonable requiere del impulso obligado del Juzgador y de actuación de la parte vencida en especial cuando se trata del Poder Ejecutivo; así se ha pronunciado el Supremo Intérprete de la Constitución:

12. El contenido constitucionalmente protegido de este derecho impone especiales exigencias a los sujetos pasivos del derecho, es decir, a los que se encuentran en principio vinculados y, en particular, a quienes participaron en calidad de partes en el proceso y, desde luego, al propio juez. Pero también lo está el Presidente de la República, a quien, en su condición de titular del Poder Ejecutivo, conforme establece el inciso 9) del artículo 118° de la Constitución, le corresponde “Cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales”. Respecto de los jueces, el glosado derecho exige un particular tipo de actuación. Y es que si el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales garantiza que lo decidido en una sentencia o en una resolución judicial sea cumplido, es claro que quienes las dictan, o quienes resulten responsables de ejecutarlas, tienen la obligación de adoptar, según las normas y procedimientos aplicables -y con independencia de que la resolución

a ejecutar haya de ser cumplida por un ente público o no- las medidas necesarias y oportunas para su estricto cumplimiento. (Tribunal Constitucional, STC N° 0015-2001-AI/TC y Acumulados, 2004)

2.2. Principios procesales

El sistema jurídico está conformado por normas y éstas pueden ser reglas o principios. Aquellas son disposiciones que permiten, ordenan o prohíben. Establecen el supuesto de hecho, ocurrido el juez debe aplicarla; no obstante toda regla contiene una razón subyacente esto es se basa en principios; como lo explica Rodenas: “ (...) caracterizar a las normas jurídicas como razones protegidas significa simultáneamente dos cosas: que la regla constituye para el Juez una razón de primer orden para realizar la acción exigida, es decir, para dictar una resolución cuyo contenido se corresponda con el de la regla, y, a su vez, que la regla es también una razón excluyente para prescindir del resultado al que llevaría una deliberación independiente por parte del juez sobre los argumentos en pro y en contra de realizar la acción, es decir, una razón para excluir que el contenido de la resolución se fundamente en la apreciación por parte del órgano jurisdiccional de cuál fuera, atendiendo a los méritos del caso, la mejor resolución a dictar.” (Rodenas, 2012, p.34)

Mientras que los principios son mandatos de optimización que deben alcanzarse en la mayor medida posible, los que por la ley de ponderación “Cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia de satisfacción del otro”(Alexy, 2004, p.171) se justifica la aplicación de uno con restricción del otro principio con el que colisione; Atienza y Ruiz citando a Alexy dicen:

(...) desarrollando, algo que ya estaba presente en Dworkin, ha escrito que el “punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas. Los principios son, por consiguiente, mandatos de optimización que se caracterizan por que pueden ser cumplidos en diversos grados y porque la medida ordenada de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas. El campo de las posibilidades jurídicas está determinado a través de principios y reglas que juegan en sentido contrario. En cambio, las reglas son normas que exigen un cumplimiento pleno y, en esta medida, pueden siempre ser cumplidas o incumplidas. Si una regla es válida, entonces es obligatorio hacer precisamente lo que ordena, ni más ni menos”. Alexy (citado en Atienza y Ruiz, 1991). A lo que acotan: “A nuestro juicio, que los principios puedan ser cumplidos en diversos grados es verdadero por lo que se refiere a las directrices o normas programáticas, pero no lo es en el caso de los principios en sentido estricto.” (Atienza y Ruiz, 1991, p.108)

Así tanto la autoridad administrativa como la judicial en su actuación se rigen por principios como:

2.2.1. Los principios de legalidad, vinculación positiva a la ley, vinculación a la Constitución.

La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar, señala que 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 están atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. (Ley N° 27444, 2001).

En el artículo Principios Constitucionales del Ordenamiento Administrativo sobre el principio de legalidad, se precisa: “Esta sujeción a la ley ha sugerido diversas interpretaciones que, en síntesis, se han canalizado en un doble sentido:- Por una parte, se considera que la norma constituye el fundamento previo y necesario para realizar una acción, de tal manera que, en ausencia de tal norma, esa acción debe ser considerada como prohibida. Esta es la llamada “*vinculación positiva*”, en virtud de la cual lo que no está permitido se considera prohibida.- Por el contrario, existe otra corriente que considera que la norma constituye un mero límite a la acción del sujeto, de manera que éste puede realizar cualquier conducta siempre que no contradiga a la norma en cuestión. Esta es la llamada *vinculación negativa*: lo que no está prohibido se entiende permitido.” Anónimo (s.f) párr. 22.23.

Las autoridades administrativas cuando ejercen función administrativa lo hacen sólo en virtud de lo establecido en forma expresa en la norma (vinculación positiva); sin embargo, hasta hace poco los órganos colegiados y tribunales administrativos podían aplicar el control difuso administrativo, esto es inaplicar una norma con rango de ley por ser contraria a la Constitución; hasta que el Tribunal Constitucional dejó sin efecto el precedente constitucional vinculante anterior mediante la STC N° 04293-2012-AA/TC argumentando que conforme a la Constitución dicha potestad sólo es de competencia de los jueces; no obstante, precisó en la misma que los funcionarios antes de estar vinculados a la ley lo están a la Constitución: “36. De hecho, no se trata de que la Administración Pública pueda actuar sin ningún límite o únicamente teniendo como tal a la ley, como tradicionalmente ha ocurrido, sino que su actuación debe enmarcarse en el contexto de un Estado de derecho (artículo 3º,

Constitución), y está condicionada en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales. Aún a riesgo de ser redundantes, debe resaltarse el sometimiento de la Administración Pública a la Constitución; esto es, la obligatoriedad de respetar durante la tramitación de los procedimientos administrativos tanto los derechos fundamentales como las garantías procesales correspondientes (derecho al debido proceso, derecho de defensa, etc.) así como de los principios constitucionales que lo conforman (legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, etc.)“. (Tribunal Constitucional STC N° 04293-AA/TC, 2014). Por lo que también como operadores jurídicos les corresponde cuando resuelvan aplicar la doctrina jurisprudencial y precedentes establecidos por el Supremo intérprete de la Constitución.

El Estado está obligado a promover y velar por que los derechos fundamentales sean respetados. El Tribunal Constitucional Peruano ha desarrollado la naturaleza de los derechos fundamentales, en el caso Loja Mori, precisando: “**9. La relación entre derechos fundamentales.** La realización del Estado constitucional y democrático de derecho solo es posible a partir del reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de las personas. Es que estos derechos poseen un doble carácter: son, por un lado, derechos subjetivos; pero, por otro lado, también instituciones objetivas valorativas, lo cual merece toda la salvaguarda posible. En su dimensión subjetiva, los derechos fundamentales no solo protegen a las personas de las intervenciones injustificadas y arbitrarias del Estado y de terceros, sino que también facultan al ciudadano para exigir al Estado determinadas prestaciones concretas a su favor o defensa; es decir, este debe realizar todos los actos que sean necesarios a fin de garantizar la realización y eficacia plena de los derechos fundamentales. El carácter

objetivo de dichos derechos radica en que ellos son elementos constitutivos y legitimadores de todo el ordenamiento jurídico, en tanto que comportan valores materiales o instituciones sobre los cuales se estructura (o debe estructurarse) la sociedad democrática y el Estado constitucional.” (Tribunal Constitucional STC N° 3330-2004-AA/TC, 2005)

EL TUO de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo enumera los principios aplicables a dicho proceso como: el de integración; igualdad procesal, favorecimiento del proceso y suplencia de oficio; y supletoriamente a “los del derecho procesal, sin perjuicio de la aplicación también supletoria de los principios del derecho procesal civil en los casos en que sea compatible.” (Decreto Supremo N° 013-2008, art.2)

Remitiéndonos a los regulados en el Código Procesal Civil tenemos los siguientes principios:

A. Principio de la buena fe y de la lealtad procesal.

Monroy (1996) sobre este principio explica: “ La afirmación de que el proceso no es más que un “asunto de partes”, sino una expresión del derecho público y, en todo caso, una actividad respecto de la cual la comunidad tiene considerable interés en su correcta, expeditiva y adecuada realización, ha impuesto la regulación de la conducta –entendida esta desde una perspectiva ética- de los partícipes en un proceso.” (p.97); y citando a Devis Echeandía incide: “La lealtad procesal es consecuencia de la buena fe en el proceso y excluye las trampas judiciales, los recursos torcidos, la prueba deformada, las inmoralidades de todos orden” Devis (citado en Monroy, 1996). “Claro está que dentro de un proceso inquisitivo para vigilar la actuación de las partes y hacer efectivo este principio de la buena fe, la veracidad y la lealtad

procesales.”Devis (citado en Monroy, 1996).” (Monroy, 1996, p.97). A lo que recuerda que el Código Procesal Civil “concede al juez facultades disciplinarias e inclusive coercitivas para sancionar incumplimientos del principio descrito” (Monroy, 1996, p.98)

Dicho principio resulta de aplicación al proceso contencioso administrativo, de carácter tuitivo, teniendo en cuenta que el Estado -como parte necesaria- debe actuar guiado por la buena fe procesal como cualquier persona natural o jurídica; de modo tal que garantice o colabore en el cumplimiento de los fines de todo proceso.

B. Principio de economía procesal.

Este principio previsto en el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Civil autoriza al Juez a dirigir el proceso dotándolo de eficacia para lo cual debe tender a una reducción de los actos procesales, sin afectar el carácter imperativo de las actuaciones que lo requieran. Esto con el objeto de reducir los costos que genera el proceso; los que como bien lo señala Monroy comprende: “El concepto economía, tomado en su acepción de ahorro, está referido a su vez a tres áreas distintas: ahorro de tiempo, gasto y esfuerzo. El tiempo (. .) El cumplimiento de los actos con prudencia, es decir, ni tan lento que parezca inmovilidad ni tan expeditivo que se renuncie al cumplimiento de formalidades indispensables, es la expresión adecuada de este principio. (...) La economía del gasto (...) debe tender a evitar que las desigualdades económicas que presenta nuestra sociedad, sean lo suficientemente determinantes como para que quien se encuentre en una condición inferior deba soportar las consecuencias procesales por dicho estado. La economía del esfuerzo está referida a la posibilidad de concretar los fines del proceso evitando

la realización de actos que aún estando regulados, tienen la calidad de innecesarios para tal objetivo.” (Monroy, 1996, p.98,99)

C. Principio de celeridad procesal.

Este principio está directamente vinculado a la efectividad de los actos procesales incluidos las sentencias dentro del plazo legal o en todo caso razonable; Y obliga al juez como director del proceso a que sea tramitado en forma diligente y rápida para lo cual le corresponde adoptar y disponer las medidas necesarias y al Estado premunir a los órganos jurisdiccionales de los materiales normativos, de personal y de infraestructura mínimos que faciliten su labor; el mencionado autor en forma muy acertada nos hace notar que inclusive para ello se premune al Juez de la facultad sancionadora en contra de las partes que obstruyan maliciosamente el proceso: “ Este principio se presenta en forma diseminada a lo largo del proceso, por medio de normas impeditivas y sancionadoras a la dilación innecesaria, así como a través de mecanismos que permiten el avance del proceso con prescindencia de la actividad de las partes. El hecho trascendente e indiscutible, es que una justicia tardía no es justicia. Para ratificar esta concepción, el sistema publicístico busca proveer a los justiciables, a través de las instituciones reguladas, de una justicia rápida. Si es buena o mala, esta calidad será responsabilidad de todos los protagonistas.” (Monroy, 1996, p.100)

D. Principio de dirección del proceso.

“(…) es la expresión que mejor caracteriza al sistema publicístico. En él, como sabemos, se privilegia el análisis y la importancia del proceso desde la perspectiva de su función pública, es decir, como medio utilizado por el Estado para hacer efectivo el derecho objetivo y concretar finalmente la paz social en justicia.

Chiovendase refiere a este principio de la siguiente manera: “En el proceso civil moderno el juez no puede conservar la actitud pasiva que tuvo en el proceso de otros tiempos. (...) el Estado hállase interesado en el proceso civil; no ciertamente en el objeto de cada pleito, sino en que la justicia de todos los pleitos se realice lo más rápidamente y lo mejor posible (...).El juez (...) debe estar provisto también en el proceso civil, de una autoridad que careció en otros tiempos.”Chiovenda (citado en Monroy, 1996)” (Monroy, 1996, p.92,93)

E. Principio de independencia de la función jurisdiccional.

También resulta importante mencionar este principio que el Tribunal Constitucional explica:

“28. La independencia judicial debe ser entendida como aquella capacidad autodeterminativa para proceder a la declaración del derecho, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, dentro de los marcos que fijan la Constitución y la Ley. En puridad, se trata de una condición de albedrío funcional. 29. El principio de independencia judicial exige que el legislador adopte las medidas necesarias y oportunas a fin de que el órgano y sus miembros administren justicia con estricta sujeción al Derecho y a la Constitución, sin que sea posible la injerencia de extraños [otros poderes públicos o sociales, e incluso órganos del mismo ente judicial] a la hora de delimitar e interpretar el sector del ordenamiento jurídico que ha de aplicarse en cada caso.”(Tribunal Constitucional STC N° 0023-2003-AI/TC, 2004)

F. Principio de tutela judicial efectiva

Simons(2012) citando al profesor español Francisco Chamorro Bernal precisa que éste ha subdividido el derecho a la tutela judicial efectiva, a su vez, en cuatro sub derechos básicos: a) “El derecho de libre acceso a la función jurisdiccional y al

proceso en sí mismo. Este derecho debe garantizar el irrestricto ejercicio del derecho de acción. b) El derecho de defensa o la prohibición constitucional de indefensión. Este derecho debe organizar el derecho de contradicción, el derecho a la prueba y el derecho de impugnación. c) El derecho a obtener una resolución fundada en “Derecho”, que ponga fin al proceso. d) El derecho constitucional a la efectividad de la tutela judicial. El derecho a la ejecución plena de las decisiones judiciales, como una de sus manifestaciones.” Chamorro (citado en Simons, 2012). (p.297).

De este último sub derecho se deriva que sólo se alcanza la tutela judicial efectiva cuando se efectiviza plenamente la sentencia, esto es mientras no lo sea se vulnera permanente y continuamente dicho derecho fundamental

G. Principio de razonabilidad

“11. En este sentido, la razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado a la justicia y está en la esencia misma del Estado Constitucional de Derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad en el uso de las facultades discrecionales, exigiendo que las decisiones que se tomen en ese contexto respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias. Como lo ha sostenido este Colegiado, esto “implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos” (Cfr. Exp. N° 0006-2003-AI/TC).”(Tribunal Constitucional STC N° 03167-2010-PA/TC, 2011)

H. Principio de interdicción o prohibición de todo poder ejercido en forma arbitraria e injusta

“12. Al reconocerse en los artículos 3° y 43° de la Constitución Política del Perú el Estado Social y Democrático de Derecho, se ha incorporado el principio de

interdicción o prohibición de todo poder ejercido en forma arbitraria e injusta. Este principio tiene un doble significado: (i) en un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho; (ii) en un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva, lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda razón de explicarlo (Cfr. Exp. N° 0090-2004-AA/TC).”(Tribunal Constitucional STC N° 03167-2010-PA/TC, 2011)

I. Principio de eficacia procesal

El recientemente promulgado Decreto Legislativo N° 1272 que modifica la Ley del Procedimiento Administrativo General contempla este principio en el numeral 1.10 del artículo IV del Título Preliminar, definiéndolo: “Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, no causen indefensión a los administrados. En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.” (Decreto Legislativo N° 1272, 2016)

J. Principio de responsabilidad

De igual modo se ha incorporado en el numeral 1.18 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 este principio consistente en: “La autoridad administrativa está obligada a responder por los daños ocasionados contra los

administrados como consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa conforme a lo establecido en la presente ley. Las entidades y sus funcionarios o servidores asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico.” (Decreto Legislativo N° 1272, 2016).

K. Principio de la cosa juzgada

“Si el fin abstracto del proceso es la paz social en justicia, tal encargo solo va a poder ser cumplido cuando las decisiones judiciales no admitan ningún cuestionamiento, es decir, cuando los obligados con ellas las cumplan, sea espontáneamente o a través del uso de la facultad coercitiva del Estado. Para que los fines del proceso se concreten es indispensable que la decisión final que se obtenga en este sea de exigencia inexorable. Esta calidad de indiscutibilidad y de certeza en su contenido es una autoridad intrínseca que acompaña a las resoluciones judiciales y recibe el nombre de cosa juzgada.” (Monroy, 1996, p.86).

Sobre la relación entre el principio de la cosa juzgada por el cual las sentencias firmes tienen la calidad de inmutables o intangibles y el principio de efectividad de las mismas el Tribunal Constitucional señala:

9. Se garantiza pues que una decisión judicial que ha adquirido la cualidad de cosa juzgada sea cumplida en sus propios términos. Detrás de tal garantía se esconde, por un lado, un mandato que tiene por destinatarios a las partes del proceso donde se dictó la resolución judicial, incluyendo a las mismas autoridades jurisdiccionales que la pronunciaron, consistente en cumplir lo ordenado o declarado en ella; y, de otro, correlativamente, una prohibición de dejar sin efecto las decisiones que tengan tal cualidad, en particular, por cualquier clase de autoridad pública, incluida la jurisdiccional [Cf. STC 1569-

2006-AA/TC, fundamento 4]. Una decisión judicial de tales características lleva consigo, pues, la condición de indiscutible y la pretensión, no derrotable, de que su contenido es inalterable [Cfr. STC 1820-2011-PA/TC, fundamento 5].10. Íntimamente relacionado con el derecho a la inmutabilidad de las resoluciones que han adquirido la cualidad de cosa juzgada, se encuentra el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales. Como se destacó en la STC 1820-2011-PA/TC, ambos derechos fundamentales de naturaleza procesal se encuentran reconocidos expresamente y de manera autónoma en el artículo 139.2 de la Constitución [fundamento 6]. Su reconocimiento y las posiciones iusfundamentales que cada uno de estos derechos alberga son autónomas, pues no necesariamente el segundo de ellos habrá de ejercerse como consecuencia de haberse empezado a titularizar el derecho a la inmutabilidad de la cosa juzgada. Así sucede, por ejemplo, con las sentencias [no firmes] a las que la ley ha previsto su ejecución anticipada. De ahí que el ámbito de protección de este último derecho comprenda la potestad de ejecutar las decisiones judiciales que tengan la cualidad de cosa juzgada, pero también las de aquellas a las que la ley ha previsto su ejecución anticipada o cautelar. En definitiva el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales tutela el derecho de todo justiciable, cuyo derecho o interés legítimo haya sido declarado judicialmente mediante una resolución a la que la ley le ha otorgado el carácter de ejecutable, a realizar todas las acciones necesarias orientadas a conseguir que lo resuelto se cumpla.” (Tribunal Constitucional STC N° 02747-2011-PA/TC, 2013)

Resumiendo se puede citar a Hernández quien explica las características de la cosa juzgada:

La eficacia de la autoridad de la cosa Juzgada, se traduce en tres aspectos o características: **a) inimpugnabilidad**, según la cual la sentencia con autoridad de cosa juzgada no puede ser revisada por ningún juez cuando ya se hayan agotado todos los recursos que de la ley, inclusive el de invalidación (non bis in eadem). (...); **b) Inmutabilidad**, según la cual la sentencia no es atacable indirectamente, por no ser posible abrir un nuevo proceso sobre el mismo tema; no puede otra autoridad modificar los términos de una sentencia pasada en cosa juzgada; y, **c) Coercibilidad**, que consiste en la eventualidad de ejecución forzada en los casos de sentencias de condena; esto es, “la fuerza que el derecho atribuye normalmente a los resultados procesales”; se traduce en un necesario respeto y subordinación a lo dicho y hecho en el proceso. (Hernández, 2012, párr.4).

L. Principio de igualdad

“6. En el ámbito constitucional el derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas quiere decir que la norma debe ser aplicable, por igual, a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma; mientras que la segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable (Hernández Martínez, María. «El principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español (como valor y como principio en la aplicación jurisdiccional de la ley)». En Boletín Mexicano de Derecho Comparado, N.º 81, Año XXVII, Nueva Serie, setiembre-diciembre, 1994. pp. 700-

701). 7. Sin embargo la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos. Como tal comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribiera todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable (Álvarez Conde, Enrique. Curso de derecho constitucional. Vol I. Madrid, Tecnos, 4º edición, 2003. pp. 324-325). La aplicación, pues, del principio de igualdad no excluye el tratamiento desigual, por ello no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables. 8. Estas precisiones deben complementarse con el adecuado discernimiento entre dos categorías jurídico-constitucionales, a saber, diferenciación y discriminación. En principio debe precisarse que la diferenciación está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables. Por el contrario cuando esa desigualdad de trato no sea ni razonable ni proporcional, se está frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable.” (Tribunal Constitucional STC N° 02974-2010-PA/TC, 2011).

M. Principio de la supremacía constitucional

En este sentido, se configura el principio de supremacía jurídica y valorativa de la Constitución, recogido en el artículo 51 de la Constitución:

[...] La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. Constitución Política del Perú (citado en STC N° 2939-2004-AA/TC, 2005). Este valor normativo fundamental de la Constitución constituye uno de los pilares fundamentales del Estado social y democrático de derecho, que es la forma de gobierno consagrada en el artículo 43° de la Carta Fundamental, que exige una concepción de la Constitución como norma, la primera entre todas, y la más relevante, que debe ser cumplida acorde con el grado de compromiso constitucional de los ciudadanos y gobernantes, en el sentido de que todos y cada uno de los preceptos constitucionales tienen la condición de norma jurídica, pues resulta difícil encontrar preceptos constitucionales carentes de eficacia jurídica; convirtiéndose cada uno de los mismos en parámetros para apreciar la constitucionalidad de otras normas y de los actos de gobierno, entre ellos los actos administrativos de los organismos reguladores. Por ello, el Tribunal Constitucional, como supremo garante de la constitucionalidad, a través de este pronunciamiento, debe señalar que la Administración Pública para garantizar un ejercicio jurídico, en esa medida legítimo, de sus potestades, debe encontrarse vinculada en primer término a la Constitución, y que es a partir de esa conformidad primordial que se encuentra en segunda instancia sometida a las normas legislativas, producto de los poderes constituidos por la Constitución misma y que desarrollan sus preceptos. (Tribunal Constitucional STC N° 2939-2004-AA/TC, Fundamento 8, 2005).

N. Principio de legalidad presupuestaria

Principio de legalidad presupuestal, principio de autotutela ejecutiva de la administración estatal y derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales

38. Las disposiciones que pretendan condicionar el ejercicio del derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales deben ser aplicadas de conformidad a la Constitución y, por efectos del principio de optimización de los derechos fundamentales, deben interpretarse en el sentido que más favorezca al ejercicio del derecho. Precisamente, 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. 39. 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, la posibilidad de diferir la ejecución forzada, por un lapso razonable, sobre los bienes del Estado de dominio privado. (Tribunal Constitucional STC N° 0015-2001-AI Acumulados, 2004).

2.3. Bases Teóricas Especializadas sobre el tema

2.3.1. Jurisprudencia Nacional

STC N° 006-96-I/TC expedida el 30 de enero de 1997, el Tribunal Constitucional Peruano analiza la Ley N° 26599 que modifica el inciso 1° del artículo 648 del Código Procesal Civil que disponía que los bienes del Estado son inembargables y que las resoluciones judiciales que ordenen al Estado el pago de obligaciones serían atendidas con partidas previamente presupuestadas; lo que consideró inconstitucional porque violaba el derecho de igualdad de las partes procesales, el debido proceso y la independencia del Juez para cumplir y hacerlas cumplir.

STC N° 0015-2001-AI-016-2001-AI/TC 004-2002.AI/TC expedida el 29 de enero del 2004 por el Tribunal Constitucional Peruano en la acción de inconstitucionalidad contra el Decreto de Urgencia N° 055-2001 y la Ley N° 27684, y en la que aborda la problemática sobre la ejecución de sumas de dinero, tomando como ejemplo el pago por el Estado de la deuda de bonos de la Reforma Agraria; señala que: “la efectividad de las resoluciones judiciales tampoco es un derecho absoluto, es decir, que esté exento de condiciones, límites o restricciones en su ejercicio” (STC N° 0015-2001-AI/TC, Fundamento 15, 2004) como cuando la parte vencida es el Estado solo que ellos deben tener una justificación constitucional; hace una ponderación de los principios de legalidad presupuestaria, el de la autotutela ejecutiva de la administración estatal y el derecho fundamental a la efectividad de las sentencias. Concluye recomendando la creación de un registro de la deuda pública interna y la adopción de medidas que permitan contar con una política estatal destinada a tal fin.

STC N° 02598-2010-PA/TC expedida el 11 de Junio del 2013 por el Tribunal Constitucional Peruano, en el proceso de amparo seguido por Luis Alberto LalupuSernaque para que se deje sin efecto la resolución judicial N° 41 de la Sala Especializada en lo Laboral de Piura, en el trámite de ejecución de sentencia a su

favor como consecuencia de un proceso laboral por pago de derechos laborales y beneficios sociales seguido contra el Poder Judicial; el Tribunal en dicha sentencia ha observado las falencias de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, en la parte que regula la ejecución de una sentencia en materia laboral y efectuando un diagnóstico concluye, entre otros, que resulta necesario “establecer procedimientos claros que posibiliten la ejecución de los fallos judiciales, el desarrollado por el TC al artículo 42 de la Ley N° 27584 ha sido insuficiente para afrontar el problema de las obligaciones que comprometen al presupuesto público.”

STC N° 0002-2013-PCC/TC emitida el 27 de noviembre del 2013 en el Proceso sobre Conflicto Competencial entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en la que el Tribunal Constitucional del Perú analiza el supuesto en que las más altas autoridades del Poder Ejecutivo, llámese Ministros y Presidente del Consejo de Ministros no cumplen con los fallos judiciales y el trato legal a seguirse para deslindar responsabilidades, que en este caso es solidaria.

STC N° 00791-2014 PA/TC del 30 de abril del 2014 caso Castañeda Segovia que desarrolla sobre la aplicación de medidas coercitivas a aplicarse cuando en forma reiterada el Estado (CNM) no cumple con lo ordenado por el Tribunal Constitucional.

2.3.2. Autores nacionales

Abad (2004) en el Curso Especializado en Ejecución de Sentencias contra el Estado, expone como reflexiones finales en su diapositiva: “El estado suele no acatar sentencias. Ello no sólo desconoce derechos de las personas sino genera

responsabilidad internacional. Es indispensable definir estrategias que permitan enfrentar el problema.”

Danós(2004) en el Curso Especializado de Ejecución de Sentencias contra el Estado concluye en su diapositiva: “No existe una política estatal destinada al cumplimiento de sentencias estatales con efectos patrimoniales en general. Se necesita crear esa política estatal y mejorar las reglas procesales para el cumplimiento de las sentencias. No pueden mantenerse tanto tiempo normas que dilaten o impidan el cumplimiento de sentencias afectándose derechos constitucionales de los justiciables e incluso generando responsabilidad internacional para el Estado”

Rojas (2012) señala: “De hecho, el pasivo estatal generado por sentencias judiciales firmes viene a reflejar sólo una de los vértices del problema más amplio que es la idoneidad del procedimiento legalmente establecido para ejecutar sentencias dinerarias contra el estado, el cual, llegado el caso, bien podría representar el verdadero cuello de botella que explica el actual estado de endeudamiento del Estado.” (p.301). “No obstante las precisiones efectuadas por el Tribunal en esta sentencia , lo cierto es que la praxis de la aplicación judicial de esta Ley a los casos concretos, ha hecho aparecer algunas dudas a nivel operativo, que podríamos enumerar del siguiente modo: (...) En tercer lugar, el artículo 70 de la Ley N° 28411 de la Ley N1 28411, Ley General del Presupuesto establece que los requerimientos de pago que superen los fondos públicos se atienden con cargo a los presupuestos aprobados dentro de los (5) cinco años fiscales subsiguientes. Lo que se discute es si este plazo resulta razonable, tratándose de casos que revistan urgencia o suponen la amenaza de un perjuicio irreparable (...) En cuarto lugar, si bien el Tribunal Constitucional en la STC N° 00015-2001 AI/TC y otros

(acumulados) f.j.41ha aceptado que los fondos para cubrir las deudas surgidas de resoluciones judiciales pueden provenir también de “partidas presupuestales comunes” STC N° 0015-2001-AI/TC (citado en Rojas, 2012), el tema es si esta posibilidad de afectar “pliegos distintos” al de la entidad requerida tiene alguna cobertura legal, o si hace falta alguna modificación a la ley para que pueda proceder en los hechos.” (Rojas, 2012, p.304, 305).

El Presidente la Corte Superior de Justicia de Lima Ivan Sequeiros afirma que “[e]l Problema del Poder Judicial es que tampoco tiene la capacidad para conminar al Estado a que cumpla sus obligaciones con los aportantes: Salvo raras excepciones, es imposible embargar al Estado. Así que la ejecución de la sentencia depende enteramente de su voluntad” (Sequeiros, 2014, p.35). “No podemos conminar al estado y ni siquiera a pagarle la pensión completa a los jueces retirados. Nos dicen que no hay presupuesto suficiente, que el fondo se ha agotado” (Sequeiros, 2014, p.35); y añade: “Hay un juez que le ganó un juicio a la ONP el año pasado. Pero la ONP le ha dicho que le pagará los intereses en cómodas cuotas que terminaría de cancelar cuando el juez tenga 115 años”. (Sequeiros, 2014, p.35).

En el artículo publicado por Tirado (2014) explica que “[e]n resumen, la solución al problema de la ejecución de sentencias condenatorias en el ámbito del proceso contencioso administrativo debería estar organizada a partir de tres premisas fundamentales. La primera, prevenir las dificultades de ejecución de las sentencias; la segunda, facilitar e impulsar su cumplimiento; y la tercera consiste en reprimir la infracción cometida por los responsables de la inejecución.” (p. 25).

Sobre la carga procesal como motivo de demora de los procesos en la etapa de ejecución contra el Estado no se ha encontrado teorías o conocimientos más allá de

lo citado en el rubro antecedentes de investigación que tienen relación con el problema.

2.3.3. Autores Extranjeros

González (1949) en la Nota, El Proceso Contencioso Administrativo Español, nos dice: “A) Para que se realice cumplidamente el fin que persigue el Estado a través de la función jurisdiccional, no basta con que se dicte la sentencia satisfaciendo la pretensión entablada por el particular (caso de estar fundada), sino que es necesario que el acto jurisdiccional sea cumplido. El cumplimiento de la sentencia, su realización, es lo que se ha designado en la doctrina con el nombre de ejecución, que adquiere su máxima importancia en el supuesto de que el obligado se oponga a ello (ejecución forzosa), habiéndose discutido si esta actividad encaminada al cumplimiento de la sentencia es de naturaleza jurisdiccional o administrativa. Cuando la ejecutada es la Administración, el problema requiere una delicadeza extraordinaria, pues se atribuye, por lo general, la ejecución a la propia Administración, por lo que se ha intentado buscar el modo de que llegue a realizarse el mandato jurisdiccional, señalando los medios más idóneos a tal fin.” (pp.275, 276).

González (1998), jurista experto en Derecho Administrativo español en su artículo, La eficacia de la Sentencia, concluye: “ Por lo que no estaría de más que, aparte de establecer normas específicas en cuanto sea posible, se incluya en el capítulo dedicado a la regulación de la ejecución de las sentencias una fórmula general análoga a la que la LRJPC contiene sobre los límites de la revisión en su artículo 106, referida a los límites de la ejecución y previniendo la indemnización en forma

análoga a como se regula en los supuestos de imposibilidad material o legal de ejecución.” (p.133).

Gallegos (s.f.)Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Buenos Aires dice: “(...) no puede dejarse de resaltar es que la sentencia y su condena respectiva quedan sujetas a través de diversas normas de jerarquía inferior (...) al control por parte del Poder Ejecutivo de la decisión firme de una sentencia judicial, sea esta de un Juez de Primera Instancia, de una Cámara de Apelaciones de la Corte Suprema de la República de la Nación. Este vicio procedimental no hace sino subvertir el orden constitucional y la división de poderes del sistema republicano del gobierno, en la medida en que el propio Poder Ejecutivo quien controla al Poder Judicial y decide en definitiva qué es lo que paga y cuándo lo paga.” (p.227).

García (2011), Jurista español especializado en Derecho Público menciona que “(...) Ciertamente que el Tribunal Constitucional ha limitado esa inembargabilidad a los bienes de dominio público y los bienes que, aún siendo de propiedad privada de la Administración, llamados patrimoniales, están destinados a un uso o servicio público, ¿Qué sucede, sin embargo, cuando la Administración carece de bienes embargables? ¿Hay que quemarse a lo bonzo o quedarse a vivir semanas en una grúa como algunos acreedores de la Administración que han salido en las noticias? Esperemos que no. Hay multas coercitivas, incluso responsabilidades penales, y la posibilidad de impugnar los presupuestos que no recojan debidamente la atención al pago de las sentencias condenatorias. Pero, en mi opinión, la Ley debería ser más clara al exigir que las deudas de la Administración, máxime reconocidas judicialmente, sean de preferente inclusión y pago en los correspondientes presupuestos.” (p.51).

Galli (2014) explica: “Esta etapa final del cauce del proceso administrativo, como hemos visto, se encuentra en una etapa de crisis en nuestro sistema nacional argentino. (...) el mandato judicial ordenado y el derecho a la tutela judicial efectiva se ven menoscabados por esta realidad argentina que, como vemos, opera no por el accionar de los jueces de la Nación, sino por razones político económicas que competen a los órganos políticos de gobierno (...)” (p.536).

Sobre la carga procesal como motivo de demora de los procesos en la etapa de ejecución contar el estado no se ha encontrado teorías o conocimientos de autores extranjeros mas allá de lo citado en antecedentes de investigación que tienen relación con el problema.

2.3.4. Antecedentes de la Justicia Contencioso Administrativa

Históricamente, el derecho administrativo y la justicia contencioso administrativa surgen, como consecuencia del pensamiento político producido durante la Revolución Francesa, sustentados en los principios de legalidad y libertad, por lo que el actuar de la autoridad debía estar legitimado por ley (vinculación positiva a la ley) , de allí como dice García de Enterría y Fernández (2006): “ Toda la evolución consistirá (...) en la conversión de ese viejo derecho de resistencia a la opresión en una acción judicial nueva, en la que el juez deberá examinar la legalidad o arbitrariedad del acto del agente público y en el último caso lo elimine y restablezca la libertad injustamente afectada por él (...)” (p.1504).

Pero la facultad de revisión de los actos administrativos, por parte de los jueces no podía interferir con las funciones propias del Poder Ejecutivo, en virtud de la División de Poderes, por ello, se legisló, bajo el principio “(...) juzgar a la Administración, sigue siendo administrar.” (García de Enterría et al., 2006, p.1506);

creándose el Consejo de Estado Francés, como órgano administrativo de apoyo al Gobierno, encargándose primero de resolver conflictos relacionados con derechos patrimoniales y luego a recibir las quejas de los ciudadanos contra los funcionarios del Estado; “En 1806 se crea ya en el Consejo de Estado una Sección de lo contencioso-administrativo, que comienza a funcionar con procedimientos formalizados; el propio Napoleón (...) la llama “tribunal especial (...) mitad administrativo, mitad judicial” para “regular esa porción de poder arbitrario (=discrecional) necesario en la Administración del Estado.” (García y Fernández, 2006, p.1506).

Este modelo fue asumido por España con una competencia según el sistema de lista y no de cláusula general (que procede contra cualquier resolución administrativa) primero por el Consejo Real, reemplazado después por el Consejo de Estado y como una segunda instancia administrativa gubernativa.

Posteriormente, con la Ley Santa María de Paredes del 13 de setiembre de 1988 se consideró a dicho Consejo como un órgano jurisdiccional con jurisdicción delegada, no dejando de ser administrativo, convirtiéndose en el año 1904 en una Sala Especializada del Tribunal Supremo hasta la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, del 17 de diciembre de 1956, en que los Tribunales Contencioso Administrativos pasan definitivamente a ser parte del Poder Judicial, manteniéndose el sistema de cláusula general, con la excepción del control de los actos políticos, admitiéndose la revisión de los actos discrecionales.

Parada (citado en página web Justipedia, (s.f.)) destaca dos rasgos esenciales de la Justicia Administrativa.

“- Es una justicia de gran tensión política, porque tiene la dura misión de controlar los actos del poder, lo que en la justicia civil y penal ocurre sólo de forma episódica. Este factor explica que mientras la justicia civil o penal han permanecido inalteradas en sus estructuras y procedimientos desde su diseño decimonónico constitucional, la justicia administrativa ha sufrido verdaderas revoluciones y la doctrina siempre está a la búsqueda de nuevas fórmulas y paradigmas.- Es una justicia que no enjuicia a los verdaderos responsables de la actividad administrativa, los políticos y funcionarios, sino a los actos administrativos, y que no condena nunca a aquellos sino al conjunto de la ciudadanía, es decir al Estado” (párr..2,3,4).

2.3.5. Antecedentes de la Justicia Contencioso Administrativa en el Perú

Como antecedente el artículo 240 de la Constitución Política del Perú de 1979 señalaba que las acciones contencioso-administrativas se interponían contra cualquier acto o resolución de la administración que causa estado; que su ejercicio se regularía por Ley, determinando la competencia para las Cortes Superiores en primera instancia y la Corte Suprema en primera y segunda y última instancia; y que conforme al numeral 5) del artículo 40 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial se vería por las Salas Civiles.

La actual Constitución Política del Perú de 1993 en su artículo 148 dispone que la acción contencioso administrativa se interpone contra los actos administrativos que causen estado y el TUO del Código Procesal Civil aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS que se tramitaba como proceso abreviado (impugnación de acto o resolución administrativa) ante el Juez Civil del lugar donde se produjo el acto se dictó la resolución y cuando se impugna un acto emitido por un órgano

colegiado o autoridad unipersonal de carácter local o regional ante Sala Civil de la Corte Superior.

En el Perú por el principio de autotutela de la Administración, basado en la presunción de legalidad del acto administrativo que lo hace de inmediata ejecución por parte de la autoridad administrativa, y que traslada la carga de accionar al administrado, a quien, en todo caso, le corresponde a través de los recursos administrativos que interponga en sede administrativa, llámese reconsideración, apelación y en forma excepcional el de revisión, desvirtuarla, constituye un paso previo al inicio del proceso judicial.

Dichos actos son revisados por los propios órganos del Estado, existiendo, inclusive en algunas entidades, tribunales administrativos - entre otros, como el Tribunal Registral, el de Formalización de la Propiedad Informal, de los organismos regulares, los disciplinarios de la Policía Nacional- como órganos de última instancia administrativa, mas no jurisdiccionales, estando a que sus decisiones no tienen la calidad de la cosa juzgada, sino de cosa decidida, por lo pueden ser sometidas a control judicial, impedirlo implicaría vulnerar la tutela judicial efectiva, en el aspecto de acceso a la justicia.

El inicio del proceso de reforma en materia contencioso administrativa en nuestro país data del año 1994, cuando la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su Vigésima Séptima y Octava Disposiciones Finales y Transitorias dispone a partir de ese año la conformación de una Sala Especializada en lo Constitucional y Contencioso Administrativo en la Corte Superior de Justicia de Lima y otra en la Corte Suprema. Posteriormente, por Resolución Administrativa N° 99-CME-PJ, del 23 de junio de 1997, se determinaron competencias y se facultó a la Corte Suprema a

crear órganos jurisdiccionales transitorios en la especialidad, así nace la Sala Corporativa Transitoria Especializada en lo Contencioso Administrativo y el Primer Juzgado Corporativo Transitorio, ambos en el Distrito Judicial de Lima con Resoluciones Administrativas N°s. 001 y 002, 97-SC y S-CSJ, del 25 de junio de 1997.

Antes de ello la justicia administrativa estuvo a cargo de los juzgados y salas especializadas en lo Civil, según el tipo de órgano que haya emitido la resolución, materia de cuestionamiento, lo que hasta la fecha se mantiene, en cuanto a esto último, no siendo la regla que todo acto administrativo expedido por un órgano colegiado o tribunal administrativo sea visto por la Salas Contencioso administrativa, no existiendo una justificación objetiva para diferenciar entre iguales, lo que no garantiza el principio de igualdad de las partes en un proceso; actualmente la Primera Disposición Complementaria, Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1158 señala que: “cuando el objeto de la demanda verse sobre actuaciones del Banco Central de Reserva del Perú (BCR), Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) y de la Superintendencia Nacional de Salud, es competente, en primera instancia, la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior respectiva. En este caso, la Sala Civil de la Corte Suprema resuelve en apelación y la Sala Constitucional y Social en casación, si fuera el caso.” (Decreto Legislativo N° 1158, 2013).

En un contexto, en el que el Juzgador no sólo debe revisar si la norma aplicable ha sido promulgada por autoridad competente y de acuerdo al procedimiento establecido por ley, sino si sustancialmente se encuentra conforme a la Constitución y los principios constitucionales - lo que no escapa con mayor razón respecto a los

derechos de los Administrados, por cuanto la finalidad es el control para evitar el uso arbitrario del poder - se dio la necesidad de adecuar el marco normativo que regulaba el proceso contencioso administrativo, como parte de un cambio de modelo o paradigma.

Este desarrollo es descrito por Ferrajoli (2001) como sigue: “ Si este primer cambio de paradigma del Derecho se produjo con el nacimiento del Estado moderno y con la afirmación del principio de legalidad como norma de reconocimiento del derecho positivo existente, un segundo cambio, no menos radical, es el producido en este último medio siglo con la subordinación de la legalidad misma (...) a Constituciones rígidas, jerárquicamente supraordenadas a las leyes como normas de reconocimiento de su validez(...)Ante todo cambian las condiciones de validez de las leyes, dependientes ya no sólo de la forma de su producción sino también de la coherencia de sus contenidos con los principios constitucionales(...)siendo posible que una norma formalmente válida, y por consiguiente vigente, sea sustancialmente inválida por el contraste de su significado con normas constitucionales, como por ejemplo el principio de igualdad o los derechos fundamentales(...)”(p.34).

Ello obedece como se ha indicado a que en un estado constitucional de derecho las autoridades, tanto administrativas como judiciales, deben conducirse respetando y tutelando los derechos fundamentales; Atienza (2004) precisa:

Como se sabe, por “Estado constitucional” no se entiende simplemente el Estado en el que está vigente una constitución, sino el Estado dotado de una Constitución (o incluso sin una constitución en sentido formal, sin un texto constitucional) con ciertas características: la constitución del “Estado constitucional” no supone sólo la distribución formal del poder entre los

distintos órganos estatales (el “principio dinámico del sistema jurídico político”)Aguiló (citado en Atienza, 2004), sino la existencia de ciertos contenidos (los derechos fundamentales) que limitan o condicionan la producción, la interpretación y la aplicación del Derecho. El Estado “constitucional” se contrapone así al Estado “legislativo”, puesto que ahora el poder del legislador (y el de cualquier órgano estatal) es un poder limitado y que tiene que justificarse en forma mucho más exigente. No basta con la referencia a la autoridad (al órgano competente) y a ciertos procedimientos, sino que se requiere también (siempre) un control en cuanto al contenido. El Estado constitucional supone así un incremento en cuanto a la tarea justificativa de los órganos públicos y, por tanto, una mayor demanda de argumentación jurídica (que la requerida por el Estado liberal de Derecho). En realidad, el ideal del Estado constitucional supone el sometimiento completo del poder al Derecho, a la razón: el imperio de la fuerza de la razón, frente a la razón de la fuerza. Parece por ello bastante lógico que el avance del Estado constitucional haya ido acompañado de un incremento cuantitativo y cualitativo de la exigencia de justificación de las decisiones de los órganos públicos; y que el desarrollo de la teoría de la argumentación jurídica haya corrido también paralela a la progresiva implantación del modelo del Estado constitucional. (pp.11, 12)

El cambio de modelo o paradigma de la Justicia Contencioso Administrativa se dio con la dación de la Ley N° 27584 que reconoció su real naturaleza de derecho público, con principios y procedimientos propios; no obstante la regulación de la ejecución de las sentencias consentidas y ejecutoriadas no se encuentra suficiente desarrollada, de modo tal que sirva de instrumento procesal idóneo a las operadores judiciales; que al no ejecutarse oportunamente por la renuencia reiterada e

injustificada del Estado se vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

El resultado de una nueva concepción del proceso contencioso administrativo, hace que el juez de dicha especialidad asuma un rol también distinto, dejando de ser un mero revisor de actos, declarando o no su nulidad, para actuar activamente como un peso y contrapeso, haciendo respetar los derechos de los administrados a la luz de los principios constitucionales; lo que Ferrajoli(2001) advierte: “ Paralelamente se altera el papel de la jurisdicción, que es aplicar la ley sólo si es constitucionalmente válida, y cuya interpretación y aplicación son siempre, por esto, también, un juicio sobre la ley misma que el juez tiene el deber de censurar como inválida mediante la denuncia de su inconstitucionalidad, cuando no sea posible interpretarla en sentido constitucional.” (p.34)

Es así que con la dación de la Ley 27584, del 15 de abril del 2002, se aprueba por primera vez un cuerpo normativo que sistematiza los principios de orden procesal propios, como el de integración, en caso de defecto o deficiencia de la ley no se puede dejar de resolver, para lo cual se debe aplicar los principios del Derecho Administrativo; el de igualdad procesal entre el Estado y el particular; el de favorecimiento del proceso, por el que el Juez no puede rechazar de plano una demanda si existe duda sobre el agotamiento de la vía administrativa; y de suplencia de oficio, que faculta al juez a suplir deficiencias formales , sin perjuicio de disponer la subsanación.

Además, se precisa cuáles son las actuaciones impugnables no comprendiendo sólo el acto administrativo; se detalla las pretensiones a plantearse; se regula el reenvío de oficio al Juez Contencioso Administrativo cuando por error se presenta la

demanda ante órgano incompetente; se establecen las excepciones al agotamiento de la vía administrativa; se dispone la aplicación de la carga dinámica de la prueba (quien está en mejor condición de probar tiene la carga de la prueba); se fijan las reglas del procedimiento conforme a su naturaleza de tutela urgente (especial y sumarísimo, hoy denominado urgente), dado que en cada uno de esos actos está involucrado el interés público de obvia trascendencia social.

Para el restablecimiento de los derechos en los procesos de plena jurisdicción en la doctrina y legislación española se contempla, de ser el caso, la pretensión indemnizatoria por daños y perjuicios, ocasionados por la actuación administrativa, la que también se reguló en la Ley N° 27584 originaria, pero con tan mala técnica legislativa, que dio lugar a diversas interpretaciones por nuestra Judicatura; unos opinaban que sólo debía plantearse como principal, pero en la vía civil; otros, que haciendo una interpretación sistemática con lo prescrito en el numeral 3) del artículo 13°, podía solicitarse como accesoria, vía acción contencioso administrativa.

Mediante Decreto Legislativo 1067, publicado en junio del año 2008, se ha modificado la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, incorporando, y con ello aclarando, sobre la pretensión indemnizatoria, la que será admitida siempre y cuando los daños se deriven de la actuación impugnada y se plantee conjuntamente con ella (plena jurisdicción): la que no prosperará si la lesión sufrida en bienes o derechos sea consecuencia del funcionamiento de la Administración o que el administrado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo a ley.

Se ha sustituido el proceso sumarísimo por el de urgente, agregando las relativas a materia previsional, cuando se vulnere el contenido esencial del derecho, entendiéndolo éste como: “(...) Valor mínimo e intangible con que cuenta un derecho

fundamental para no dejar de ser tal (...)” (Landa, 2006, p.120); o lo que ahora se denomina contenido constitucionalmente protegido, Figueroa (2014) menciona sobre el particular: “Es de ese modo que surge la tesis del contenido constitucionalmente protegido de un derecho fundamental, a efectos de proyectar solo 2 ámbitos respecto a un derecho fundamental: el de su contenido constitucionalmente propiamente dicho y aquello que no lo es.” (p.26); encontrándose exceptuada de agotar la vía administrativa, bastando que sea denegada en primera instancia administrativa, para interponer la demanda respectiva.

Otra pretensión prevista en nuestra norma procesal y que no ha sido mencionada, es el cumplimiento de ley o acto administrativo firme, la misma que tiene la calidad de condena, porque de ampararse se obliga a la entidad demandada a dar, hacer o no hacer, dependiendo de lo que dicha ley o acto mande; como por ejemplo el acto administrativo contenido en una resolución que dispone se otorgue pensión de orfandad, a partir de determinada fecha y no es ejecutada por la Administración; este tipo de pretensión, de igual modo, es de plena jurisdicción, por cuanto tiene por objeto el respeto de derechos sustentados en actos firmes; o que después de individualizados en sede judicial, requieren de la adopción de las medidas necesarias para su eficaz cumplimiento.

Para Dromi(1996): “los modos de exteriorización de la función administrativa (...) se materializan o canalizan en actos jurídicos (declaraciones de voluntad) y hechos jurídicos (operaciones materiales).” (p.142).

En el actual proceso contencioso administrativo puede impugnarse toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas, que no sólo se concretan en las

decisiones destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados en una situación concreta, lo que se conoce como acto administrativo, sino además contra la inercia u omisiones de la autoridad administrativa; las actuaciones no sustentadas en acto administrativo; actuaciones materiales de ejecución que transgreden principios o normas; los conflictos derivados de los contratos de la Administración, excepto cuando es obligatorio someter la controversia a conciliación o arbitraje; y las referidas al personal dependiente del Estado, siempre que se encuentren sujetos al régimen laboral de la actividad pública, tal como lo establece el artículo 4 del TUO de la Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS.

Con relación a la última forma de actuación, el Supremo Intérprete de la Constitución mediante precedente vinculante en el caso Baylón Flores, Fundamento 21, aclarando, nos dice: “Con relación a los trabajadores sujetos al régimen laboral público, se debe considerar que el Estado es el único empleador en las diversas entidades de la Administración Pública. Por ello, el artículo 4.º literal 6) de la Ley N.º 27584, que regula el proceso contencioso administrativo, dispone que las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la administración pública son impugnables a través del proceso contencioso administrativo. Consecuentemente, el Tribunal Constitucional estima que la vía normal para resolver las pretensiones individuales por conflictos jurídicos derivados de la aplicación de la legislación laboral pública es el proceso contencioso administrativo, dado que permite la reposición del trabajador despedido y prevé la concesión de medidas cautelares”. (STC N° 0206-2005-PA/TC, 2005).

Empero, no todos los trabajadores que prestan servicios para el Estado se encuentran dentro de la Carrera Administrativa regulada por el Decreto Legislativo N° 276 ,

sujetos al régimen laboral público, o protegidos contra el despido sin causa y/o no conforme al procedimiento establecido por ley, aún cuando no tengan la condición de servidores públicos nombrados, en virtud de lo ordenado en la Ley 24041; existe un número significativo que prestan servicios para el Estado, bajo el régimen laboral privado, como por ejemplo, los obreros municipales y los que laboran para proyectos de inversión, en cuyo caso la vía para dilucidar los conflictos laborales que se deriven no es la contencioso administrativa sino la laboral. El precedente vinculante antes mencionado en su Fundamento 22 agrega y resalta que la vía contencioso administrativa es igualmente satisfactoria que la acción de amparo: “ En efecto, si en virtud de la legislación laboral pública (Decreto Legislativo N.º 276, Ley N.º 24041 y regímenes especiales de servidores públicos sujetos a la carrera administrativa) y del proceso contencioso administrativo es posible la reposición, entonces las consecuencias que se deriven de los despidos de los servidores públicos o del personal que sin tener tal condición laboral para el sector público (Ley N.º 24041), deberán dilucidarse en la vía contenciosa administrativa por ser la idónea, adecuada e igualmente satisfactoria, en relación al proceso de amparo, para resolver las controversias laborales públicas”. (STC N° 0206-2005-PA/TC, 2005).

No obstante, considero que, cuando se vulnere el contenido constitucionalmente protegido , como sería el despido sin causa de un servidor público nombrado, siempre que se evidencie de los medios probatorios presentados, no requiriendo de mayor probanza, sería procedente plantear la respectiva acción de garantía constitucional.

Por último, el Supremo intérprete de la Constitución delimita otras actuaciones que se suscitan en las relaciones jurídico - administrativas laborales y que pueden ser materia de cuestionamiento vía contencioso administrativa:

23. Lo mismo sucederá con las pretensiones por conflictos jurídicos individuales respecto a las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la administración pública y que se derivan de derechos reconocidos por la ley, tales como nombramientos, impugnación de adjudicación de plazas, desplazamientos, reasignaciones o rotaciones, cuestionamientos relativos a remuneraciones, bonificaciones, subsidios y gratificaciones, permisos, licencias, ascensos, promociones, impugnación de procesos administrativos disciplinarios, sanciones administrativas, ceses por límite de edad, excedencia, reincorporaciones, rehabilitaciones, compensación por tiempo de servicios y cuestionamiento de la actuación de la administración con motivo de la Ley N.º 27803, entre otros. (STC N° 0206-2005-PA/TC).

Este proceso de aclaración y reordenamiento iniciado por el Tribunal Constitucional con los precedentes vinculantes recaídos en los casos Anicama Hernández y Villanueva Valverde; en el sentido de que los procesos de amparo y cumplimiento en trámite, en los que no se había vulnerado el contenido esencial del derecho a la pensión o que no reunían los requisitos mínimos establecidos para que se pueda exigir el cumplimiento de la ley o un acto administrativo; si bien es cierto tuvo por finalidad evitar que se continúe desnaturalizando las acciones de garantías constitucionales, también lo es que agudizó la problemática de los Juzgados Contencioso Administrativos, incrementando más la excesiva carga procesal que soportaban.

Agravada con la promulgación del Código Procesal Constitucional, vigente desde primero de diciembre del 2004, que consagró el carácter residual de los procesos constitucionales, por lo que únicamente puede plantearse una acción de garantía

constitucional cuando se viola el contenido constitucionalmente protegido, generando que el justiciable no opte entre interponer una acción de amparo o de cumplimiento y una acción contencioso administrativa, como venía sucediendo; debiendo necesariamente recurrir a esta última, convirtiendo de este modo, actualmente a este proceso, en el instrumento más importante de tutela jurisdiccional de los administrados.

La situación antes descrita tuvo como consecuencia la imposibilidad de atender dicha carga procesal en plazos razonables, no brindándose una tutela judicial efectiva, por lo que, con el objeto de revertirla, entre los años 2003 al 2009, de existir solamente dos Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo; actualmente funcionan 17 Juzgados Permanentes; recientemente se han creado 6 Juzgados Contenciosos Administrativos con la sub-especialidad en materia tributaria, aduanera y de Mercado y 3 Salas Contencioso administrativas de la misma especialidad.

Por otro lado, de acuerdo al tipo de acción que se interponga será el tipo de sentencia que se expida, de modo tal que las sentencias estimatorias pueden ser de nulidad o de plena jurisdicción, comprendiendo en esta última, las referidas a las omisiones o silencios en que incurra la entidad o los actos materiales ilegales; “La sentencia es una respuesta dada en el seno de un proceso que pone en marcha quien ejercita la acción inicial encaminada a obtener la satisfacción procesal de un derecho o interés legítimo que se considera vulnerado por el acto administrativo (...) por tanto, ha de ser la respuesta judicial a las pretensiones deducidas por las partes en el proceso. Esta conexión entre pretensión y sentencia se traduce en una necesaria relación de congruencia” (Alcubilla y Fernández, 2007, p.497).

Adicionan Alcobilla y Fernández (2007): “(...) las sentencias de inadmisión que, por incumplimiento de los presupuestos o requisitos procesales, inadmiten la pretensión ejercitada, y sentencias “de fondo”, que a su vez, pueden ser desestimatorias y estimatorias. Estos últimos, en atención a la pretensión que deciden, son de anulación o de plena jurisdicción, categoría ésta extensible a los supuestos en que se impugna la inactividad de la Administración o la actuación material de ésta constitutiva vía de hecho” (p.498).

Una clasificación de las sentencias distinta es la sostenida por Gonzáles (citado en Alcobilla y Fernández, 2007): “(...) si lo que se pide del órgano jurisdiccional (del Juez o Tribunal) es la declaración de nulidad o inexistencia del acto impugnado, la pretensión y la sentencia serán declarativas, si lo que se pide es la anulación del acto impugnado la pretensión y la sentencia serán constitutivas; y, finalmente, si además de dicha anulación, se solicita la imposición a la Administración de una determinada prestación(...)se trataría de pretensión y sentencia de condena.” (Alcobilla y Fernández, 2007, p.497)

En nuestro sistema judicial procesal:“ La acción contencioso administrativa tiene por finalidad el control jurídico (...) de las actuaciones de la Administración Publica sujetas al Derecho Administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados” (Decreto Supremo N° 013, 2008, art.1); contemplando múltiples pretensiones, como la de nulidad del acto administrativo y/o “El reconocimiento o reestablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas necesarias (...)” (Decreto Supremo N° 013,2008, art.2, numeral 2) para su completa efectividad, al igual que la indemnización de daños y perjuicios; de lo que puede inferirse, que según el tipo de

petitum se estaría ante una determinada clase de proceso contencioso administrativo, esto es subjetivo o objetivo.

Las demás pretensiones enumeradas en la Ley, aunque se consignan como otras distintas a las anteriormente detalladas como de nulidad u objetiva y de plena jurisdicción o subjetiva, lo cierto es que se encuadran dentro de alguna de ellas.

Resulta pertinente aclarar que si bien es cierto el juez contencioso administrativo, como una forma de control, se limita a declarar la nulidad del acto administrativo, por lo que se considera a dicho proceso de nulidad; también es verdad que nunca se comprendió, en esa vía, la nulidad de disposiciones de carácter general, como lo son los Reglamentos, reservándose su revisión en la vía constitucional, mediante la acción popular, tal como lo regula el artículo 76 del Código Procesal Constitucional.

Ello no obstante, no impide se plantee la nulidad de los actos administrativos de carácter individual por haberse emitido al amparo de una norma reglamentaria que desnaturaliza a la ley, lo que en España se denomina recurso de ilegalidad, ante lo cual el juez en aplicación del principio de control difuso, dispondrá su inaplicación para el caso concreto, en virtud de lo prescrito en el artículo 132 de la Constitución Política del Perú.

En el supuesto descrito en el párrafo precedente, el proceso puede calificarse como de nulidad si no afecta intereses subjetivos; lo que se da cuando se pretende la nulidad de una resolución que impone una sanción sustentada en una norma que tipifica una conducta infractora, pero que no ha sido aprobada por ley (Principio de Tipicidad con reserva de ley).

El Proceso Contencioso Administrativo como uno autónomo ha sido regulado a partir de la dación de la Ley N° 27584 vigente desde el 15 de abril del 2002 no

limitando al juez especializado en la materia a declarar la nulidad del acto administrativo, objeto de control judicial; sino además brindar efectiva tutela a los administrados, reconociendo y reestableciendo derechos o adoptando las medidas necesarias para que suceda, lo que en doctrina se denomina proceso de plena jurisdicción; significando ello un cambio de modelo o paradigma.

Procesalmente, es regulado en pocos artículos del Código Procesal Civil, vigente desde el 8 de julio de 1993, precisando que la demanda contencioso administrativa tenía por finalidad declarar la invalidez o ineficacia de los actos o resoluciones de la Administración; además de establecer los requisitos de su admisibilidad y determinar la competencia; la que fue asignada a los Juzgados y Salas en lo civil, aplicándose las normas adjetivas de dicha especialidad; cuando su naturaleza no es de índole privada sino pública.

Con la promulgación de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, vigente desde 15 de abril del 2002, se realiza un desarrollo sistemático del mismo y se lo reconoce en su correcta dimensión, como el conjunto de acciones conducentes a controlar actos de la Administración sustentados en el Derecho Administrativo, entendiéndose como una rama del Derecho Público, sujeto a sus propios principios y de otras ramas del derecho, siempre que no contravengan su naturaleza o finalidad, como es la de regular las relaciones jurídico administrativas, para alcanzar el bien común.

Nuestro proceso contencioso administrativo está diseñado para ejercer el control jurídico de las actuaciones de la Administración Pública, en ejercicio de potestades administrativas y no en virtud de funciones gubernativas o políticas, legislativas ni jurisdiccionales. Dromi (1996) señala: “La función administrativa objetivamente, es

un conjunto de actividades encaminadas hacia un fin, con prescindencia del órgano o agente que la realice y que se traduce en una ejecución concreta y práctica, como lo señaláramos, cuando la gestión y el servicio lo es en función del interés colectivo, estaremos en presencia de Administración Pública”. (p.124).

Cada uno de los Poderes del Estado - Ejecutivo, Legislativo y Judicial - y demás órganos locales y regionales, organismos constitucionales autónomos e inclusive “las personas jurídicas, bajo el régimen privado, que prestan servicios públicos, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa sobre la materia.” (Ley N° 27444, 2001, numeral 8), artículo I) realizan función administrativa.

No siendo, por tanto, potestad exclusiva de Poder Ejecutivo, conformado principalmente por Ministerios, esto se debe a lo que se denomina la personalidad jurídica del Estado y que según García de Enterría et al. (2006) “(...) corresponde al Estado en su integridad y no a cada uno de sus tres Poderes (...). La Administración Pública, hasta aquí, identificada con uno de los poderes orgánicos e individualizados del Estado, el Poder Ejecutivo, pasa a ser considerado entonces como una función del Estado – persona (...) no se ve en el Estado un conjunto de Poderes individualizados (entre ellos el Poder Ejecutivo o Administración Pública), sino una persona jurídica única que realiza múltiples funciones, una de las cuales sería, precisamente, la de administrar.” (pp.28, 29).

La función gubernativa a cargo del Poder Ejecutivo o Legislativo “Es realizada en ejecución de una directa atribución constitucional por motivos de oportunidad, mérito o conveniencia, fundados en razones de seguridad, orden y defensa de la propia comunidad política (...) se exterioriza a través de una de las modalidades de

actos del poder: "actos políticos", "de gobierno" o "institucionales"" (Dromi, 1996, p.117); como la declaración de emergencia o de sitio, las que no pueden ser objeto de control jurídico por el Poder Judicial.

La dación de las leyes de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución es asumida por el Congreso de la República y puede delegarse al Poder Ejecutivo mediante decretos legislativos sobre materia específica y por plazo determinado siempre que estén establecidos en ley autoritativa, excepto sobre asuntos de reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales y leyes orgánicas; y la función jurisdiccional o potestad de administrar Justicia es la atribuida a los órganos jurisdiccionales para que resuelven en forma definitiva las controversias o incertidumbres jurídicas.

Diferenciar y determinar cuándo se ejerce función administrativa, resulta de suma importancia, en tanto que las actuaciones administrativas en mérito a funciones administrativas son revisables judicialmente, como se ha indicado, mientras que las otras no lo son, lo cual evitaría que el Poder Judicial invada funciones exclusivas y excluyentes de otros Poderes, aunque existe jurisprudencia constitucional en el sentido que no hay zona exenta de control del poder, si con ello se viola derechos fundamentales.

2.3.6. La ejecución de sentencias en el PCA y el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva

Sobre la evolución doctrinaria del derecho de acción convertida hoy en el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, que como tal tiene por finalidad que los derechos materiales discutidos y resueltos en el proceso sean plenamente satisfechos, Priori (2014) explica:

En estricto, el concepto de acción primero, y el de efectiva tutela jurisdiccional de los derechos, después, plantean un problema de teoría general del derecho que tiene que ver con el modo como se otorga protección a los derechos. El proceso es un medio para conseguir la tutela, no es la tutela en sí. La acción parecía durante un buen tiempo confundirse con el remedio solicitado y durante otro buen periodo de tiempo pareció identificarse más bien con el pedido de tutela, aun mejor, con la sola posibilidad de pedir tutela jurisdiccional. Pero esos estudios no contribuyeron a hacer que el remedio llegue; que cuando llegue, llegue a tiempo y que, además, esté en aptitud de satisfacer plenamente las exigencias del derecho material. La noción de tutela jurisdiccional efectiva surge para darle solución a esos problemas que la acción parecía haber dejado sin solución. (p.147)

Menciona que dicha constitucionalización del derecho de acción se encuentra por primera vez en la obra de Couture, Obras. Fundamentos de Derecho Procesal Civil) desarrollado luego por Fix Zamudio en el libro La problemática contemporánea de la impartición de justicia y el derecho constitucional: “La esencia del derecho de acción, entonces, en palabras de Couture, es la de considerarla un derecho humano, al haber sido consagrada como tal en la declaración universal, al establecer que “Toda persona tiene derecho, en condiciones de igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal” Couture (citado en Priori,2014). “La constitucionalización del derecho de acción, sin embargo, se puede notar con mucha mayor claridad en la obra de Fix Zamudio, quien consolidará ese fenómeno, estableciendo su relación con la noción la de tutela jurisdiccional efectiva.” (Priori, 2014, p.158).

La tutela jurisdiccional constituye un derecho continente de otros, comprende no sólo el acceso a la justicia sino también que lo decidido judicialmente sea ejecutado en plazo razonable; de lo contrario se vulnera permanentemente el contenido constitucionalmente protegido de dicho derecho; Priori citando a Proto precisa: “ La efectividad se define fundamentalmente como la necesidad de que la tutela jurisdiccional de los derechos que se brinda a través del proceso sea adecuada (o idónea) y oportuna. De este modo, si la tutela jurisdiccional no es adecuada ni idónea no es efectiva, y si no es efectiva, señala el profesor Andrea ProtoPisani, simplemente, “no es”,Proto (citado en Priori,2014).” (Priori, 2014, p.158). Agrega: “b.1) La idoneidad instrumental o procesal supone que el proceso debe ser el adecuado para brindar el remedio que el ordenamiento jurídico haya previsto para la protección del derecho material. Dicho de otro modo, atendiendo a la necesidad de protección del derecho y a su naturaleza, el proceso debe estar en capacidad brindar esa respuesta del ordenamiento, de modo que se logre con ella, la plena satisfacción del derecho. El proceso, por ende, no debe ser un obstáculo, sino un vehículo para la obtención de la protección prevista por el ordenamiento jurídico para la específica protección del derecho. Por ello, la efectividad de la tutela jurisdiccional reclama del proceso que este sea diseñado y llevado a cabo de modo que la tutela material que brinda el ordenamiento jurídico se de en sus mismos términos, de modo de obtener aquella satisfacción que con él se quiere dar.” (Priori, 2014, p.159).

Para que sea oportuna y por tanto efectiva la tutela es necesario que el proceso esté dotado de todos los medios y mecanismos que permita la protección del derecho material amparado, tal como lo hace notar Priori (2014):

b) El derecho a que la tutela jurisdiccional sea oportuna. La oportunidad hace más bien referencia al momento en el que debe darse esa respuesta jurisdiccional. De este modo, se parte de la idea que la tutela jurisdiccional debe llegar en el momento necesario como para no (i) generar mayor lesión de la que ya se está produciendo o (ii) evitar que ella se vuelva irreparable, e (iii) incluso evitar que dicha lesión se produzca. De este modo, De este modo, en el momento en el que el derecho material requiera que la tutela jurisdiccional intervenga de inmediato, el proceso debe estar en capacidad de hacerlo, sea de modo provisional o definitivo, en caso contrario, “el proceso se resuelve en una sustancial denegatoria de justicia”. Siendo que el tiempo es un evento del que el proceso no se puede librar, deben entonces diseñarse todos los medios necesarios no solo para hacer que lo resuelto sea efectivo, sino para garantizar que llegado el momento, los efectos puedan producirse. De este modo, no solo basta con asegurar la efectividad una vez dictada la sentencia con calidad de cosa juzgada, sino también asegurarla en un momento anterior a él. (p.159).

En nuestra legislación el artículo 4 del Código Procesal Constitucional define: “Se entiende por tutela procesal efectiva aquella situación jurídica de una persona en la que se respetan, de modo enunciativo, sus derechos de libre acceso al órgano jurisdiccional, a probar, de defensa, al contradictorio e igualdad sustancial en el proceso, a no ser desviado de la jurisdicción predeterminada ni sometido a procedimientos distintos de los previstos por la ley, a la obtención de una resolución fundada en derecho, a acceder a los medios impugnatorios regulados, a la imposibilidad de revivir procesos fenecidos, a la actuación adecuada y temporalmente oportuna de las resoluciones judiciales y a la observancia del principio de legalidad procesal penal.” (Código Procesal Constitucional, 2004,

artículo 4º). La tutela jurisdiccional para Landa (2001) incluye el acceso a la jurisdicción que comprende: “Libre acceso a los órganos propiamente judiciales (...) Reconocimiento de un recurso judicial efectivo que concretice el derecho a la acción” (p.454) y además entre otros: “Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas” (Landa, 2001, p.454); siendo una de ellas la ejecución de las resoluciones judiciales en forma adecuada y temporalmente oportuna; y además el debido proceso que puede ser sustancial y adjetivo; Landa citando a Sagues resalta: “ (...) el debido proceso sustantivo se refiere a la necesidad de que las sentencias sean valiosas en sí mismas, esto es, que sean razonables; mientras que el debido proceso adjetivo alude al cumplimiento de ciertos recaudos formales, de trámite y de procedimiento, para llegar a una solución judicial mediante la sentencia.” Sagues (citado en Landa, 2001). (Landa, 2001, p.448).

Para Portocarrero citando a Gonzales se entiende por Tutela Jurisdiccional: “(...) hemos de referirnos a la tutela jurisdiccional, ubicándola como etapa final del *iter procesal*. Así, si bien es cierto que los fallos han de respetar los principios del debido proceso formal y sustancial, también existiría una forma por la cual este fallo llegue a concretarse, llegue a tutelar efectivamente la pretensión u derecho amparado. Este es el momento en el cual hace su aparición la tutela jurisdiccional efectiva, dado que un fallo justo y acorde con el procedimiento debido, no puede quedarse como certeza jurídica ideal, sino que ha de satisfacer materialmente el derecho reconocido. El estado tiene la obligación de reconocer un conjunto de garantías institucionales que permitan *el ejercicio* del debido proceso en toda persona. Todos tenemos derecho a acudir a los tribunales para obtener protección a nuestros intereses o derechos, a través de un proceso que respete tanto los derechos del demandante como los del demandado y que además el resultado de este se

encuentre asegurado. Esto traería como consecuencia el fortalecimiento del Estado de Derecho.” Gonzales (citado en Portocarrero, 2005). (Portocarrero, 2005, pp.4,5).

Por tanto la ejecución de las sentencias en plazo razonable forma parte del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional; el proceso sólo concluye cuando se efectiviza la sentencia, de lo contrario no se cumple con su finalidad de resolver una incertidumbre jurídica o el conflicto de intereses; así como de nada serviría que el justiciable obtenga una sentencia que lo favorece si ésta no se materializa.

Sobre “El derecho a un recurso judicial efectivo y el desarrollo de mecanismos adecuados de ejecución de sentencias” la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concluido en un Estudio que para que cumpla con lo ordenado en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos los Estados deben diseñar procedimientos que permita la efectivización de las sentencias en forma oportuna:

296. Tal como se destacara al puntualizar los alcances del artículo 25, la CADH postula la responsabilidad del Estado de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, así como la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales². Ahora bien, esta obligación no culmina con la gestación de un recurso efectivo que redunde en el desarrollo de un proceso con las debidas garantías, sino que incluye el deber de diseñar e implementar mecanismos que garanticen la efectiva ejecución de las sentencias que dicta el Poder Judicial de cada Estado.²⁹⁷ Si las sentencias se tornan inoperantes por falta de un diseño adecuado de los procedimientos judiciales, se constituye un típico caso de carencia de recurso judicial adecuado y efectivo para la tutela de un derecho. Así, un recurso puede resultar inefectivo para tutelar un derecho social cuando no se prevé un mecanismo de

ejecución de sentencias idóneo para superar los problemas típicos que suele verificarse en esta instancia procesal con las sentencias que imponen al Estado obligaciones de hacer. Frente a situaciones del tipo, tanto la CIDH como la Corte IDH han reconocido la relevancia de avanzar en este aspecto del recurso judicial efectivo.” (CIDH, Estudio, 2007).

Los funcionarios que forman parte del Poder Ejecutivo se escudan de las limitaciones y restricciones existentes desde el punto de vista presupuestal para dilatar la ejecución del sentencia, y de las herramientas que tiene el Juez para ordenar que se proporcione los recursos viables del Presupuesto General a la partidas sectoriales.

Galli (2014) citando acertadamente a Luqui explica: “la Administración incurre en una ilegalidad y es declarada tal por la justicia, no existe excusa para que no cumpla la sentencia. Incumplir una sentencia porque el funcionario no quiere, sea, por capricho, por arbitrariedad, por negligencia o por dolo, es violar el orden jurídico. Y no creemos que, en nuestro tiempos, alguien sustente la idea de que el Estado puede o no acatar las sentencias judiciales por una decisión voluntarista (...) Lo correcto, lo lógico, lo normal en un Estado de derecho es que la Administración cumpla los mandatos judiciales, sin que sea necesario ejercer fuerza alguna sobre ella. Más aún, es lo que ocurre en los países civilizados(...) Los jueces tienen atribuciones suficientes para ordenar su cumplimiento y la Administración el deber jurídico de sancionar al funcionario remiso. Incumplir una orden judicial es un delito, una falta administrativa y genera responsabilidad patrimonial del funcionario. Luqui (citado en Galli, 2014). (p.513).

Galli (2014) citando a Gonzales, respecto a lo dicho en su obra Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, transcribe: “(...) la actividad judicial que se despliega mediante esta vía procesal hace a la esencia misma del Estado de Derecho, pues no sería efectivo el servicio de justicia si el mandato de la sentencia pudiera no ser cumplido por el perdedor. Es que el incumplimiento de una sentencia importa el sometimiento pleno a la ley y al derecho de parte de los poderes públicos.” Gonzáles (citado en Galli, 2014). (p.512).

González (s.f.) nos dice: “A) Para que se realice cumplidamente el fin que persigue el Estado a través de la función jurisdiccional, no basta con que se dicte la sentencia satisfaciendo la pretensión entablada por el particular (caso de estar fundada), sino que es necesario que el acto jurisdiccional sea cumplido. El cumplimiento de la sentencia, su realización, es lo que se ha designado en la doctrina con el nombre de ejecución, que adquiere su máxima importancia en el supuesto de que el obligado se oponga a ello (ejecución forzosa), habiéndose discutido si esta actividad encaminada al cumplimiento de la sentencia es de naturaleza jurisdiccional o administrativa. Cuando la ejecutada es la Administración, el problema requiere una delicadeza extraordinaria, pues se atribuye, por lo general, la ejecución a la propia Administración, por lo que se ha intentado buscar el modo de que llegue a realizarse el mandato jurisdiccional, señalando los medios más idóneos a tal fin.” (p.511)

Resulta importante adicional lo citado por Galli (2014): “En palabras del profesor García Enterría, la sentencia judicial, además de constituir el acto del órgano judicial que pone fin al proceso, reviste el carácter de instrumento de satisfacción de pretensiones y hace efectiva la tarea de administrar justicia. De tal modo, en la

sentencia contencioso administrativa se reflejan todas las virtualidades de un sistema jurisdiccional específicamente construido para controlar los actos del poder público y para asegurar y hacer efectivo el principio de legalidad que constituye la clave del arco del Estado de derecho. Pero esa potestad de los jueces o tribunales, en segundo término, adquiere plena efectividad al ejecutar la sentencia (executio), al momento en el que se ejercita la facultad jurídica “de la efectuación del mandato” (p.511).

La ejecución de la sentencia en forma oportuna es parte de la tutela judicial efectiva de la que gozan los justiciables, por lo que las causas que la generan, como la excesiva carga procesal que afrontan los Juzgados contencioso administrativos de la Corte Superior de Justicia de Lima, unido a que los operadores jurídicos no cuentan con la normativa suficiente que regule los procedimientos a llevarse a cabo en esa etapa, teniendo en cuenta la naturaleza espacial de quien actúa como obligado, el Estado, dan lugar al problema que mediante este trabajo de investigación nos proponemos solucionar.

2.4. Marco Conceptual

En el desarrollo del presente estudio se ha utilizado términos básicos que permiten caracterizar los elementos que integran la investigación, los resultados, así como las conclusiones y recomendaciones.

2.4.1. El Juez en lo contencioso administrativo

Brinda al justiciable la tutela plena de sus derechos fundamentales sean éstos derivados del derecho sustantivo discutido no reconocido por el Estado; así como los que resguardan el proceso mismo. Las facultades que posee devienen de la

materia que regula “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” (Decreto Supremo N° 013, 2008, artículo 1); de manera que se convierte en un medio que frena y adecua el poder del Estado. En ese sentido Canova (2006) desarrollando las bases del contencioso administrativo venezolano, precisa: “ el contencioso administrativo ha sido entendido como un control de carácter objetivo (...) en el cual el Juez se circunscribe a conocer de la legalidad de los actos de los órganos administrativos.” (p.193). Un análisis más amplio realizado por Pasceri (s.f.) menciona que “se está discutiendo en el marco del proceso contencioso administrativo, no son en principio intereses particulares, sino, como lo dice la Constitución, lo que se va discutir – en principio – es la actividad administrativa en general y en particular. Si un acto administrativo de efectos generales o individuales es o no contrario a derecho. No hay sólo el interés privado de los interesados en saber si el acto es nulo o es válido, sino que hay un interés colectivo, un interés de la sociedad en determinar si la legalidad ha sido respetada por la autoridad que emitió el acto.” (párr. 4).

2.4.2. La tutela judicial efectiva

Es un derecho fundamental y la no efectividad de las sentencias contra el Estado en plazo razonable es una manifestación de su vulneración. Es un derecho que no tiene límite o fronteras por cuanto su protección se da en cualquier orden jurisdiccional, es decir es una norma de carácter supranacional que parte del artículo 10° de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) que viene a ser una garantía jurisdiccional consistente en que: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un Tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de

cualquier acusación contra ella en materia penal” (Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por Resolución 217 A(III), 1948). Por lo que viene a ser como lo precisa Ruiz-Rico (2012), que “En el marco de una norma fundamental caracterizada por un notable garantismo en lo que respecta al tratamiento constitucional de los sistemas de protección de derechos y libertades, la tutela judicial efectiva cobra, sin duda, un especial relieve como fórmula con la que se elevan al máximo rango jurídico determinadas garantías procesales.” (p.13), asimismo Ruiz-Rico (2012) resalta que:

El derecho a la tutela judicial resulta sin duda clave para la consolidación de un auténtico Estado de Derecho (STC 24/1994), como soporte básico de todos los principios que conforman esta noción constitucional (seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad, legalidad, etc.) e instrumento de articulación de las garantías individuales con las que aquéllos se proyectan en el ámbito de los procesos jurisdiccionales. El hecho de que haya sido positivizado en forma y con rango de derecho constitucional proporciona un valor añadido a la posibilidad de accionarlo frente a potenciales infracciones –o interpretaciones restrictivas en exceso– que se cometan por los poderes públicos. Su carácter normativo superior convierte a la tutela judicial en una regla prescriptiva que se impone de este modo no solo frente al poder público que tiene la competencia de dictar las normas procesales que rigen los procedimientos (legislativo), sino con igual intensidad sobre el Poder Judicial, encargado de aplicarlas en las controversias específicas que se susciten entre particulares y entre éstos con las autoridades administrativas. (p.17).

2.4.3. Efectividad de las sentencias

Para la efectividad de las sentencias, esto es la ejecución íntegra celer y oportuna, el Juez requiere que se le dote de las herramientas de infraestructura y normativas mínimas para el ejercicio de su función. La efectividad de las sentencias tiene una relación directa con el derecho a la tutela judicial efectiva, por cuanto su connotación “se proyecta durante todas las fases del proceso: desde su comienzo (el propio acceso a la vía jurisdiccional) hasta su finalización (la etapa de ejecución de lo sentenciado), esto es, despliega sus efectos en tres momentos distintos: en el acceso a la justicia, en el proceso ya iniciado, una vez dictada sentencia en el momento de la ejecución y plena efectividad de los pronunciamientos” (Lozano, 2012, pp.238,239). Precizando Lozano (2012) que “la ejecución de las sentencias y resoluciones judiciales constituye (...) un elemento esencial del Estado de Derecho” (p.254); por lo cual agrega citando a Ruiz: “ y sin detrimento de la prudencia siempre deseable, el peor de los escenarios es que las sentencias queden sin ejecutar en la práctica. De ahí que quepa demandar de los jueces y tribunales que pongan en marcha todos los poderes y facultades que la Ley les otorga –que son variados y contundentes– para hacer ejecutar lo juzgado, pues solo de esta manera será viable modificar la sensación de desasosiego y frustración de los justiciables a los que se ha reconocido su pretensión en sede judicial.” Ruiz (citado en Lozano, 2012) Asimismo citando lo resuelto por el Tribunal Constitucional Español adiciona: “el derecho de ejecución forma parte integrante del derecho a obtener la tutela judicial efectiva, “ya que, si no fuera así, las decisiones judiciales y los derechos que en ellas se reconocen no serían otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico, ni efectividad alguna”(SSTC 152/1990, 41/1993 o 18/1997, citados en Lozano, 2012). De lo que se desprende, lo importante que es para la sociedad y para el órgano judicial que se dé fiel cumplimiento a la sentencia emitida por el Juez,

porque el fin de la tutela jurisdiccional no es sólo ejercer el derecho de acción sino que la pretensión del vencedor en el proceso sea cumpla según lo ordenado por el Juez en la sentencia, como dice Arroyo (s.f.) que “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. (párr. 10), sustenta su afirmación citando a otro autor: “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”.González (citado en Arroyo (s.f.)). (Arroyo (s.f.), párr. 11).

2.4.4. Marco normativo

Se refiere al conjunto de normas que contiene principios y disposiciones en el marco de los derechos humanos establecidos en los instrumentos nacionales e internacionales ratificados por el Estado, que tienen como finalidad regular conductas sociales, lo que significa regular la conducta del ser humano tanto en su concepción individual como colectiva. Encontrándose las normas jurídicas ordenadas según jerarquía, como lo prescribe nuestra Constitución Política (1993): “La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente.” (art. 51); por lo que una norma de menor rango no podrá contradecir a una de mayor rango. En caso de contradicción el sistema jurídico establece los mecanismos adecuados para garantizar el orden y lógica del mismo por medio del control de constitucionalidad de las leyes. Lo que

conlleva a diferenciar la norma jurídica de otros sistemas normativos como las normas morales, normas religiosas y normas sociales, se debe a que su observancia es impuesta coercitivamente, al respecto el Marcial Rubio, señala que "la norma jurídica es un mandato de que a cierto supuesto debe seguir lógico-jurídicamente una consecuencia, estando tal mandato, respaldado por la fuerza del Estado para el caso de su eventual incumplimiento", (Rubio, 2011, p.76); es decir el Estado con su poder punitivo garantiza su cumplimiento, a través de las instituciones públicas y de la propia fuerza de su aparato mediante la coacción y coerción, estableciendo como consecuencia de su incumplimiento sanciones las que pueden ser: sanciones civiles, sanciones administrativas y sanciones penales.

2.4.5. La carga procesal

Comprende los expedientes en trámite y los expedientes con sentencias a ejecutar, generando escasa producción y dilación, es decir demora excesiva en perjuicio de los justiciables. La excesiva carga procesal ha sido un problema endémico en los despachos judiciales y fiscales, configurando el principal obstáculo para alcanzar la eficiencia en el servicio de administración de justicia. De manera que "La eficiencia institucional puede lograrse estableciendo una adecuada correlación entre la carga de trabajo asignada al funcionario, con los medios y recursos que deben suministrarse a ese fin, amén de una adecuada capacitación funcional del personal." (Ibaceta, 1997, p.266). Hernández (2008) resume acertadamente las consecuencias que produce la excesiva carga procesal: "La carga procesal se convierte en una continua vulneración de derechos, eleva los costos de litigar, ralentiza el tratamiento administrativo de los procesos, disminuye la productividad del juez y de su personal, provoca un desgaste psicológico en todos los actores vinculados (partes, abogados,

jueces, auxiliares jurisdiccionales, etcétera), incrementa las quejas y sanciones contra jueces y auxiliares, entre otras tantas secuelas.” (Hernández, 2008, p.8).

2.4.6. Carga procesal en ejecución

Siguiendo a Hernández (2008) define carga procesal en ejecución como: “ (...) expedientes que ya «salieron» del sistema. La carga en ejecución se denomina así porque se trata de procesos que ya culminaron y que cuentan con sentencia definitiva pero en espera de ser cumplida por las partes y sin la mediación de otro proceso judicial (es decir, no son los procesos llevados por los juzgados de ejecución). Por tanto, existen expedientes en ejecución ingresados, pendientes y resueltos. Los expedientes en ejecución ingresados representan a todas las sentencias emitidas en un año determinado (...) los expedientes en ejecución pendientes, son todas las sentencias de años anteriores no cumplidas hasta el último día del 2005, pasan a ser carga en ejecución pendiente para el año 2006. Ambos tipos de expedientes componen la carga procesal en ejecución. Por su parte, los expedientes resueltos en ejecución son las sentencias que se cumplieron o ejecutaron en el 2006.” (pp.51, 52).

2.5. Marco Normativo

- **Constitución Política del Perú, 1979, dice:**

“Las acciones contencioso-administrativas se interponen contra cualquier acto o resolución de la administración que causa estado. La ley regula su ejercicio. Precisa los casos en que las Cortes superiores conocen en primera instancia, y la Corte Suprema en primera y segunda y última instancia.” (Art. 240)

- **Constitución Política del Perú, 1993, señala:**

“La ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario.”

(Art. 27)

“Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos. La respectiva publicación se realiza en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley. Cuando se presume enriquecimiento ilícito, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el Poder Judicial. La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública. El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado.” (Art. 41)

“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.” (Art. 73)

“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." (Art. 77)

“El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Concurren también cuando son invitados para informar. El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas.” (Art. 129)

“Son garantías constitucionales: (...) 2) La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente. No procede contra normas legales ni contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular” (Art. 200)

“Son principios y derechos de la función jurisdiccional: 2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin

embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto juris.” (Art. 139, numeral 2)

“La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.” (Art. 139, numeral 3)

▪ **TUO del Código Procesal Civil, 1993, señala:**

“La dirección del proceso está a cargo del Juez, quien la ejerce de acuerdo a lo dispuesto en este Código. El Juez debe impulsar el proceso por sí mismo, siendo responsable de cualquier demora ocasionada por su negligencia. Están exceptuados del impulso de oficio los casos expresamente señalados en este Código.” (Art. III)

“El proceso se promueve sólo a iniciativa de parte, la que invocará interés y legitimidad para obrar. No requieren invocarlos el Ministerio Público, el procurador oficioso ni quien defiende intereses difusos. Las partes, sus representantes, sus Abogados y, en general, todos los partícipes en el proceso, adecúan su conducta a los deberes de veracidad, probidad, lealtad y buena fe. El Juez tiene el deber de impedir y sancionar cualquier conducta ilícita o dilatoria.” (Art. IV)

“Las audiencias y la actuación de medios probatorios se realizan ante el Juez, siendo indelegables bajo sanción de nulidad. Se exceptúan las actuaciones

procesales por comisión. El proceso se realiza procurando que su desarrollo ocurra en el menor número de actos procesales. El Juez dirige el proceso tendiendo a una reducción de los actos procesales, sin afectar el carácter imperativo de las actuaciones que lo requieran. La actividad procesal se realiza diligentemente y dentro de los plazos establecidos, debiendo el Juez, a través de los auxiliares bajo su dirección, tomar las medidas necesarias para lograr una pronta y eficaz solución del conflicto de intereses o incertidumbre jurídica.” (Art. V)

“En atención al fin promovido y buscado en el Artículo 52, el Juez puede: 1. Imponer multa compulsiva y progresiva destinada a que la parte o quien corresponda, cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión. La multa es establecida discrecionalmente por el Juez dentro de los límites que fija este Código, pudiendo reajustarla o dejarla sin efecto si considera que la desobediencia ha tenido o tiene justificación; y 2. Disponer la detención hasta por veinticuatro horas de quien resiste su mandato sin justificación, produciendo agravio a la parte o a la majestad del servicio de justicia. En atención a la importancia y urgencia de su mandato, el Juez decidirá la aplicación sucesiva, individual o conjunta de las sanciones reguladas en este Artículo. Las sanciones se aplicarán sin perjuicio del cumplimiento del mandato.” (Art. 53)

“Son inembargables: 1. Los Bienes del Estado. Las resoluciones judiciales o administrativas, consentidas o ejecutoriadas que dispongan el pago de obligaciones a cargo del Estado, sólo serán atendidas con las

partidas previamente presupuestadas del Sector al que correspondan. (Art. 648)

(1)

(1) De conformidad con la [Sentencia del Tribunal Constitucional](#), publicada el 07-03-97, se falló "declarando FUNDADA en parte la demanda que pide que se declare inconstitucional la Ley N° 26599, en cuanto ella introduce el actual inciso primero en el Artículo 648 del Código Procesal Civil, con el tenor siguiente: "Son inembargables: 1. Los bienes del Estado. Las resoluciones judiciales o administrativas, consentidas o ejecutoriadas que dispongan el pago de obligaciones a cargo del Estado, sólo serán atendidas con las partidas previamente presupuestadas del Sector al que correspondan", precisando que subsiste la vigencia del Artículo 73 de la Constitución, según el cual son inembargables los bienes del Estado de dominio público e INFUNDADA la demanda en lo demás que contiene."

“El mandato ejecutivo, dispondrá el cumplimiento de la obligación contenida en el título; bajo apercibimiento de iniciarse la ejecución forzada, con las particularidades señaladas en las disposiciones especiales. En caso de exigencias no patrimoniales, el Juez debe adecuar el apercibimiento.” (Art.690 C)

▪ **TUO de la Ley N° 27584, 2008**, señala:

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 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.”

(Art. 41)

“Si la entidad demandada reconoce en vía administrativa la pretensión del demandante, el Juez apreciará tal pronunciamiento y, previo traslado a la parte contraria, con su absolución o sin ésta, dictará sentencia, salvo que el reconocimiento no se refiera a todas las pretensiones planteadas.” (Art.42)

“En cualquier momento del proceso, las partes podrán transigir o conciliar sobre pretensiones que contengan derechos disponibles. Si el acuerdo homologado o aprobado es total, producirá la conclusión del proceso. De ser parcial, el proceso continuará sobre los aspectos no comprendidos. Para proponer o acceder a la fórmula de composición, la entidad deberá analizar objetivamente la expectativa de éxito de su posición jurídica en el proceso.” (Art. 43)

“Sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 122 del Código Procesal Civil, 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.” (Art. 44)

“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.” (Art. 45)

“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.” (Art. 46.1)

“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 el 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.” (Art. 46.2)

“En la ejecución de la sentencia los funcionarios encargados de exteriorizar la voluntad de las entidades mediante actuaciones son solidariamente responsables con ésta.” (Art. 46.3)

“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.” (Art. 46.4)

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 o de quien haga sus veces, mediante comunicación escrita de la Oficina General de Administración, hacen de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender tales sentencias de conformidad con el artículo 70 del Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante Decreto Supremo 304-2012-EF. 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. (Art. 47)

“La entidad está obligada al pago de los intereses que generen el retraso en la ejecución de la sentencia.” (Art. 47)

“Son nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias que se dicten con la finalidad de eludir el cumplimiento de éstas.” (Art. 49)

- **Ley N° 27444, 2001** dice:

“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.”

Art. IV, numeral 1.1)

“Principio de eficacia.- Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados. En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.” (Art. IV, numeral 1.10)

“Principio de responsabilidad.- La autoridad administrativa está obligada a responder por los daños ocasionados contra los administrados como consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa, conforme lo establecido en la presente ley. Las entidades y sus funcionarios o servidores asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico.” (Decreto Legislativo N° 1272, 2016, Art. IV, numeral 1.18)

▪ **Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969,** establece:

“1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.2. Los Estados Partes se comprometen:a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal

recurso; a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, ya garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.” (Art. 25)

▪ **Decreto Supremo N° 304, 2012, Sector Economía y Finanzas**, señala:

“Para el pago de sumas de dinero por efecto de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada, se afecta hasta el cinco por ciento (5%) o hasta un mínimo de tres por ciento (3%), según sea necesario, de los montos aprobados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), con excepción de los fondos públicos correspondientes a las fuentes de financiamiento Donaciones y Transferencias y Operaciones Oficiales de Crédito Interno y Externo, la reserva de contingencia y los gastos vinculados al pago de remuneraciones, pensiones y servicio de tesorería y de deuda. Esta norma comprende, entre otros, la atención de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada por adeudos de beneficios sociales.” (Art. 70.1)

“El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, procederá a la apertura de una cuenta bancaria en el Banco de la Nación para cada Entidad que lo solicite, en la cual la Entidad deberá depositar, mensualmente, los montos de las afectaciones presupuestales mencionadas en el numeral precedente, bajo responsabilidad del Director General de Administración o quien haga sus veces en la Entidad.” (Art. 70.2)

“Los pagos de las sentencias judiciales, incluidas las sentencias supranacionales, deberán ser atendidos por cada Entidad, con cargo a su respectiva cuenta bancaria indicada en el numeral precedente, debiendo tomarse en cuenta las prelación legales.” (Art. 70.3)

“En caso de que los montos de los requerimientos de obligaciones de pago superen el porcentaje señalado en el numeral 69.1 del presente artículo, la Entidad debe cumplir con efectuar el pago en forma proporcional a todos los requerimientos existentes de acuerdo a un estricto orden de notificación, hasta el límite porcentual.” (Art. 70.4)

“Los requerimientos de pago que superen los fondos públicos señalados en el numeral 69.1 del presente artículo se atenderán con cargo a los presupuestos aprobados dentro de los cinco (5) años fiscales subsiguientes.” (Art. 70.5)

“Precísase que la prelación legal, implica que las deudas se cancelan y/o amortizan bajo responsabilidad, priorizando la antigüedad del expediente que contiene el monto adeudado, así como la presentación de la documentación sustentatoria.” (Art. 70.6)

▪ **Ley N° 30137, 2013**, estipula:

“La presente Ley 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.” (Art. 1)

2.6.Hipótesis

2.6.1. Hipótesis General y Específicas

2.6.1.1.Hipótesis General

El insuficiente marco normativo que regula la etapa de ejecución y la excesiva carga procesal inciden en la efectividad de la ejecución en plazo

razonable de las sentencias contra el Estado en los Juzgados Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima

2.6.1.2. Hipótesis Específicas

(HE1) El marco normativo limita al Juez Contencioso Administrativo ejecutar las sentencias contra el Estado al no le brinda las herramientas intimidatorias eficaces como: regular el procedimiento y las medidas de coerción o sanción según la naturaleza de la obligación, tipo de funcionario público ejecutante.

(HE2) La excesiva carga procesal afecta el cumplimiento del plazo razonable en la ejecución de sentencias contra el Estado porque genera dilación judicial.

2.6.2. **Variables de Estudio**

A. Hipótesis General

a) Variables independientes

(X 1) Insuficiente marco normativo

(X 2) La excesiva carga procesal

b) Variable dependiente:

(Y) La no ejecución de las sentencias contra el Estado en plazo razonable.

B. Hipótesis Específica 1 (HE1)

a) Variable independiente

(X_{1,1}) Insuficiente marco normativo

b) Variable dependiente

(Y_{1,1}) Limita la labor del Juez para ejecutar las sentencias contra el Estado en plazo razonable

C. Hipótesis Específica 2 (HE2)

a) Variable independiente

(X_{2,1}) Excesiva carga procesal

b) Variable dependiente

(Y_{2,1}) Dilación judicial

2.6.3. Operacionalización de las Variables

A. Hipótesis General

(X 1) Insuficiente marco normativo

Indicadores:

- Falta de regular medidas de sanción
- Falta regular medidas de coerción.
- Falta regular procedimiento de intimidación.

(X 2) La excesiva carga procesal

Indicadores:

- Expedientes en estado de ejecución.

- Expedientes en tramites o no finalizados
- Expedientes ingresados.

(Y) La no ejecución de las sentencias contra el Estado en plazo razonable.

Indicadores:

- Incumplimiento de plazo de ejecución.
- Conductas dilatorias
- Demora injustificada

B. Hipótesis específica 1 (HE1)

(X_{1,1}) Insuficiente marco normativo

Indicadores:

- Falta de regular medidas de sanción
- Falta regular medidas de coerción.
- Complejidad del proceso de ejecución.

(Y_{1,1}) Limita la labor del juez para ejecutar las sentencias contra el Estado en plazo razonable

Indicadores:

- Incumplimiento de plazo de ejecución.
- Conductas dilatorias.

- Ineficacia judicial.

C. Hipótesis específica 2 (HE2)

(X_{2,1}) Excesiva carga procesal

Indicadores:

- Expedientes en estado de ejecución.
- Expedientes en tramites o no finalizados
- Expedientes ingresados.

(Y_{2,1}) Dilación judicial

Indicadores:

- Acumulación de expedientes sin resolver.
- Escasa producción judicial.
- Falta de medios operativos (materiales, personales, normativos)

2.6.4. Matriz de Consistencias

Por su conformación representa la coherencia del planteamiento del trabajo de investigación, el cual abarca: problemas, objetivos, hipótesis, variables, indicadores y la metodología utilizada. Por su complejidad se le ha ubicado en los anexos.

CAPÍTULO III

MÉTODO

3.1. Tipo

El presente estudio es de tipodocumental, para lo cual se realizó la consulta de: doctrina, jurisprudencia, códigos, registros, revistas, tesis, encuestas, entre otros. De manera que las fuentes documentales aportaron información sobre la realidad problemática bajo estudio, permitiendo formar un cuerpo de ideas que responde a las pregunta de investigación y a la prueba de la hipótesis.

3.2. Diseño de la Investigación

De acuerdo al nivel de profundidad del estudio es una investigación de tipoexplicativa, porque en base a las fuentes documentales se explicó las causas del por qué las sentencias contra el Estado en los Procesos Contencioso Administrativos de la Corte Superior de Justicia de Lima no se ejecutan dentro del plazo razonable.

En cuanto al diseño de la investigación es no experimental, transeccional y causal explicativa.

3.3. Estrategia de prueba de hipótesis

La unidad de análisis del presente estudio es:

- La fuente documental.

- Los Juzgados Contencioso Administrativo de la corte Superior de Justicia de Lima.

3.4. Variables

Las variables del estudio representan a las propiedades del objeto de estudio en el presente estudio está representado por los expedientes con sentencia a ejecutar, a fin de poder medir su comportamiento, variabilidad e influencia respecto a factores externos al objeto de estudio. Las cuales se encuentran comprendidos en la hipótesis de estudio en una relación de dependencia de causa y efecto.

Por su naturaleza son variable numérica, por cuanto al ser variables de tipo cualitativa sus valores están expresados mediante números.

Por su valor de medición son variables nominales, porque su clasificación se ubica en una sola categoría: expedientes (en trámites y en pendiente de ejecución)

3.5. Población de estudio

Por el diseño y tipo de estudio no se aplica la determinación de población; la contrastación de las hipótesis se fundamenta en el acervo documental del marco teórico y los datos estadísticos proporcionados por los 17 Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo al Sistema de Información de la Corte Superior de Justicia de Lima.

3.6. Muestra

Por el diseño y tipo de estudio no se determina una muestra, en la medida que no se va a realizar por el investigador la estadística pertinente, sino se va a tomar el 100% de los datos proporcionados por los propios jueces de la especialidad al Sistema Integrado (SIJ) del Poder Judicial; la contrastación de las hipótesis se fundamenta en el acervo documental del marco teórico y los datos estadísticos brindados por los 17 Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativos.

3.7.Técnicas

La técnica aplicada fue el análisis documental.

3.7.1. Instrumentos de recolección de datos

Los instrumentos utilizados fueron las fichas, entrevista, reportes estadísticos del sistema de información judicial.

3.7.2. Procesamiento de datos

La información recopilada será analizada mediante la técnica conceptual, que comprende las operaciones racionales de abstracción, generalización, análisis, síntesis, clasificación, comparación, reglas lógico formales y lógico dialecticos propias de la investigación científica. También se hará un análisis cualitativo de fuentes documentales (Doctrina, leyes, sentencias) como:

Asimismo se realizará un análisis de contenidos normativo de:

- a) Los artículos 41 al 48 del TUO de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, modificado por el D. Leg. N° 1057, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS.
- b) Ley N° 28411; Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto - TUO aprobado por Decreto Supremo N° 304-2012-EF
- c) Ley N° 30137 Ley que establece Criterios de Priorización para la Atención del Pago de Sentencias Judiciales.
- d) Análisis de contenido de las sentencias del Tribunal Constitucional: STC N° 006-96-I/TC, STC N° 015-2001-AI-TC, STC N° 02598-2010-PA/TC del 11 de junio del 2013, la STC N° 00002-2013-PCC/TC del 27

de noviembre del 2013, STC N° 00791-2014 PA/TC que han analizado el tema de investigación.

- e) Análisis comparativo de fuentes extranjeras que regulan la etapa de ejecución de sentencias.

3.7.3. Análisis de datos

Se utilizará los siguientes métodos:

- a) Método inductivo: Se analizará de lo particular para llegar a conclusiones de carácter general.
- b) Método comparativo: se confrontará los distintos sistemas jurídicos de acuerdo el objeto de la investigación.
- c) Método de análisis: De las partes del fenómeno para determinar la relación causa efecto de los elementos, objeto de la investigación.

3.7.4 Validez y confiabilidad

3.7.4.1 Validez del instrumento

Validación del instrumento por criterio de jueces

Índice de acuerdo

Según Ecurra (s.f.) señala que esta técnica calcula el “índice de acuerdo entre los jueces al evaluar el ítem, siendo en este caso el grado de concordancia el que indicaría la confiabilidad de los juicios, Tinsley y Weiss (citado en Ecurra, (s.f.)), y por ende la validez del mismo, ya que evaluaría el consenso que existe para la inclusión del ítem de la prueba. Matemáticamente este índice de acuerdo

ha sido definido como la proporción que existe entre los juicios que coinciden con la definición propuesta por el autor (acuerdo A) y el total de juicios emitidos (acuerdos A y desacuerdos D); siendo su fórmula:

$$IA = A / (A + D)$$

tomándose como válidos los reactivos cuyos valores sean iguales mayores que 0.80, Guilford (citado en Ecurra, (s.f.)).” (p.106).

CRITERIO	JUECES			VALOR DE P
	1	2	3	
1	1	1	1	3
2	1	1	1	3
3	1	1	1	3
4	1	0	1	2
5	0	1	0	1
6	1	1	1	3
7	0	1	1	2
8	1	1	1	3
9	1	1	0	2
10	1	0	1	2
TOTAL	8	8	8	24

Validación:

A = 24 (total de acuerdo de jueces)

D = 6 (total de desacuerdo de jueces)

Aplicando la formula se tiene:

IA = 0.8

Interpretación:

El coeficiente de validez del instrumento por acuerdo de jueces es de 0.8, por lo tanto el instrumento tiene una validez alta que permite su aplicación.

3.7.4.2. Confiabilidad del instrumento

La confiabilidad del instrumento se realizó con el método Kuder-Richardson (KR 20), porque el instrumento es un cuestionario con ítems dicotómicos en los cuales existen respuestas correctas e incorrectas.

Se representa de la siguiente manera:

$$r_n = \frac{nVt - \sum pq}{n - 1} \cdot \frac{*}{Vt}$$

En donde:

r_n = coeficiente de confiabilidad

n = número de ítems que contiene el instrumento.

Vt = varianza total de la prueba.

$\sum pq$ = sumatoria de la varianza individual de los ítems

Sustituyendo los valores correspondientes de la matriz de datos (Anexo 4), se obtuvo un coeficiente de confiabilidad del instrumento aplicado
 KR-20 = 0.80

Interpretación:

El instrumento tiene una alta confiabilidad, de modo que la consistencia interna del instrumento es alta por cuanto el coeficiente alcanzó valor de 0.80.

CAPÍTULO IV

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Tabla 1

Distribución de la carga procesal de expedientes acumulados por Juzgados Especializado en lo Contenciosos Administrativo de Lima según fase procesal, 2003 – 2015.

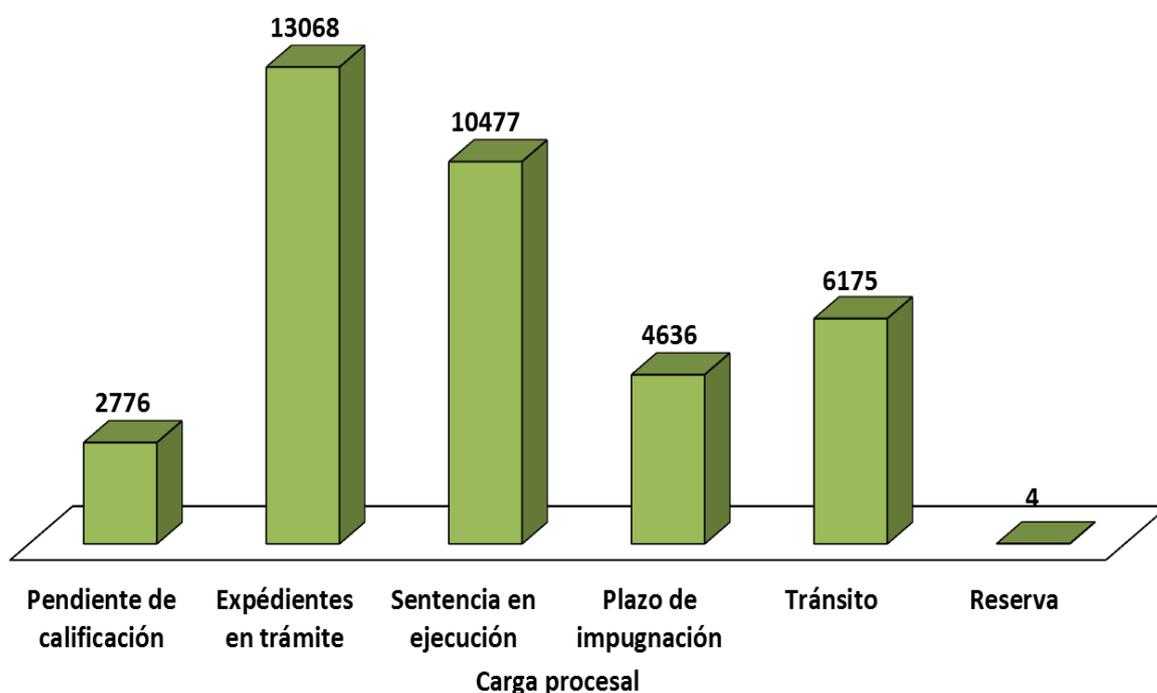
Dependencia	Pendiente de calificación	Expédientes en trámite	Sentencia en ejecución	Plazo de impugnación	Tránsito	Reserva	TOTAL
1º JECA	63	719	629	283	521	0	2215
2º JECA	148	707	542	275	220	0	1892
3º JECA	184	934	621	90	150	0	1979
4º JECA	105	1156	471	273	380	0	2385
5º JECA	83	637	645	360	342	0	2067
6º JECA	91	467	653	86	417	0	1714
7º JECA	222	655	455	420	532	0	2284
8º JECA	170	455	727	360	312	0	2024
9º JECA	104	860	577	312	359	1	2213
10º JECA	412	663	630	301	346	0	2352
11º JECA	454	677	476	323	293	0	2223
12º JECA	289	980	475	341	408	1	2494
13º JECA	61	708	718	348	429	1	2265
14º JECA	49	1173	715	203	421	1	2562
15º JECA	124	799	333	171	493	0	1920
16º JECA	109	896	848	340	321	0	2514
17º JECA	108	582	962	150	231	0	2033
TOTAL	2776	13068	10477	4636	6175	4	37136

Fuente: Unidad de Planeamiento y Desarrollo Corte Superior de Justicia de Lima. Información proporcionada por los Jueces de los JECA al Sistema Integrado SIJ-FEE

Descripción: La Tabla 1, muestra la distribución de la carga procesal total desde el 2003 al 2015, según la fase procesal en que se encuentra los expedientes en cada dependencia. Obteniendo en los diecisiete Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima un total de 37136 expedientes acumulados al 31 de diciembre del 2015, de los cuales se tiene 10477 expedientes con sentencia a ejecutar representando el 28.21% y 26659 expedientes como carga en trámite representando el 71.79%. En cuanto al rubro sentencias en ejecución arroja un promedio de 616.30 expedientes con sentencias a ejecutar por cada Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima.

Gráfica 1

Carga procesal acumulada por los diecisiete Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de Lima según fase procesal, 2003 - 2015.

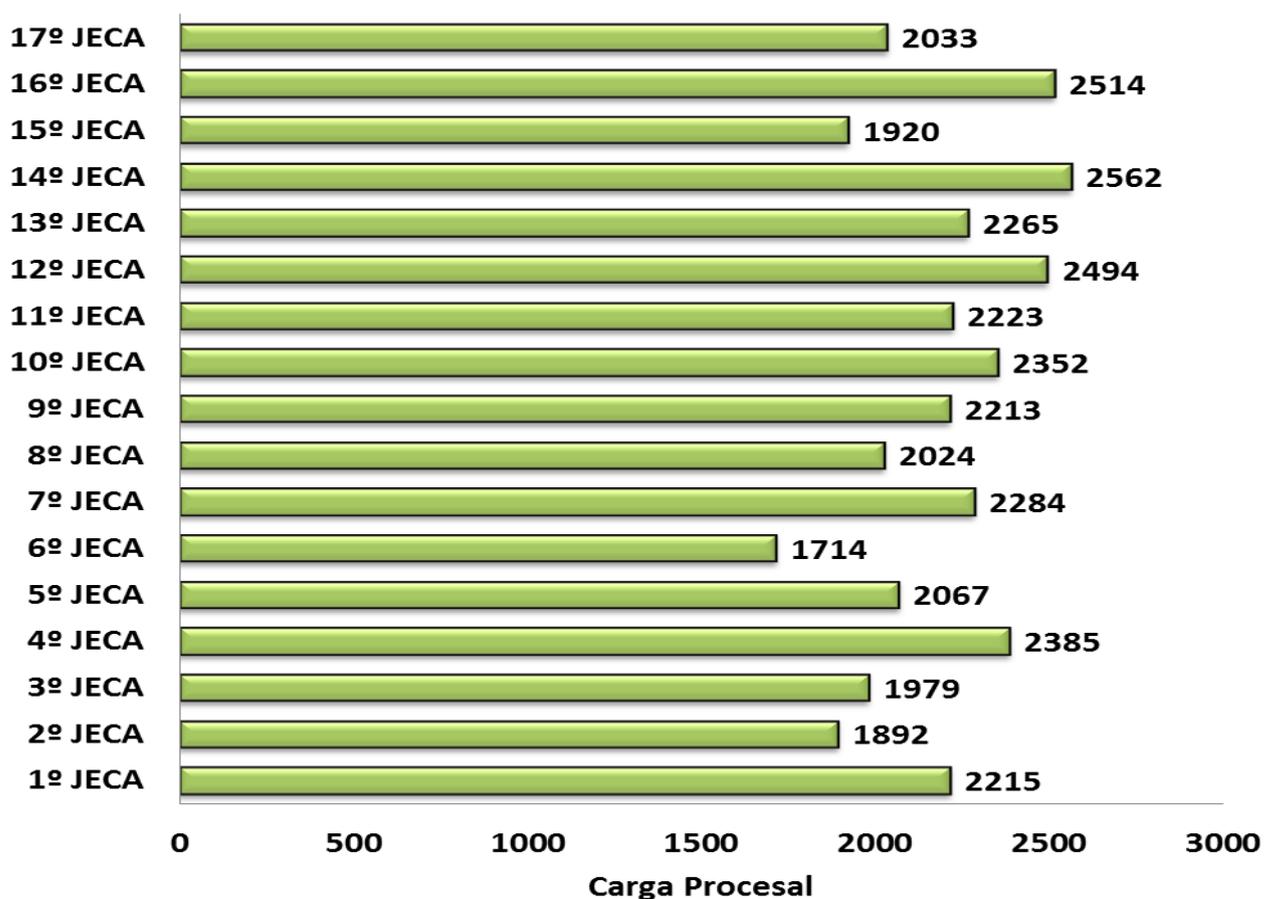


Fuente: Unidad de Planeamiento y Desarrollo Corte Superior de Justicia de Lima. Información proporcionada por los Jueces de los JECA al Sistema Integrado SIJ-FEE

Descripción: La Gráfica 1, expresa el número de expediente según la fase procesal en que se encuentra la carga procesal acumulada del año 2003 al 2015 en los diecisiete Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima, visualizándose que la longitud de las barras verticales son proporcional al número de expedientes según la fase procesal que representan. Se observa que en segundo lugar con mayor distribución están los expedientes con sentencia a ejecutar con relación a los expedientes en trámites en sí.

Gráfica 2

Carga procesal acumulada por Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de Lima, 2003 - 2015.



Fuente: Unidad de Planeamiento y Desarrollo Corte Superior de Justicia de Lima. Información proporcionada por los Jueces de los JECA al Sistema Integrado SIJ-FEE

Descripción: La Gráfica 2, expresa el número de la carga procesal acumulada del año 2003 al 2015 por Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima, visualizándose que la longitud de las barras horizontales es proporcional al número de la carga procesal que representan. Se observa que la distribución de los valores de la carga procesal acumulada va de 1714 a 2562 expedientes.

Tabla 2

Distribución de la carga procesal de expedientes en trámites por Juzgados Especializado en lo Contenciosos Administrativo de Lima según fase procesal, 2003 – 2015.

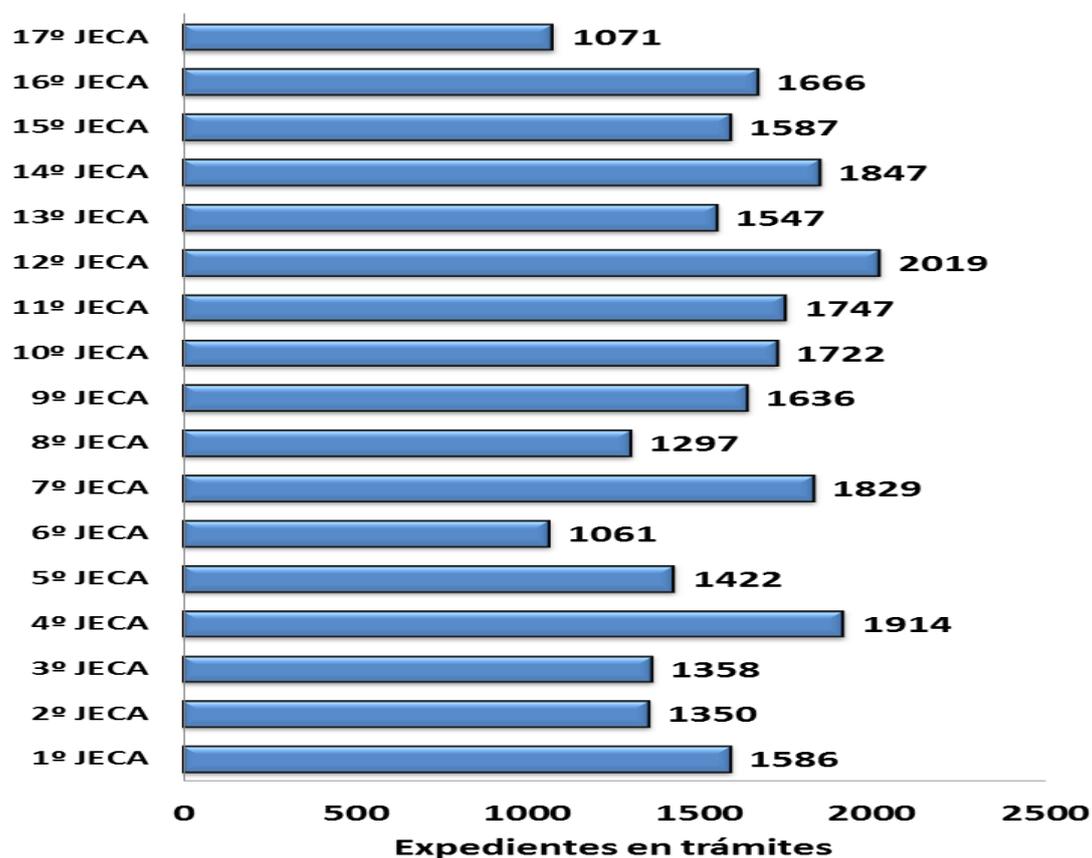
Dependencia	Pendiente de calificación	Expédientes en trámite	Plazo de impugnación	Tránsito	Reserva	TOTAL
1º JECA	63	719	283	521	0	1586
2º JECA	148	707	275	220	0	1350
3º JECA	184	934	90	150	0	1358
4º JECA	105	1156	273	380	0	1914
5º JECA	83	637	360	342	0	1422
6º JECA	91	467	86	417	0	1061
7º JECA	222	655	420	532	0	1829
8º JECA	170	455	360	312	0	1297
9º JECA	104	860	312	359	1	1636
10º JECA	412	663	301	346	0	1722
11º JECA	454	677	323	293	0	1747
12º JECA	289	980	341	408	1	2019
13º JECA	61	708	348	429	1	1547
14º JECA	49	1173	203	421	1	1847
15º JECA	124	799	171	493	0	1587
16º JECA	109	896	340	321	0	1666
17º JECA	108	582	150	231	0	1071
TOTAL	2776	13068	4636	6175	4	26659

Fuente: Unidad de Planeamiento y Desarrollo Corte Superior de Justicia de Lima. Información proporcionada por los Jueces de los JECA al Sistema Integrado SIJ-FEE

Descripción: La Tabla 2, muestra un acumulado total de 26659 expedientes en trámite del año 2003 al 2015, distribuidos según la fases procesal en que se encuentran en cada uno de los diecisiete Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima. Arrojando un promedio acumulado de 1568.18 expedientes en trámites por cada Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima.

Gráfica 3

Carga procesal acumulada por Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de Lima según expedientes en trámites, 2003 - 2015.



Fuente: Unidad de Planeamiento y Desarrollo Corte Superior de Justicia de Lima. Información proporcionada por los Jueces de los JECA al Sistema Integrado SIJ-FEE

Descripción: La Gráfica 3, expresa el número de la carga procesal acumulada según expedientes en trámites del años 2003 al 2015 por Juzgados Especializados en lo

Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima, visualizándose que la longitud de las barras horizontales es proporcional al número de la carga de expedientes en trámites que representan. Se observa que la distribución de los valores de la carga procesal de expedientes en trámite acumulada va de 1061 al 2019 expediente.

Tabla 3

Carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar por Juzgados Especializado en lo Contenciosos Administrativo de Lima, 2003 – 2015.

Dependencia	Sentencia en ejecución
1º JECA	629
2º JECA	542
3º JECA	621
4º JECA	471
5º JECA	645
6º JECA	653
7º JECA	455
8º JECA	727
9º JECA	577
10º JECA	630
11º JECA	476
12º JECA	475
13º JECA	718
14º JECA	715
15º JECA	333
16º JECA	848
17º JECA	962
TOTAL	10477

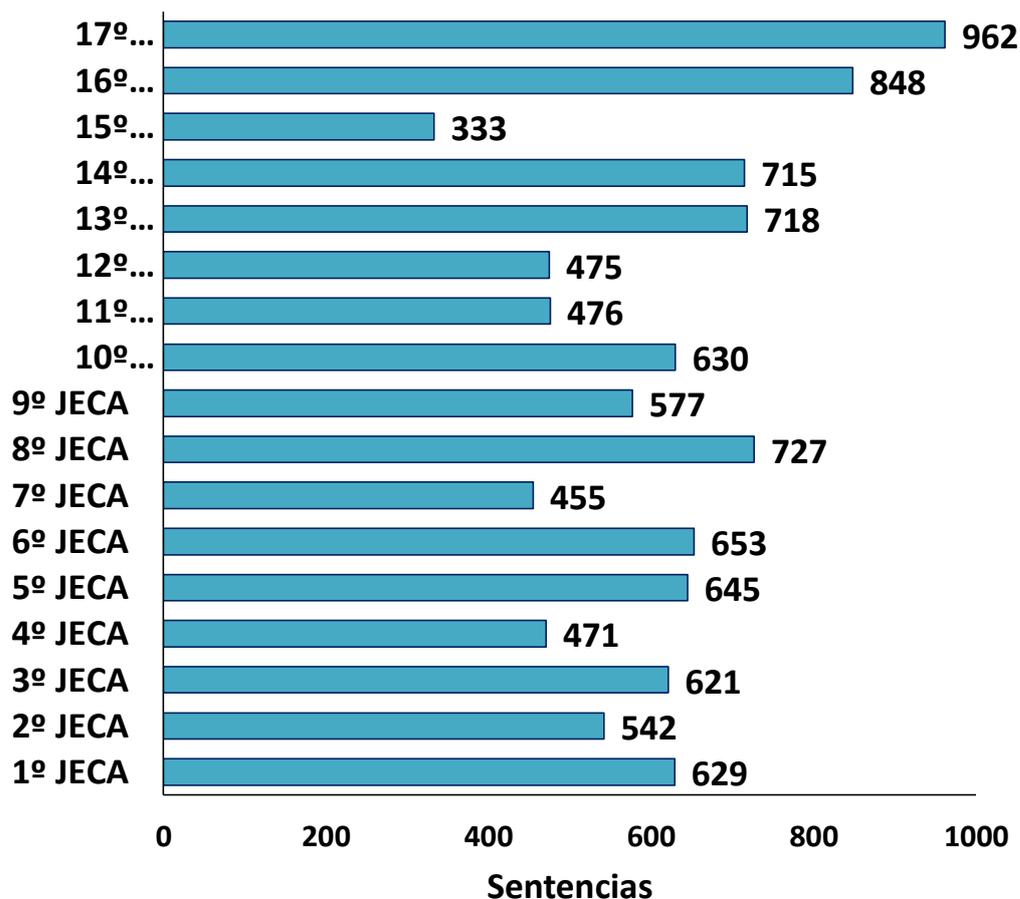
Fuente: Unidad de Planeamiento y Desarrollo Corte Superior de Justicia de Lima. Información proporcionada por los Jueces de los JECA al Sistema Integrado SIJ-FEE

Descripción: La Tabla 3, muestra el acumulado de expedientes con sentencias a ejecutar por cada uno de los diecisiete Juzgados Especializados en lo Contencioso

Administrativo de la Corte de Justicia de Lima del año 2003 al 2015, haciendo un total de 10477 expedientes en espera de ser ejecutado.

Gráfica 4

Carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar por Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo, 2003 - 2015.



Fuente: Unidad de Planeamiento y Desarrollo Corte Superior de Justicia de Lima años 2003- 2015.

Descripción: La Gráfica 4, expresa el número de la carga procesal acumulada según expedientes con sentencia a ejecutar del año 2003 al 2015 por Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima, visualizándose que la longitud de las barras horizontales es proporcional al número de la carga de expedientes con sentencia a ejecutar que representan. Se observa que la distribución de los valores de la carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar acumulada va de 333 a 962 expediente.

Tabla 4.

Carga procesal de expedientes con sentencias a ejecutar por Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de Lima según año de inicio, 2003-2015

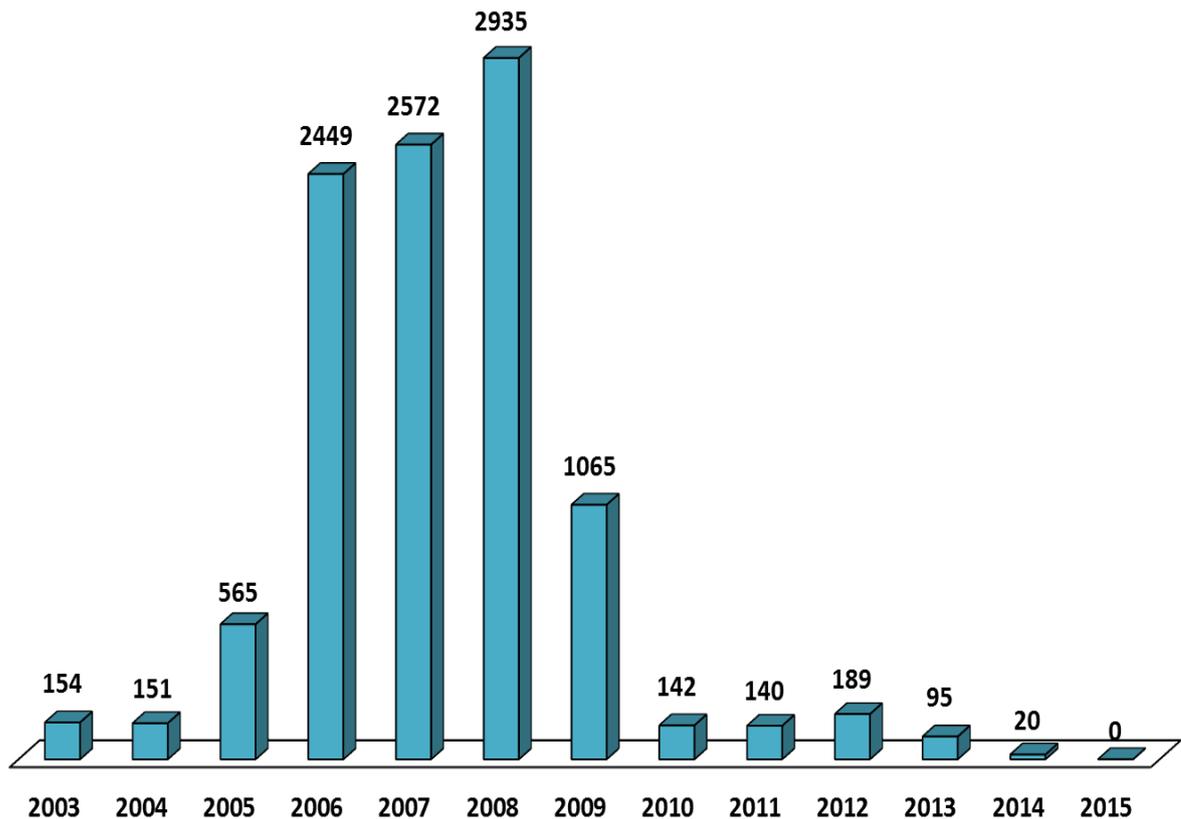
Año del Expediente	1º JECA	2º JECA	3º JECA	4º JECA	5º JECA	6º JECA	7º JECA	8º JECA	9º JECA	10º JECA	11º JECA	12º JECA	13º JECA	14º JECA	15º JECA	16º JECA	17º JECA	TOTAL
2003	30	12	0	0	0	0	3	0	0	0	20	24	38	17	10	0	0	154
2004	3	4	62	20	4	0	5	6	5	8	0	2	2	9	4	9	8	151
2005	77	53	73	44	50	31	28	43	6	6	6	3	16	14	4	56	55	565
2006	24	19	68	66	318	292	238	412	57	51	79	73	91	130	63	239	229	2449
2007	237	222	237	193	25	24	25	12	282	314	66	73	84	103	69	300	306	2572
2008	168	116	121	97	152	150	62	144	169	156	210	172	327	321	135	199	236	2935
2009	69	70	52	36	63	84	54	79	51	50	65	84	101	95	32	20	60	1065
2010	8	10	3	2	8	15	7	1	2	16	10	12	14	6	7	6	15	142
2011	4	8	4	3	7	15	12	7	2	7	8	7	21	11	3	6	15	140
2012	9	13	1	6	10	19	13	13	2	18	8	16	17	6	3	9	26	189
2013	0	13	0	3	5	18	8	8	1	3	4	7	6	3	2	4	10	95
2014	0	2	0	1	3	5	0	2	0	1	0	2	1	0	1	0	2	20
2015	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	629	542	621	471	645	653	455	727	577	630	476	475	718	715	333	848	962	10477

Fuente: Unidad de Planeamiento y Desarrollo Corte Superior de Justicia de Lima años 2003- 2015. Información proporcionada por los Jueces de los JECA al Sistema Integrado SIJ-FEE

Descripción: La Tabla 4, muestra el número de expedientes con sentencia a ejecutar por cada uno de los diecisiete Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima según año de inicio del año 2003 al 2015, haciendo un total de 10477 expedientes en espera de ser ejecutado.

Gráfica 5

Carga procesal acumulada de expedientes con sentencia a ejecutar según año de inicio, 2003 – 2015.



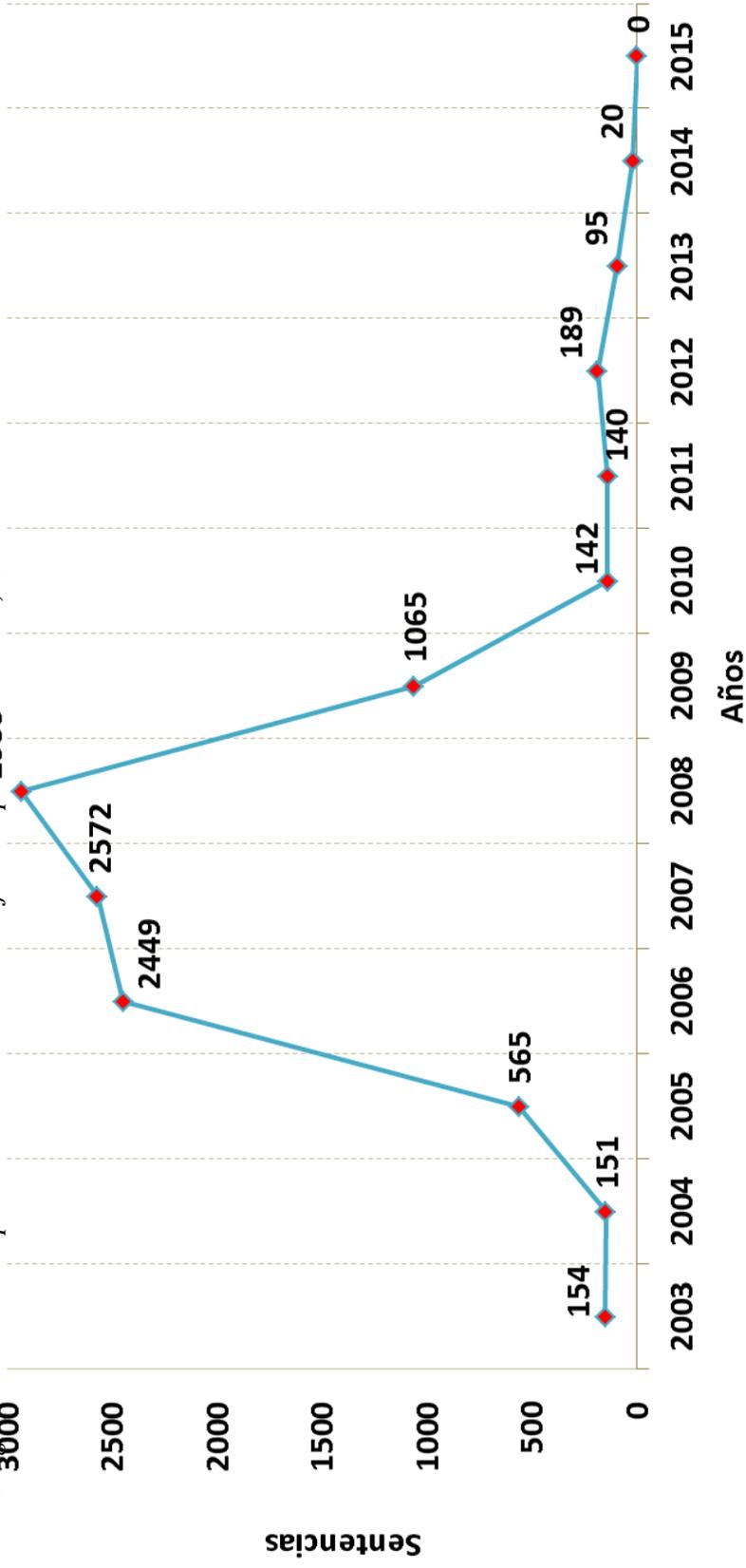
Fuente: Unidad de Planeamiento y Desarrollo Corte Superior de Justicia de Lima años 2003- 2015.

Fuente: Unidad de Planeamiento y Desarrollo Corte Superior de Justicia de Lima. Información proporcionada por los Jueces de los JECA al Sistema Integrado SIJ-FEE

Descripción: La Gráfica 5, expresa el número de la carga procesal acumulada de los expedientes con sentencias a ejecutar según año de inicio que abarca del 2003 al 2015 por los diecisiete Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima, visualizándose que la longitud de las barras vertical es proporcional al número de la carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar que representan. Se observa que en el año 2015 no se ha emitido sentencias a ejecutar. Que los años 2006 al 2008 tienen mayor número de expedientes con sentencia a ejecutar.

Gráfica 6

Carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar por año de inicio, 2003 - 2015.

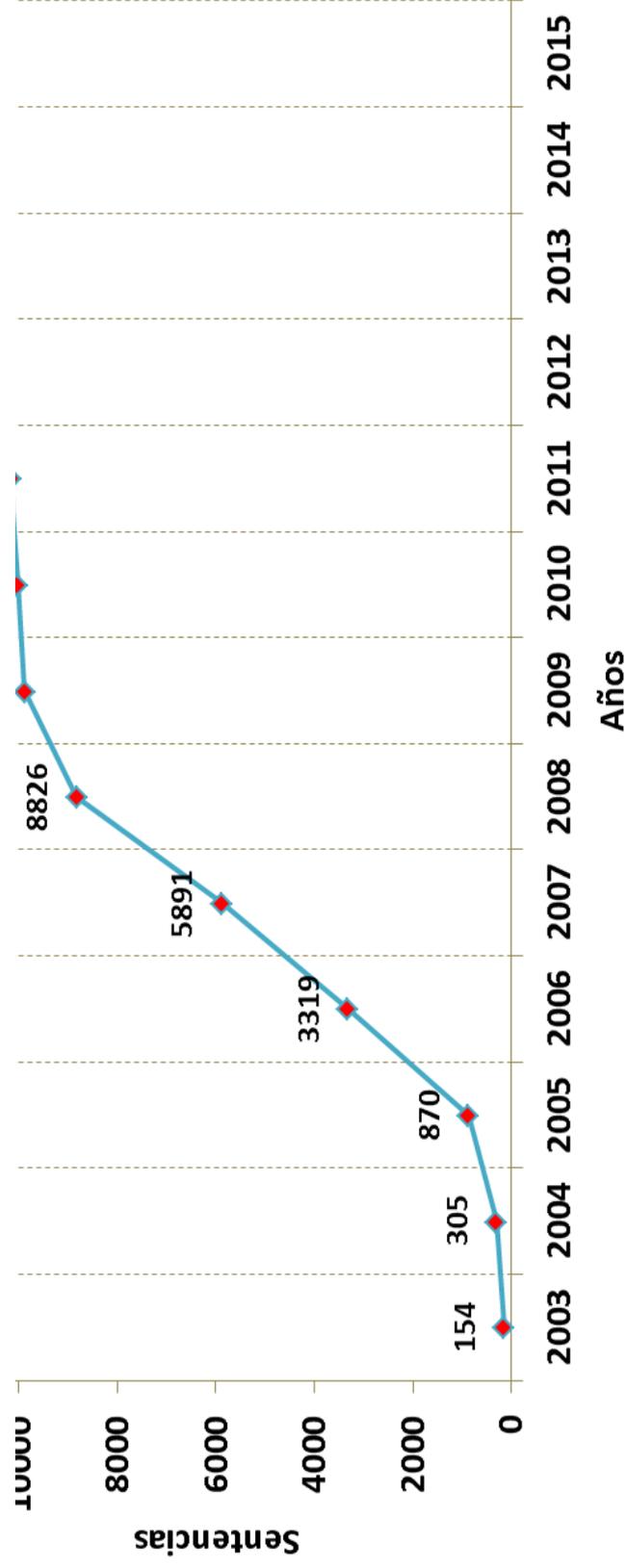


Fuente: Unidad de Planeamiento y Desarrollo Corte Superior de Justicia de Lima años 2003- 2015

Descripción: La Gráfica 6, expresa el comportamiento en el tiempo del número de expedientes con sentencia a ejecutar acumuladas por año de inicio de los diecisiete Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima.

Gráfica 7

Evolución de la carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar según año de inicio, 2003 - 2015.

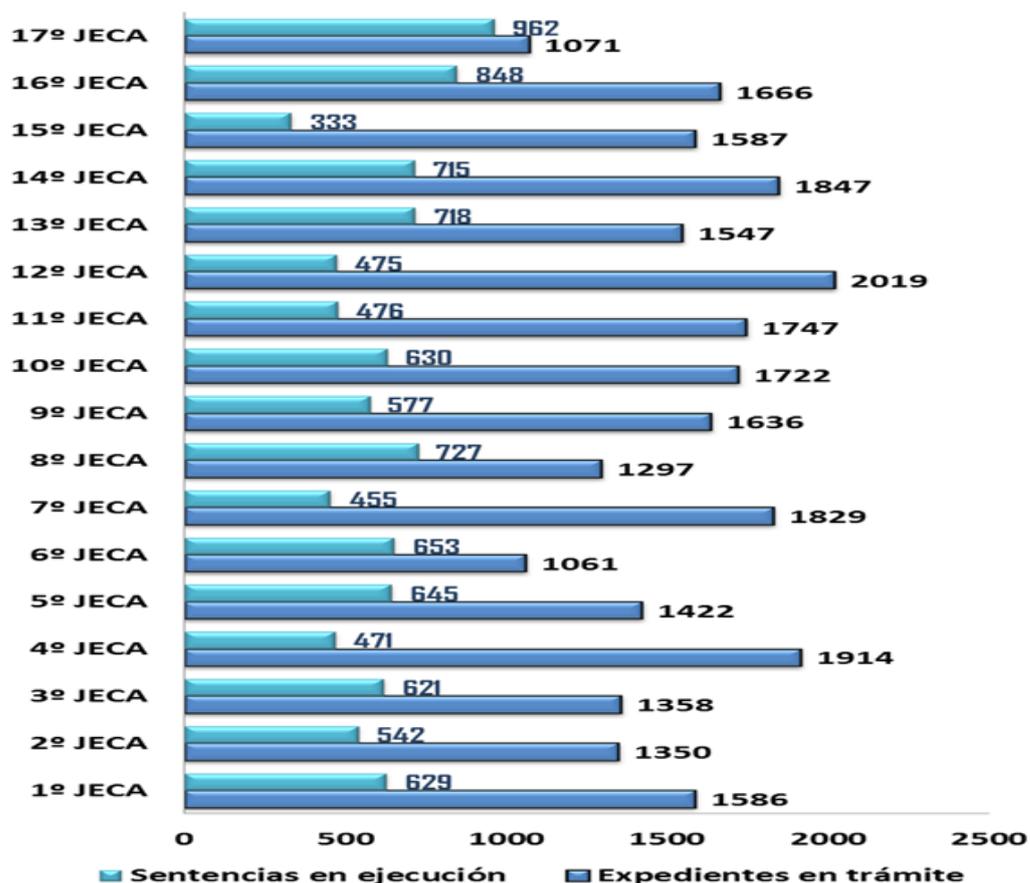


Fuente: Unidad de Planeamiento v Desarrollo Corte Superior de Justicia de Lima años 2003- 2015

Descripción: La Gráfica 7, expresa el incremento en el tiempo del número de expedientes con sentencia a ejecutar desde los años 2003 al 2015 de los diecisiete Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima.

Gráfica 8

Comparación de la carga procesal de expedientes en trámites vs. carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar por Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de Lima, 2003 - 2015.

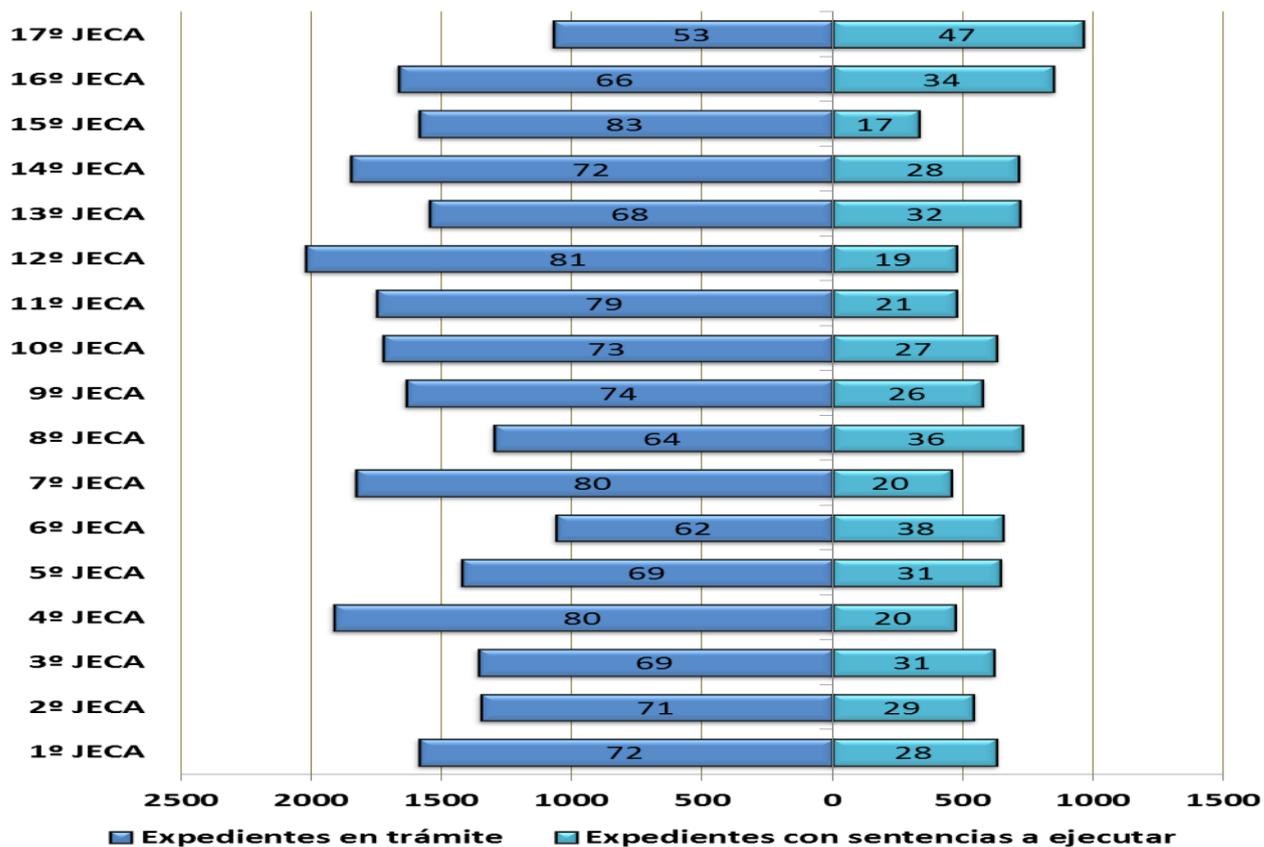


Fuente: Unidad de Planeamiento y Desarrollo Corte Superior de Justicia de Lima años 2003- 2015

Descripción: La Gráfica 8, expresa la comparación de la carga procesal de expedientes en tramites con la carga procesal de expedientes con sentencias a ejecutar acumulada del año 2003 al 2015 por cada uno de los Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima, visualizándose que la longitud de las barras horizontales es proporcional al número de la carga procesal que representan. Se observa que la carga procesal de expedientes en trámites es mayor a 2.5 veces la carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar.

Gráfica 9

Estructura de la carga procesal por Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de Lima según expedientes en trámite y expedientes con sentencia a ejecutar, 2003 – 2015.

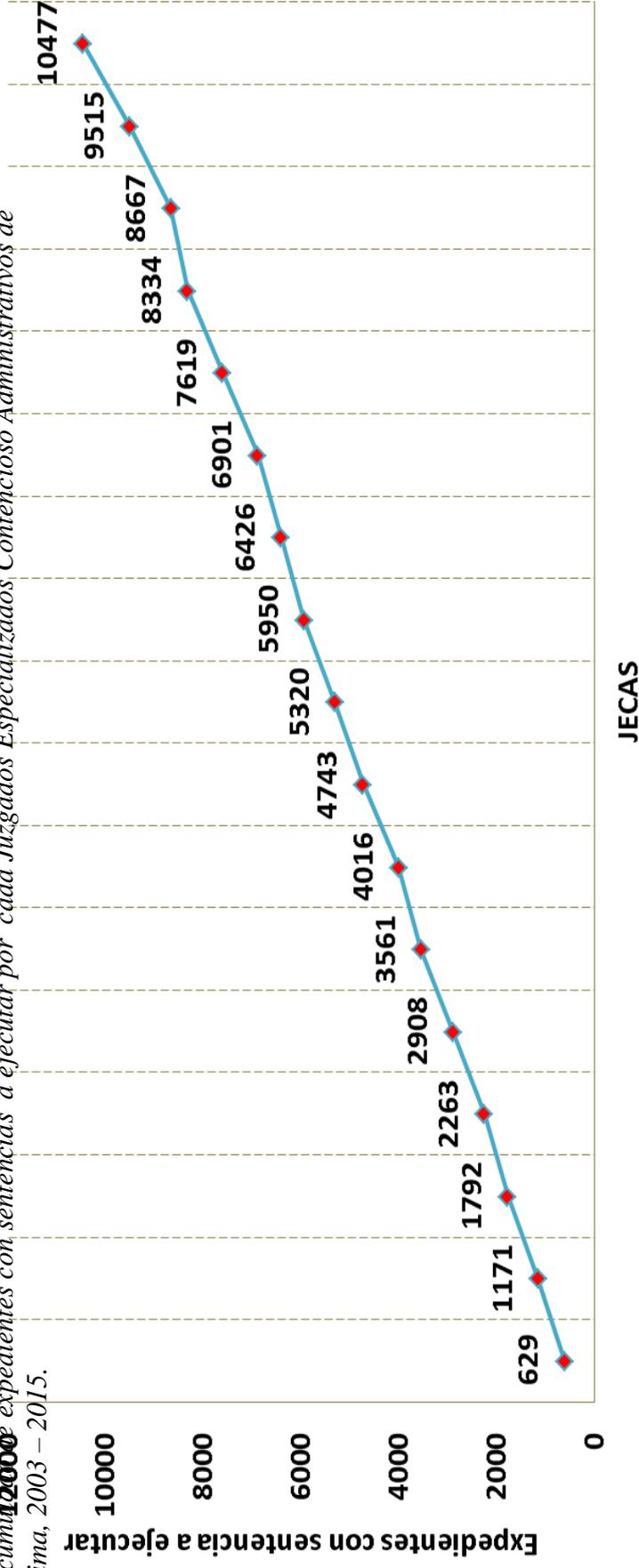


Fuente: Unidad de Planeamiento y Desarrollo Corte Superior d Justicia de Lima años 2003- 2015

Descripción: La Gráfica 9, expresa la carga procesal total ejecutar acumulada del año 2003 al 2015 por cada uno de los Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima, visualizándose que la longitud de las barras horizontales desde el eje central es proporcional al número de la carga procesal que representan. Se observa en la parte central de las barras el valor en porcentaje que representan con relación a la carga procesal total por Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima.

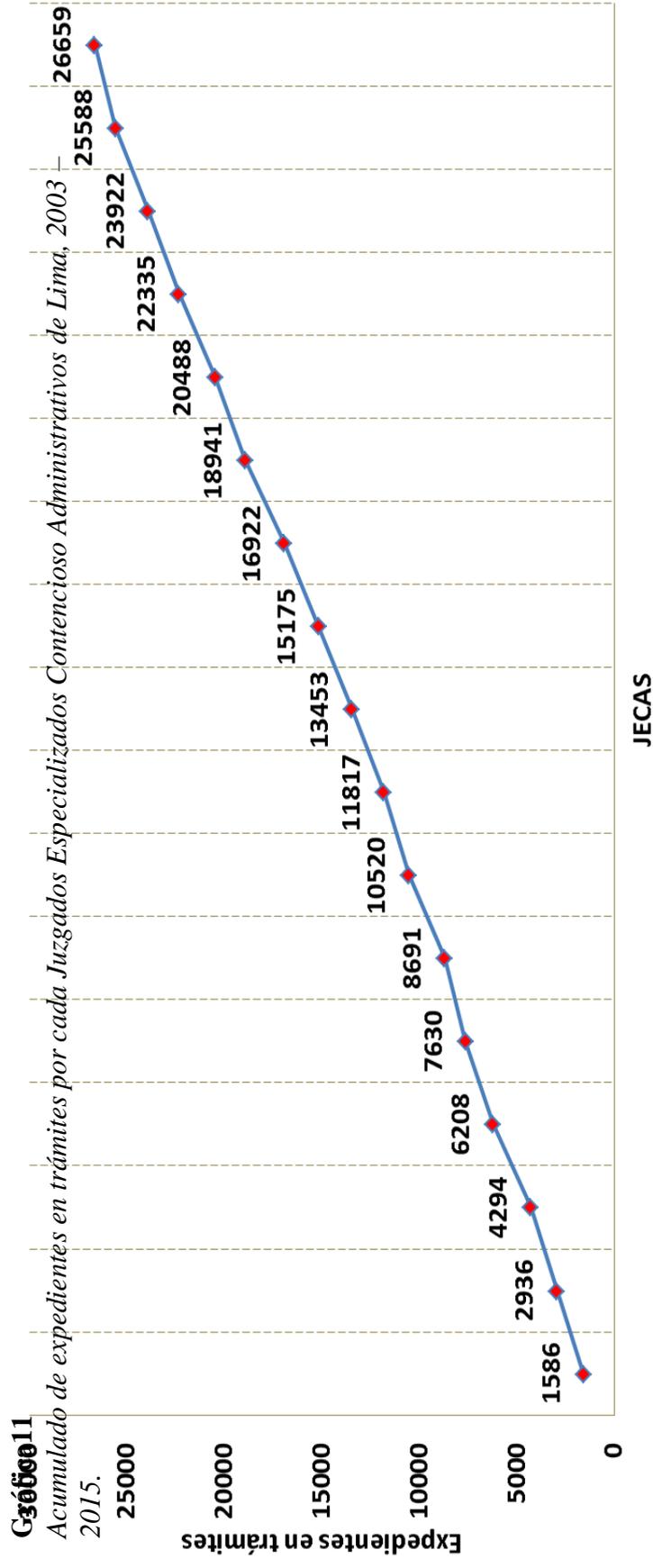
Gráfica 10

Acumulados expedientes con sentencias a ejecutar por cada Juzgado Especializados Contencioso Administrativos de Lima, 2003 – 2015.



Fuente: Unidad de Planeamiento y Desarrollo Corte Superior de Justicia de Lima años 2003 - 2015

Descripción: La Gráfica 10, expresa el incremento del número de expedientes con sentencia a ejecutar acumuladas desde los años 2003 al 2015 según Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima.

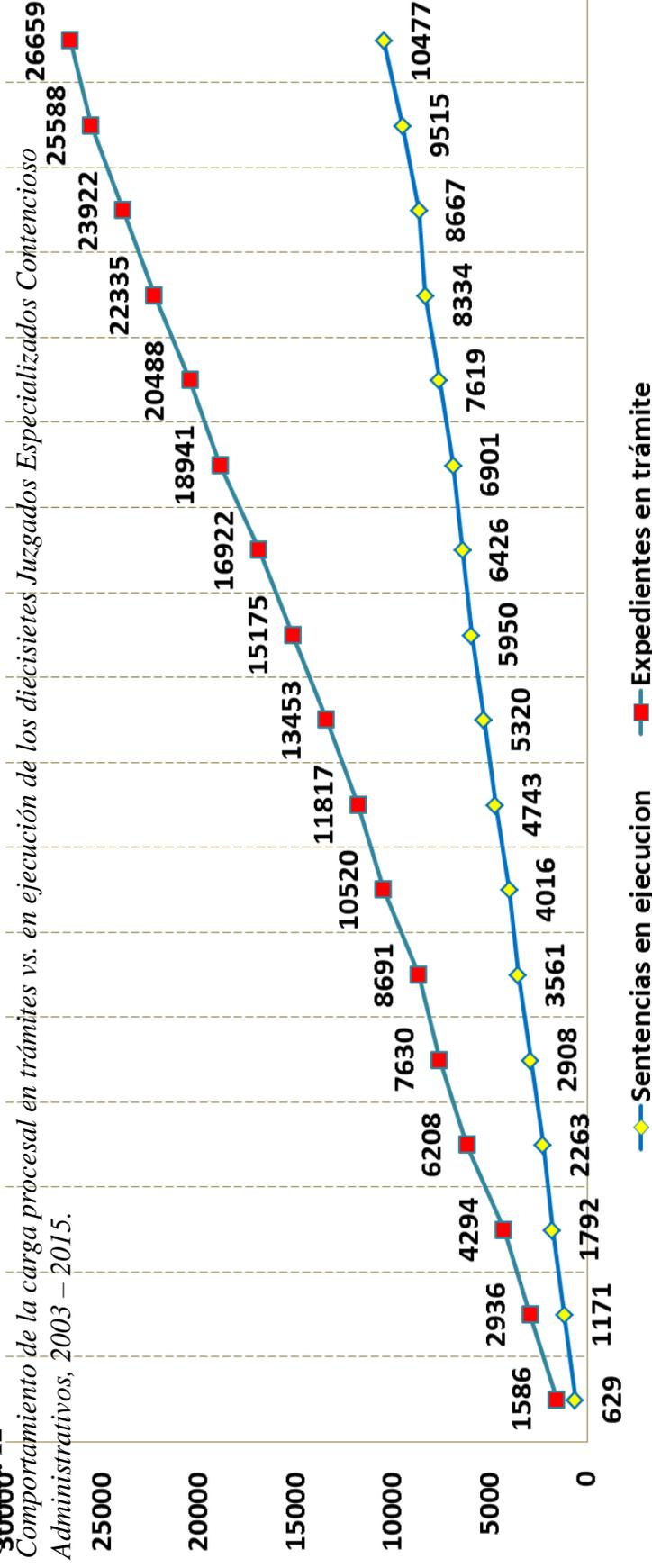


Fuente: Unidad de Planeamiento y Desarrollo Corte Superior de Justicia de Lima años 2003- 2015

Descripción: La Gráfica 11, expresa el incremento del número de expedientes en trámites acumuladas desde los años 2003 al 2015 según Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima.

Gráfica 12

Comportamiento de la carga procesal en trámites vs. en ejecución de los diecisiete Juzgados Especializados Contencioso Administrativos, 2003 – 2015.



Fuente: Unidad de Planeamiento y Desarrollo Corte Superior de Justicia de Lima años 2003- 2015

Descripción: La Gráfica 12, expresa el incremento del número de expedientes en trámites y de expedientes con sentencia a ejecutar acumuladas desde los años 2003 al 2015 según Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima. Se observa un comportamiento ascendente en ambos criterios.

Tabla 5

Sentencias sin concluir de los Juzgado Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima acumuladas por años del 2003-2006, 2007-2010 y 2011-2014.

Año de inicio	Años sin concluir	Nº de expedientes	Porcentaje (%)
2003-2006	12-09	3319	31.68
2007-2010	08-05	6714	64.08
2011-2015	04-1	444	4.24
TOTAL		10477	100.00

Fuente: Unidad de Planeamiento y Desarrollo Corte Superior de Justicia de Lima años 2003- 2015

Descripción: En la Tabla 5, se muestra el acumulado de expedientes con sentencia a ejecutar por grupo cuatrienal, el tiempo en años sin concluir o ejecutarse la sentencia. Se aprecia del total de 10477 expedientes con sentencia a ejecutar, existe un acumulado de 3319 expedientes (31.68%) con nueve a doce años sin concluir, seguido de 6714 expedientes (64.08%) con ocho a cinco años sin concluir y 444 expedientes (4.24%) con cuatro a un año sin concluir.

4.1. Contrastación de Hipótesis

4.1.1. Precisión conceptual

A. Efectividad.

De acuerdo a la Real Academia Española, se entiende como la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. En ese sentido en cuanto a la efectividad de ejecutar en plazo razonable las sentencias contra el Estado, el Tribunal Constitucional ha manifestado que “ 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.” (STC N° 0015-2001-AI/TC y Acumulados, 2004, f.11)

B. Ejecución

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, la define como: “Procedimiento judicial con embargo y venta de bienes para pago de deudas.”. Como parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, la ejecución de sentencias y resoluciones judiciales se encuentra consagrado en la Constitución que precisa: “Ninguna autoridad puede (...) dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada (...) ni retardar su ejecución” (Constitución Política del Perú, 1993, art. 139, inc. 2). Al respecto el Tribunal Constitucional manifestó “El derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales constituye, pues, una concreción específica de la exigencia de efectividad que garantiza el derecho a la tutela jurisdiccional y que no se agota allí, pues 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)”. (STC N° 01797-2010-AA/TC, 2010, f.13).

C. Plazo razonable

El Tribunal Constitucional explica que “El derecho al plazo razonable del proceso o a ser juzgado dentro de un plazo razonable constituye una manifestación implícita del derecho al debido proceso reconocido en el artículo 139.3 de la Constitución. El plazo de un proceso o un

procedimiento será razonable sólo si es que aquél comprende un lapso de tiempo que resulte necesario y suficiente para el desarrollo de las actuaciones procesales necesarias y pertinentes que requiere el caso concreto, así como para el ejercicio de los derechos de las partes de acuerdo a sus intereses, a fin de obtener una respuesta definitiva en la que se determinen los derechos u obligaciones de las partes.” (STC N° 00295-2012-PHC/TC, 2015, f.3).

4.1.2. Contrastación y validación de la hipótesis general

A. Hipótesis General

El insuficiente marco normativo que regula la etapa de ejecución y la excesiva carga procesal inciden en la efectividad de la ejecución en plazo razonable de las sentencias contra el Estado en los Juzgados Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima

a. Variable independiente: Insuficiente marco normativo.

La ejecución de las sentencias contra el Estado se dificulta con los dispositivos normativos emitidos como la Ley N° 27684, Decreto de Urgencia N° 016-2001 y 055-2001. Al margen del contenido de los decretos de urgencia, el numeral 42.4 del artículo 42° de la Ley N° 27584 Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, permite al Estado poder bloquear el inicio del proceso de ejecución de resoluciones judiciales firmes sobre sus bienes tan solo con iniciar el pago de su obligación pecuniaria antes de cumplir los seis meses de haber sido notificado judicialmente y posteriormente pueda dejar de cumplir su obligación. Modalidad que

perjudica la efectividad de la ejecución de las sentencias contra el Estado dentro del plazo razonable.

b. Variable independiente: La excesiva carga procesal.

De los resultados de la investigación de la estadística de la carga procesal por Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de Lima desde los años 2003 al 2015, se tiene que entre la carga procesal de expedientes en trámites (Tabla 2) y la carga de los expedientes con sentencia a ejecutar (Tabla 3), predomina los expedientes en trámites con un total de 26659 expedientes, en comparación con los expedientes con sentencia a ejecutar con un total de 10477 expedientes. Asimismo, del comportamiento en el tiempo de ambas carga procesales (Gráfica 12), se aprecia que la predominancia de los expedientes en trámites, siendo siempre mayor a la carga de los expedientes con sentencias a ejecutar, por lo que se demuestra que la excesiva carga procesal de los expedientes en trámites hacen que no se puedan atender con efectividad los expedientes con sentencias a ejecutar.

c. Variable dependiente: incide en la efectividad de la ejecución de las sentencias contra el Estado en plazo razonable.

De los resultados de la investigación de la estadística de la carga procesal por Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de Lima desde los años 2003 al 2015, se tiene una carga procesal de 10477 expedientes acumulada con sentencias a ejecutarse (Tabla 3), siendo los años del 2006 al 2008 los que han acumulado un mayor número de expedientes a ejecutarse (Gráfica 5), pudiéndose apreciar que su incremento en el tiempo es exponencial a partir del año 2005 hasta el año 2008 (Gráfica 6). El tiempo de

espera de los expedientes con sentencia a ejecutarse va de un (01) año hasta los doce (12) años (Tabla 5), lo que queda demuestra que no es efectiva su ejecución dentro de un plazo razonable.

4.1.3. Contrastación de las hipótesis específicas

4.1.3.1 Hipótesis específica 1

El marco normativo limita al Juez Contencioso Administrativo ejecutar las sentencias contra el Estado al no le brinda las herramientas intimidatorias eficaces como: regular el procedimiento y las medidas de coerción o sanción según la naturaleza de la obligación, tipo de funcionario público ejecutante.

a. Variable independiente: Insuficiente marco normativo.

El marco normativo que regula el Proceso contencioso Administrativo que comprende la Ley N° 27584 y su Texto Único Ordenado, si bien regulan la etapa de ejecución, estas no contienen las herramientas que faciliten su ejecución como procedimientos, plazos, medidas de coerción o sanción. El alcance normativo como está redactado no facilita a los jueces ejecutar las sentencias contra el Estado.

b. Variable dependiente: Limita la labor del Juez para ejecutar las sentencias contra el Estado en plazo razonable.

Las modificaciones del artículo 42° de la ley 27584 a través de las Ley N° 27684, permite la posibilidad que el Estado bloquee la ejecución forzosa de una sentencia sobre sus bienes, la falta de regulación de estas acciones y de otras herramientas procedimentales que faciliten la labor del Juez, limitan su

actuación a fin de concretar la ejecución de la sentencia dentro del plazo razonable.

4.1.3.2 Hipótesis específica 2

La excesiva carga procesal afecta el cumplimiento del plazo razonable en la ejecución de sentencias contra el Estado porque genera dilación judicial.

a. Variable independiente: Excesiva carga procesal.

De los resultados de la investigación, la carga procesal de expedientes en trámites (Tabla 2), se tiene:

- Expedientes pendientes de calificación: 2776.
- Expedientes en trámite: 13068.
- Expedientes en plazo de impugnación: 4636.
- Expedientes en tránsito: 6175
- Expedientes en reserva: 4

Carga procesal que como señala la Ley de la Carrera Judicial, el Juez está obligado a impulsarlo con prontitud, imparcialidad, razonabilidad y respeto al debido proceso (Ley N° 29277, 2008, art.34, inc.1); a fin de no incurrir en retraso o descuido de su tramitación.

b. Variable dependiente: Dilación judicial

De los resultados estadísticos ha quedado demostrado que los expedientes con sentencias a ejecutarse se han acumulado sin resolver desde el 2003 hasta el 2015, con un tiempo de espera para su ejecución que va de 12 años a

1 año, asimismo la carga procesal en trámite representa 2.5 veces la carga de los expedientes son sentencia a ejecutarse, lo cual ha generado la dilación o demora judicial en su ejecución.

4.1.4. Contrastación con fuente documental

Analizar el TUO de la Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, ley que actualmente regula el proceso contencioso Administrativo para detectar los vacíos que existen respecto a la etapa de ejecución de sentencias; así como normas de aplicación supletoria.

Artículos pertinentes del Decreto Supremo N° 013, 2008, Sector Justicia, que dicen:

“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.” (Art.46.1)

“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”. (Art. 46.2).

“En la ejecución de la sentencia los funcionarios encargados de exteriorizar la voluntad de las entidades mediante actuaciones son solidariamente responsables con ésta.” (Art. 46.3).

“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.” (Art. 46.4).

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 o de quien haga sus veces, mediante comunicación escrita de la Oficina General de Administración, hacen de conocimiento de la autoridad judicial su

compromiso de atender tales sentencias de conformidad con el artículo 70 del Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante el Decreto Supremo 304-2012-EF.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. (Art. 47)

“La entidad está obligada al pago de los intereses que generen el retraso en la ejecución de la sentencia.” (Art. 48).

“Son nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias que se dicten con la finalidad de eludir el cumplimiento de éstas.” (Art. 49).

También regula sobre el deber personal de cumplimiento de la sentencia señalando que la máxima autoridad de la entidad es la responsable de la ejecución, bajo responsabilidad civil penal y administrativa; no obstante puede comunicar al Juez el nombre del funcionario que se encargará en forma específica y asumirá dichas responsabilidades; sin perjuicio que el Juez identifique al órgano y le otorgue un plazo razonable para ello. (Decreto Supremo N° 013, 2008, sector Justicia, arts. 46.2, 46.3)

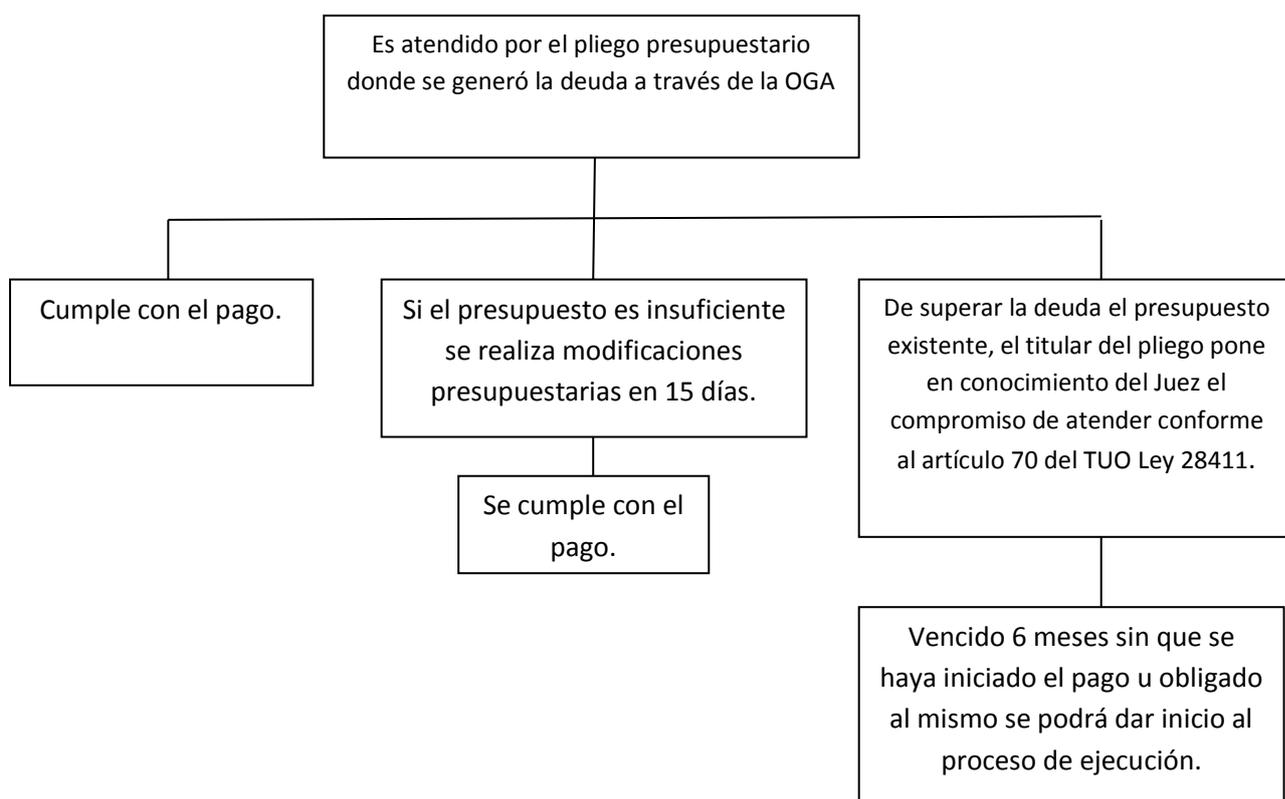
Luego indica que “En la ejecución de la sentencia los funcionarios encargados de exteriorizar la voluntad de las entidades mediante actuaciones son

solidariamente responsables con ésta.” (Decreto Supremo N° 013, 2008, sector Justicia, art. 46.3)

Debe claramente regularse que la responsabilidad del incumplimiento de la sentencia involucra directamente al Titular de la Entidad e incluye a los Directores y/o Jefes de las Direcciones y/o Jefaturas o sus equivalentes quienes tienen el deber de disponer, controlar y verificar que los demás servidores intervinientes cumplan con realizar las acciones necesarias conducentes que permitan ejecutar el fallo, de acuerdo a lo términos y bajo las responsabilidades que señala el artículo 139 de la Constitución Política del Perú; dentro del plazo que otorgue el Juez.

El artículo 47 sólo regula el procedimiento de ejecución de pago de sumas de dinero y se hace en forma genérica e insuficiente, como se observa del esquema siguiente:

Trámite administrativo para pagos de deudas de dinero



Se ha contrastado:

El artículo 47 del TUO de la Ley N° 27584 aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS es insuficiente porque sólo regula la ejecución de la obligación de pago de sumas de dinero por el Estado y no hace mención a otro tipo de obligación según la naturaleza de la deuda, el tipo de funcionario público interviniente a ejecutar la sentencia en el proceso contencioso administrativo, con especificación de las medidas de coerción y sanciones a aplicarse; lo que ocasiona que el procedimiento de ejecución se lleve a cabo por el Juez con excesiva demora o no se cumpla la sentencia.

4.1.5 **Contrastación con las sentencias del Tribunal Constitucional** en las que se establecen criterios o pautas para la ejecución de las sentencias por parte del Estado como: la STC: 015-2001-AI-TC, STC N° 02598-2010-PA/TC del 11 de junio del 2013 y la STC N° 00002-2013-PCC/TC del 27 de noviembre del 2013.

El Tribunal Constitucional en la STC N° 0015-2001-AI(2004) sobre acción de inconstitucionalidad explica en el caso de pagos por el Estado de la deuda de bonos de la Reforma Agraria: “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” (Fundamento 8).

- Por tanto es deber del Juez que las sentencias sean efectivas y del Estado de ejecutarlas oportunamente; sin embargo, en la práctica los funcionarios públicos

a cargo de gestionar administrativamente el cumplimiento del mandato, no lo hacen o se resisten, pese a los múltiples requerimientos que hace el Juez; generando que la etapa de ejecución del proceso contencioso administrativo se dilate ostensiblemente, percibiendo el justiciable, vencedor del juicio que aún contando con una sentencia favorable no goza de sus efectos.

- Cuando se trata de pago de sumas de dinero - que no se originan como consecuencia de pretensiones previsionales o laborales que tienen otro trato no regulado específicamente - en ejecución de sentencia puede embargarse bienes públicos de dominio privado, en tanto que los de dominio público son inalienables e inembargables de acuerdo al artículo 73 de la Constitución Política – y que conforme al artículo 4 del Decreto de Urgencia N° 055-2001 mediante proyecto de ley el Ejecutivo propondría el listado respectivo, lo cual no significa que sólo ellos puedan ser objetos de embargo; empero dicha ley a la fecha no ha sido expedida; es viable que el propio Estado confeccione y publicite cuáles bienes de dominio privado pueden ser sujetos a esa medida?
- Es el juez quien debe definir el carácter público o privado de un bien estatal cuáles son los parámetros?
- Dice el Tribunal Constitucional que si bien es cierto no se puede en abstracto determinar que depósitos de dinero del Estado constituyen bienes públicos, también lo es que no todos los depósitos están afectos al servicio público, siendo éstos embargables; cuáles son los criterios para concluir si están o no destinados al servicio público?
- También se sostiene que las autoridades y funcionarios públicos “están en la obligación de dar cuenta a solicitud del juez, de los fines que tienen los depósitos

de dinero existentes en el Sistema Financiero Nacional” (STC N° 0015-2001-AI/TC, 2004, fundamento 34); en la realidad, éstos siempre informan que tienen el carácter de público o lo hacen en forma ambigua.

- No se programa la deuda en el rubro contingencias del presupuesto institucional.
- En caso de ejecución forzada, no existe información sobre las cuentas con dinero con fondos públicos o de carácter privado.
- Existe dificultad en determinar cuáles son los bienes de dominio del Estado.
- Se desconoce si la Fiscalía cumple su rol de formalizar denuncia penal por el delito de resistencia a la autoridad y menos si se ha condenado a algún funcionario público por no cumplir con la sentencia.
- Cuando se trata de un Ministro o Alcalde, en caso de reiterada resistencia al cumplimiento de la sentencia es posible ordenar su destitución inmediata?
- El artículo 42 originario de la Ley N° 27584 (2001), antes de su declaratoria de inconstitucionalidad parcial, decía: “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, bajo responsabilidad del titular del Pliego, y su cumplimiento se hará de acuerdo a los procedimientos que a continuación se señalan (...)” En la sentencia bajo comentario el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de la expresión “única y exclusivamente” señalando: “Este Colegiado considera que al haberse sustituido el artículo 42° de la Ley N.º 27584 por las disposiciones del artículo 1° de la Ley N.º 27684, que declara 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 (...)” (subrayado agregado), 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 presupuestarias especiales comunes a todos los pliegos para cubrir las respectivas obligaciones.” (STC N° 0015-2001-AI/TC, 2004, fundamento 40).

En tal virtud, el artículo 42 primigenio no facilitaba a que los funcionarios públicos a cargo del manejo del presupuesto pudieran hacer uso de recursos de otras fuentes o partidas especiales; siendo conocido que generalmente las partidas presupuestarias propias de cada pliego no comprenden el pago de toda obligación sino un monto limitado.

- En aplicación del principio de interpretación conforme a la Constitución se aclara lo regulado en el artículo 42.2 de la Ley N° 27584 en la parte que disponía que el Titular del pliego Presupuestario “podrá” realizar modificaciones presupuestarias debiendo entenderse que ello no es una facultad sino una autorización: “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.” (STC N° 0015-2001-AI/TC, 2004, fundamento 54)

El artículo 42.3 de la Ley N° 27584, modificado por la Ley N° 27684, obliga al Titular del Pliego a comunicar al Juez que pagará la deuda en el ejercicio presupuestal siguiente, en caso que no se pueda cubrir con el presupuesto actual, “para lo cual deberá destinar hasta el tres por ciento(3%) de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente ingresos ordinarios” (Art. 42.3), lo que advierte el Tribunal que no se cumple; que la administración está obligada iniciado cada proceso contra ella programar la deuda estimada en la reserva de contingencias bajo responsabilidad penal, lo que debe ser verificado por el juez ejecutor, lo que en la práctica no se da; que, si el Estado en efecto cumpliera con dicha disposición - lo que considero debe aparecer regulado en la modificatoria de la ley que propongo- se habría previsto la deuda y cuando se tuviera que ejecutar la sentencia no existiría el pretexto para no honrarla; y de este modo, el Estado no tendría la justificación no valedera que afecta la tutela judicial efectiva, que no cuenta con los recursos: lo que genera retraso innecesario en la ejecución; y que en reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado que no cabe dejar de cumplir con una sentencia consentida y ejecutoriada bajo ese argumento.

Así textualmente el Supremo Intérprete de la Constitución dice:

“56. El Tribunal tampoco considera que sea inconstitucional la parte del artículo 42.3 en que se ordena que, de existir requerimientos que superen las posibilidades de financiamiento, y con el compromiso de atenderse tales sentencias en el ejercicio presupuestal del año siguiente, la Oficina General de Administración se obligue ante el juez a destinar hasta un 3% de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente de recursos ordinarios. Tal porcentaje, en abstracto, y a la vista del

procedimiento previo, no se presenta, a juicio del Tribunal, como irrazonable.⁵⁷ 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 previsiones 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.⁵⁸ 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, 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. (STC N° 0015-2001-AI/TC, 2004).

Dicho articulado ha sido modificado por la Ley N° 30137, cuyo texto es el siguiente: "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 o de quien haga sus veces, mediante comunicación escrita de la Oficina General de Administración, hacen de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender tales sentencias de conformidad con el artículo 70 del Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante el Decreto Supremo 304-2012-EF." (Ley N° 30137, 2013, Primera Disposición Complementaria Modificatoria); éste último dispositivo reitera la afectación de hasta cinco por ciento (5%) o hasta un mínimo de tres por ciento (3%), según sea necesario, de los montos aprobados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), para lo cual se abrirá una cuenta en el Banco de la Nación y que los montos que superen el presupuesto destinado se atenderán dentro de los cinco (5) años fiscales subsiguientes; agregando que las deudas se cancelan y/o amortizan bajo responsabilidad, priorizando la antigüedad del expediente que contiene el monto adeudado, así como la presentación de la documentación sustentatoria.

Por otro lado, con respecto al inicio de la etapa de ejecución forzada por deuda monetaria por el Estado el Tribunal Constitucional precisa:

63. 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 forzosa, pues éste sólo está contemplado para el supuesto en el que no se hubiese seguido ninguna de las fases del procedimiento establecido en los numerales 42.1, 42.2 y 42.3 de la ley impugnada.⁶⁴ 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 aún 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.⁶⁵ 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 esperar los 5 ejercicios presupuestales a que hace alusión el artículo 16.5.a de la Ley N.º 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 42º 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. (STC N° 0015-2001-AI/TC y Acumulados, 2004).

Procede que el Juez de inicio a la ejecución forzada en los siguientes supuestos, que no están regulados clara y suficiente en la ley actual y que debe incorporarse en la modificatoria que propongo:

- ✓ Vencido el plazo de 6 meses contados desde la notificación de la resolución que el juez da por recibido del expediente de la Sala y dispone cúmplase lo ejecutoriado sin que el Estado demandado cumpla con pagar la deuda ni informe la forma y plazo en lo que lo haría.
- ✓ Cumplido el mandato e informar la forma y plazo (según lo establecido por el Tribunal Constitucional hasta en cinco años) y se presente circunstancias que permitan al juez ejecutor determinar que no existe la verdadera y manifiesta voluntad de honrar la deuda.

Sobre la problemática antes descrita Rojas (2012) advierte: “De hecho, el pasivo estatal generado por sentencias judiciales firmes viene a reflejar solo una de los vértices del problema más amplio que es la idoneidad del procedimiento legalmente establecido para ejecutar sentencias dinerarias contra el Estado, el cual, llegado el caso, bien podría representar el verdadero *cuello de botella* que explica el actual estado de endeudamiento del Estado.” (p.301); “No obstante las precisiones efectuadas por el Tribunal en esta sentencia , lo cierto es que la *praxis* de la aplicación judicial de esta Ley a los casos concretos, ha hecho aparecer algunas dudas a nivel operativo, que podríamos enumerar del siguiente modo: (...) En tercer lugar, el artículo 70 de la Ley N° 28411 de la Ley N1 28411, Ley General del Presupuesto establece que los requerimientos de pago que superen los fondos públicos se atienden con cargo a los presupuestos aprobados dentro de los cinco (5) años fiscales subsiguientes. Lo que se discute es si este plazo resulta razonable, tratándose de casos que revistan urgencia o suponen la amenaza de un perjuicio irreparable (...)” (Rojas, 2012, pp.304, 305).“En cuarto lugar, si bien el Tribunal Constitucional en la STC N° 00015-2001 AI/TC y otros (acumulados) (...) ha aceptado que los fondos para cubrir las deudas surgidas de resoluciones judiciales pueden provenir , STC N° 0015-2001-AI/TC (citado en Rojas, 2012) también de “partidas presupuestales comunes”, el tema es si esta posibilidad de afectar “pliegos distintos” al de la entidad requerida tiene alguna cobertura legal, o si hace falta alguna modificación a la ley para que pueda proceder en los hechos.” (Rojas, 2012, p.305).

STCN° 02598-2010-PA/TC del 11 de Junio del 2013

En el proceso de amparo seguido por Luis Alberto LalupuSernaque para que se deje sin efecto la resolución judicial N° 41 de la Sala Especializada en lo Laboral de Piura, en el trámite de ejecución de sentencia a su favor como consecuencia de un proceso laboral por pago de derechos laborales y beneficios sociales seguido contra el Poder Judicial el Tribunal Constitucional ha observado las falencias de la Ley N° 27584, en la parte que regula la ejecución de una sentencia en materia laboral como sigue:

- Se exhorta al Poder Ejecutivo a implementar medidas efectivas que garanticen de mejor forma el derecho fundamental a la ejecución de las sentencias.
- Crear un régimen único para el cumplimiento de las sentencias tanto nacionales como extranjeras
- Establecer con precisión los mecanismos procesales
- Determinar las competencias y responsabilidades de los funcionarios a cargo de la ejecución con indicación de las sanciones.
- Realizar la previsión de fondos para reservar el cumplimiento de las sentencias judiciales.
- Establecer un régimen único de sanciones a los funcionarios que no asuman con prioridad la ejecución de sentencias que ordena determinadas actuaciones por parte de la Administración.
- Establecer procedimientos y mecanismos a efectos de organizar una base de información actualizada sobre las sentencias que exigen determinadas actuaciones de los Poderes Públicos, controlar los niveles de

cumplimiento de la sentencias, sirviendo como medición del grado de institucionalidad del Estado Democrático; así como el control del plazo razonable en la ejecución.

- Establecer procedimientos claros que posibiliten la ejecución de los fallos judiciales, el desarrollado por el TC al artículo 42 de la Ley N° 27584 ha sido insuficiente para afrontar el problema de las obligaciones que comprometen al presupuesto público.

Elementos que no facilitan que las sentencias contra el Estado se cumpla en forma célere, ni coadyuva a que los operadores judiciales cuenten con una herramienta procesal idónea y suficiente para que se cumpla la finalidad que las sentencias contra el Estado se ejecuten eficazmente.

STC N° 00002-2013-PCC/TC en demanda sobre conflicto competencial presentada por el Poder Ejecutivo contra el Poder Judicial.

13. En cumplimiento de dicha ley se instaló la Comisión conformada por representantes del Poder Judicial y del Ministerio de Economía y Finanzas. Dicha comisión consensuó y elaboró un proyecto de ley que ordena los ingresos de los jueces. En la exposición de motivos de dicho proyecto de ley se consigna que su implementación tiene "un costo estimado de alrededor de S/. 87 millones anuales" y que dicho monto "será financiado con cargo al presupuesto institucional del Poder Judicial sin irrogar gasto al Tesoro Público". Lo transcrito evidencia que los S/. 87 millones destinados a la homologación de las remuneraciones de los jueces se encuentran debidamente financiados y forman parte del presupuesto del Poder Judicial, es decir, no irrogan gasto alguno al

Tesoro Público. Esto es aceptado por el Ministerio de Economía y Finanzas; sin embargo, como dicho proyecto de ley nunca se aprobó los S/. 87 millones no fueron transferidos al presupuesto del Poder Judicial, sino que quedaron en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas. Por esta razón, el Poder Judicial dispone que la homologación de las remuneraciones de los jueces se efectuó con el fondo de reserva de contingencia, por cuanto los S/. 87 millones fueron depositados en dicha reserva. Consecuentemente, el Poder Judicial cuando le requiere al Ministerio de Economía y Finanzas que proceda a asignar y transferir los recursos a través de la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ no le ordena que se disponga la reserva de contingencia, sino que en realidad le está solicitando que le deposite los 87 millones que le corresponde y que no le fueron dados porque el proyecto citado no fue aprobado por el Congreso de la República. En estricto, se evidencia que dichos fondos no forman parte de una naturaleza contingencial; sino, antes bien son fondos propios de la homologación de los jueces. El propio Ministerio de Economía y Finanzas ha reconocido que los S/. 87 millones forman parte del presupuesto institucional del Poder Judicial, por lo que resulta legítimo y razonable que dicho monto le sea depositada y que el Poder Judicial le solicite que éste le sea entregado. En buena cuenta, este Tribunal considera que la Resolución Administrativa N.º 235- 2012-CE-PJ no solo es producto del proceso de cumplimiento recaído en el Exp. N.º 6582-2009, sino también de los acuerdos y las propuestas elaboradas por la Comisión creada por la Ley N° 29818, por lo que no afecta la competencia del Poder Ejecutivo de

administrar a través del Ministerio de Economía y Finanzas la hacienda pública, así como la reserva de contingencia. (STC N° 00002-2013-PCC/TC, 2013).

En el análisis de esta sentencia se evidencia:

- ✓ El Estado pese a existir una sentencia consentida y ejecutoriada no ha previsto la deuda en la partida reserva de contingencias para el pago derivadas de obligaciones judiciales.
- ✓ Sostiene el Poder Ejecutivo para no cumplir con su obligación que conforme al Anexo del Decreto Supremo N.º 129-2013-EF el Ministerio de Economía y Finanzas y no el Poder Ejecutivo es el órgano que mediante resoluciones ministeriales o decretos supremos dispone la transferencia de partidas de la reserva de contingencia y la modifica presupuestariamente; empero el Poder Ejecutivo al tener el manejo del presupuesto, que nadie discute, es el obligado a llevar a cabo todas las medidas conducentes para la ejecución de la sentencia, que en este caso no se aprecia sino por el contrario existe el ánimo de no hacerlo.
- ✓ En dicha sentencia además se regula el supuesto de hecho en que precisamente las más altas autoridades de la Nación se resisten a cumplir con una sentencia de pago de remuneraciones, así en su parte resolutive ordena: “4. DISPONER que los poderes públicos, según sus atribuciones, cumplan con incluir el monto requerido para la nivelación total de los jueces en el presupuesto para el ejercicio fiscal 2014, bajo responsabilidad. En el caso específico del Poder Ejecutivo, debe emplazársele para que, a través de la Presidencia del Consejo de

Ministros, disponga lo conveniente para que se cumpla el mandato judicial expresado en la sentencia de fecha 10 de agosto de 2011 (Expediente N° 6582-2009), expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, teniendo en cuenta lo expresado por el Tribunal Constitucional en la presente sentencia. (...)

Lo que fundamenta del siguiente modo: “Por lo anterior, el Tribunal expresa que el Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, asuma sus responsabilidades conforme a los artículos 119 y 123 de la Constitución, disponiendo lo que fuere conveniente a través de las carteras comprometidas, para que el proceso de nivelación se ejecute inmediatamente. Asimismo, de manera especial, el Consejo de Ministros está compelido a no autorizar nuevos procesos por parte de cualquiera de los ministerios, especialmente el MEF, encaminados a diferir el proceso de nivelación. En caso de que interpusieran nuevas demandas, éstas serán asumidas por este Colegiado como una muestra de resistencia a los mandatos del máximo ente jurisdiccional y serían rechazadas de plano, ordenando las correspondientes medidas de coerción y apercibimiento, conforme al artículo 22 del Código Procesal Constitucional.” (STC N° 00002-2013-PCC/TC, 2013, fundamento 16)

Esto es que los Ministros y Presidente de la República asumen responsabilidad ante el incumplimiento de las sentencias con el agravante de que precisamente el último como la más alta autoridad pública del País tiene como obligación cumplir y hacer cumplir la sentencias y con su proceder socaba las bases del Estado Constitucional de Derecho.

La Constitución Política del Perú (1993) preceptúa: “La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo.” (Art.119).

“Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan. Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.” (Art. 128).

De acuerdo a lo explicado y ordenado por el Supremo Intérprete de la Constitución en ese contexto consideramos que el Juez de Ejecución debe requerir al Presidente del Consejo de Ministros, Ministro de Economía y Finanzas con conocimiento del Presidente de la República, para que cumplan con lo ordenado en la Sentencia consentida y ejecutoriada, bajo apercibimiento de ser comunicada su resistencia al Congreso de la República para sean denunciados por infracción a la Constitución y la Ley, teniendo en cuenta que aquellos asumen las responsabilidad de los actos del Presidente - a quien le corresponde cumplir y hacer cumplir las sentencias - conforme a lo establecido en el numeral 9 del artículo 118 y artículo 128 de la Constitución Política del Perú como se ha explicado; sin perjuicio que una vez concluya el mandato del Presidente de la República sea denunciado de igual modo por infracción a la Constitución y la ley, lo que debe incorporarse al proyecto de modificatoria de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo que propongo como aporte.

STC N° 00791-2014 PA/TC Caso Castañeda Segovia no ejecución de sentencia por el CNM.

En esta sentencia el Tribunal Constitucional desarrolla sobre las medidas coercitivas a aplicarse cuando en forma reiterada el Estado no cumple con lo ordenado; así el Tribunal Constitucional argumenta:

“ En esa misma línea de razonamiento, se ha precisado en otra sentencia que "la tutela jurisdiccional que no es efectiva no es tutela", reiterando la íntima vinculación entre tutela y ejecución al establecer que "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" [STC N.º 04119-2005-PA/TC, fundamento 64]. (STC N° 00791-2014-PA/TC, fundamento, 11).

“ Como correlato de ello, corresponderá que el CNM, con esta u otra conformación, procedan a ejecutar las sentencias emitidas, las que se mantienen subsistentes ante el incumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Constitucional. Al respecto, debemos indicar que no existiría tutela jurisdiccional, ni Estado social y democrático de derecho, si una vez resuelto un caso por la autoridad judicial, una de las partes pudiera decidir unilateralmente si acata o no el fallo.” (STC N° 00791-2014-PA/TC, 2014, fundamento 13).

“De conformidad con el artículo 22° del Código Procesal Constitucional, para el cumplimiento de las sentencias constitucionales, y de acuerdo al contenido específico del mandato y la magnitud del agravio constitucional

"el juez podrá hacer uso de multas fijas o acumulativas e incluso disponer la destitución del responsable" (STC N° 00791-2014-PA/TC, 2014, fundamento 30).

“En el caso de la imposición de multas coercitivas, éstas constituyen un medio compulsorio a través de la cual se busca coaccionar a la parte demandada para que cumpla con lo dispuesto en la sentencia constitucional. En cambio, en el caso específico de la destitución del responsable, se trata sin duda alguna de una medida de última ratio, a la cual cabe acudir sólo cuando las otras vías hayan resultado infructuosas, y siempre que se cumpla con la debida observancia de los procedimientos legales y constitucionales que prevé el ordenamiento jurídico para la remoción de determinadas autoridades y funcionarios de alto rango.*del Consejo Nacional de la Magistratura (...) por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.*” (STC N° 00791-2014-PA/TC, fundamento 31)

En consecuencia, dada la renuencia reiterada del órgano demandado en cumplir las sentencias y resoluciones de ejecución dictadas en la presente causa, el Tribunal Constitucional considera que resulta de aplicación lo previsto en el artículo 22° del Código Procesal Constitucional, de modo tal que si, una vez notificada la presente sentencia, el CNM no diera cumplimiento del mandato constitucional dentro del plazo de diez (10) días hábiles, el juez de ejecución deberá aplicar el equivalente a 20 Unidades de Referencia Procesal, a modo de multa acumulativa al órgano demandado; y, en caso de renuencia, deberá proceder al mecanismo de la destitución del responsable,

disponiendo la remisión de los actuados a la Comisión Permanente del Congreso de la República, a fin de que, en cumplimiento del artículo 99° de la Constitución, se proceda a la acusación constitucional de los consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura, por infracción de la Constitución [concretamente, los artículos 51°, 201° primer párrafo y 202° inciso 2 de la Constitución] y/o por comisión de ilícito penal [artículos 368° y 377° del Código Penal, que tipifican los delitos de incumplimiento de obligación" y de "desobediencia o resistencia a órdenes del funcionario público" respectivamente], y se proceda a la remoción definitiva de dichos funcionarios; de modo tal que los nuevos consejeros que sean elegidos según el artículo 15° de la Constitución en reemplazo de los removidos, una vez instalados en sus cargos, den cabal cumplimiento a lo ordenado por este Colegiado. (STC N° 00791-2014-PA/TC, fundamento 32).

El TUO de la Ley N° 27584 no regula sobre las medidas coercitivas para el cumplimiento de las sentencias por lo cual se recurre de modo supletorio al artículo 53 del Código Procesal Civil que estipula: “En atención al fin promovido y buscado en el Artículo 52, el Juez puede:

1. Imponer multa compulsiva y progresiva destinada a que la parte o quien corresponda, cumpla sus mandatos con arreglo al contenido de su decisión.

La multa es establecida discrecionalmente por el Juez dentro de los límites que fija este Código, pudiendo reajustarla o dejarla sin efecto si considera que la desobediencia ha tenido o tiene justificación; y

2. Disponer la detención hasta por veinticuatro horas de quien resiste su mandato sin justificación, produciendo agravio a la parte o a la majestad del servicio de justicia.

En atención a la importancia y urgencia de su mandato, el Juez decidirá la aplicación sucesiva, individual o conjunta de las sanciones reguladas en este Artículo.

Las sanciones se aplicarán sin perjuicio del cumplimiento del mandato.”

Las medidas coercitivas que contempla en CPC son:

- Multa compulsiva y progresiva
- Detención

La Ley que regula el proceso contencioso administrativo prevé que: “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, 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” (Decreto Supremo N° 013,2008, sector Justicia, art. 46.1); no obstante no se fija un procedimiento para que se proceda a la destitución, ni tampoco un seguimiento del pedido de denuncia penal, porque lo que se busca es que se cumpla la sentencia con ello; ni como canalizar la responsabilidad

civil, es decir, el pago de una indemnización que debe recaer en los funcionarios responsables en forma solidaria.

Del mismo modo se observa que la sanción de multa recae sobre la entidad, más no sobre el peculio de los funcionarios empezando por el titular de la entidad, directores, jefes o servidores, lo que se debe fijar de mayor a menor jerarquía en forma solidaria.

4.1.6 Resultados de la entrevistas a Magistrados Especializados en lo Contencioso Administrativo

Magistrados	V1 INSUFICIENTE MARCO NORMATIVO / LA EXCESIVA CARGA P								V2 LA NO EJECUCION DE SENTENCIAS						
	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13	P14	P15
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
4	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0
5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
6	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
7	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
8	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
10	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
11	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Total	9	11	10	11	11	11	11	9	11	11	11	10	11	11	10

Fuente, propia

Descripción: El cuadro del resultado de la entrevista muestra que el 96% de los entrevistados coinciden que la variable V1: Insuficiente marco normativo y la excesiva carga procesal influyen en variable V2: La no ejecución de sentencia contra el Estado. Asimismo se puede apreciar de las respuestas a los 15 ítems se tiene: 158 respuestas correctas y 07 respuestas incorrectas haciendo un total de 165 respuestas.

Subsanación programa de elaboración del informe

- a) La encuesta: Los datos obtenidos luego de aplicar la encuesta a los magistrados, fueron procesados con el programa Excel.
- b) El cuestionario fue de preguntas dicotómicas. Donde el formato de respuesta fue:

Denominación	Valoración
Sí	1
No	0

- c) Se aplicó el análisis descriptivo: Para hallar las tablas y gráficas se utilizó el programa Excel.
- d) Se aplicó el análisis inferencial: Para la prueba de hipótesis se empleo es estadístico Chi cuadrado utilizando el programa Excel.

Se ha contrastado:

1. Los Magistrados señalan qua las causas por las que las sentencias contra el Estado no se ejecutan en plazo razonable son: la excesiva carga procesal, el marco legal insuficiente y que el Estado alega falta de recursos.
2. Opinan que el TUO de la Ley N° 27584 que regula la etapa de ejecución no contiene un procedimiento específico, ni plazos acorde con la circunstancias, lo que facilita que el funcionario responsable dilate al máximo.
3. Consideran que debe efectuarse modificaciones a la citada norma estableciendo procedimientos claros y con plazos, determinar responsabilidades efectivas

como la penal y funcional en caso de adultos mayores; que las sanciones sean pecuniarias contra el funcionario encargado de la ejecución y no contra la entidad; que se inhabilite para trabajar en la Administración Pública; que los mecanismos de ejecución forzada sean viables y/o eficaces.

4. No existen las herramientas legales y/o procedimientos simples y eficaces para determinar con facilidad cuándo se está ante bienes de dominio público y de dominio privado a fin de proceder al embargo de dinero, bienes muebles o inmuebles. El demandante tiene que investigar y facilitar la información; no hay un registro accesible de bienes del Estado sobre los cuáles pueda recaer la ejecución forzada, no se sabe cuáles son embargables; lo mismo ocurre con las cuentas y vehículos.
5. Los apercibimientos que suelen usar son de multa compulsiva y progresiva; poner en conocimiento del Ministerio Público para que formule denuncia penal; al órgano de control institucional para que inicie procedimiento administrativo disciplinario; sugieren se inscriba en el registro de funcionarios sancionados por incumplir injustificadamente las sentencias en plazo razonable.
6. Se incorpore mayores apercibimientos como inhabilitación para trabajar en el Estado, responsabilidad patrimonial con multas a los funcionarios.
7. No existe claridad en el artículo 42 de la Ley N° 27584 (ahora 47 del TUO) sobre la determinación de responsabilidades que deben asumir los funcionarios desde el titular de la entidad hasta el que ejecuta directamente cuando no se cumple o existe demora en la ejecución de la sentencia. No se sabe quiénes ejecutan directamente o quienes la impiden.

8. Cuando el renuente es un Ministro o Alcalde se ha remitido copias al Ministerio público para que formule denuncia penal.
9. Recuerdan casos emblemáticos como el seguido por Cromotecnia que fue expropiada, ganó el juicio, pero se viene ejecutando hace 10 años; sin contar la etapa del proceso que duró 20 años aproximadamente; otro contra la UGEL no se puede reincorporar a trabajador por no existir plaza vacante y presupuestada.
10. No hay procedimiento que regulen la ejecución cuando se trata de obligaciones de hacer o no hacer por el Estado en ejecución de sentencia.
11. En la práctica no han podido en ejecución embargar sumas de dinero o bienes muebles o inmuebles del Estado.
12. No hay procedimiento que facilite el embargo de cuentas y bienes del Estado
13. Opinan que debe crearse juzgados contencioso administrativos que se encarguen exclusivamente de la ejecución de sentencias por cuanto son temas que requiere de atención prioritaria; por la edad avanzada de los demandantes y el estado de necesidad que sufren; por la excesiva carga en trámite no se puede hacer seguimiento de la ejecución, no se dan abasto para impulsarlos; son temas complejos que demandan tiempo; para que las sentencias no se queden en declaraciones líricas, sino que sean cumplidas en plazo razonable lo que ayudaría a levantar la imagen alicaída del Poder Judicial; podrían esos Juzgados crear mecanismos múltiples para que la entidad cumpla en bloque.

4.1.6 Contrastación con normas que regulan la etapa de ejecución de sentencias en otros países

En España rige la Ley 29/1998 del 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo que en su Capítulo IV contempla sobre la Ejecución de Sentencias

Se observa que la Ley N° 27584 en este aspecto ha recogido dicha normativa omitiendo artículos como el 105 que en forma expresa establece que “No podrá suspenderse el cumplimiento ni declararse la inejecución total o parcial del fallo” (Ley 29/1998, 1998, art. 105, inc.1).

También la norma española prevé un procedimiento para fijar una indemnización en la parte que no pueda ser de cumplimiento pleno.

Es similar en cuanto al pago de suma líquida; se regula el supuesto de que la Administración tenga que realizar una determinada actividad o dictar un acto considerando que el juez adopte las medidas necesarias, incluyendo la ejecución subsidiaria que no se señala en la ley peruana.

Regula un procedimiento incidental a llevarse a cabo cuantas veces sean necesarias a fin de que se decida, sin afectar el fallo, con participación de las partes los “ Medios con que ha de llevarse a efecto y procedimiento a seguir”. (Ley 29/1998, 1998, art.109, inc.1).

Prevé como sanción la multa reiterada al funcionario no a la entidad y otras sanciones patrimoniales en sentido general a que hubiere lugar sin perjuicio de otras responsabilidades entre ellas la penal.

La ley colombiana N° 1437 del 18 de enero del 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo regula cuando se ejecuta las sentencias de carácter laboral, sumas líquidas y

obligaciones no líquidas.

En Costa Rica, año 2008 rige el Código Procesal Contencioso - Administrativo aprobado por Decreto Legislativo 8508, que contempla la creación de jueces de ejecución encargados exclusivamente de dicha etapa del proceso; así como regula la aplicación de medidas coercitivas, la figura de la ejecución sustitutiva por dichos jueces; la forma como ejecutar el pago de sumas dinero; establece un procedimiento para el embargo de bienes del Estado y otras que explica Jinesta (s.f):

22.- Cuerpo de jueces de ejecución. Para fortalecer la tutela judicial efectiva o la “justicia cumplida” (artículo 41 constitucional), el CPCA dispuso la creación de un cuerpo especializado de jueces de ejecución con amplios poderes y facultades para lograr el cumplimiento integral y efectivo de lo establecido en sentencia (artículo 155). Al juez executor se le otorga un poder general de ejecución, puesto que, se estatuye que “(...) tendrá todos los poderes y deberes necesarios para su plena efectividad y eficacia” (artículo 155.2), esta es una cláusula general que otorga amplios poderes cuyos único límite lo constituye el principio de proporcionalidad, en el sentido que sus actuaciones sean necesarias e idóneas –al incumplimiento y a la necesidad de cumplir con las órdenes o condenas contenidas en la resolución- y exista una proporción entre la medida de ejecución adoptada y los fines propuestos de efectividad y eficacia de la sentencia o resolución. Lo anterior resulta ratificado cuando se indica que firme la sentencia, de oficio o a instancia de parte, el juez executor podrá adoptar, dictar o disponer las “(...) medidas adecuadas y necesarias para su pronta y debida ejecución” (artículo 155.3).23.- Multas coercitivas

Como un medio para conminar el cumplimiento de lo dispuesto en sentencia, el CPCA introduce las multas coercitivas (artículo 159) para el funcionario público condenado en sentencia o responsable de la ejecución de la sentencia o resolución que incumple, sin justa causa, cualquier requerimiento del juez ejecutor. La multa a imponer puede oscilar entre uno o cinco salarios base. De previo a imponer la multa coercitiva, se debe dar audiencia en lo personal, por tres días hábiles, al servidor público para que formule alegatos o se oponga, de igual manera la resolución que le imponga la multa debe ser comunicada de forma personal. Después de transcurridos 5 días a partir de la firmeza de la multa correctiva sin ser pagada, el servidor público debe pagar intereses moratorios al tipo legal por todo el lapso que no cancele, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal y administrativa del caso.²⁴- Ejecución sustitutiva de la sentencia por el juez de ejecución El artículo 161 del CPCA dispone una serie de mecanismos para lograr la ejecución, después de haber aplicado las multas coercitivas del artículo 159, habrá que entender estos instrumentos como de utilización sucesiva y escalonada, de modo que si falla el anterior, el juez ejecutor debe emplear el siguiente y así sucesivamente. Se establecen las siguientes herramientas de ejecución: a) Requerir colaboración de las autoridades y agentes de la administración condenada o de otros entes públicos, mediante una ejecución sustitutiva; b) adoptar las medidas necesarias y adecuadas para que el fallo adquiriera la eficacia equivalente a la conducta omitida, incluyendo la ejecución subsidiaria con cargo al ente público condenado; c) para todo efecto legal el juez o la autoridad pública requerida por éste

se reputa como el competente para efectuar todas las conductas necesarias para la debida y oportuna ejecución de la sentencia, todo a cargo del presupuesto del ente condenado, siendo que el juez ejecutor puede, de conformidad con las reglas y procedimientos presupuestarios, allegar los fondos indispensables para la plena ejecución. En caso de haberse empleado los instrumentos señalados y persiste la renuencia del ente público en cumplir, el juez ejecutor podrá adoptar, por su cuenta, las conductas necesarias y equivalentes para su pleno cumplimiento, con lo cual se produce una ejecución sustitutiva o sustitución comisarial de las autoridades administrativas.25.- Sentencia estimatoria y presupuestos públicos En los supuestos en que un ente público resulta condenado al pago de una obligación pecuniaria, debe acordarlo y verificarlo inmediatamente de haber contenido económico suficiente y debidamente presupuestado. La sentencia firme produce, automáticamente, el compromiso presupuestario de los fondos pertinentes para el ejercicio fiscal en que se produzca la firmeza del fallo (artículo 166). La certificación emitida por el juez ejecutor remitida al Departamento de Presupuesto o al superior jerárquico supremo encargado de la ejecución presupuestaria, constituye título suficiente y único para el pago respectivo y esos funcionarios deben incluir el contenido presupuestario necesario para el debido cumplimiento de la sentencia en el presupuesto inmediato siguiente, la omisión de tales funcionarios se presume falta grave de servicio –presupuesto generador de responsabilidad administrativa por funcionamiento anormal-, además causal de responsabilidad disciplinaria y penal (artículo 167). En tratándose de la

administración pública descentralizada, se admite el ajuste o modificación de un presupuesto en ejecución o la confección de uno extraordinario para dar cabal cumplimiento a lo resuelto, en cuyo caso los trámites necesarios deben realizarse en los tres meses siguientes a la firmeza del fallo. En caso de sobrepasarse ese plazo, el juez executor le comunica a la Contraloría General de la República para que no ejecute ningún trámite de aprobación o modificación presupuestaria del ente incumplidor, todo hasta tanto no se incluya la partida presupuestaria pertinente. Esa paralización presupuestaria podrá ser dimensionada por el juez executor para no afectar la gestión sustantiva de la entidad o las situaciones jurídicas sustanciales de terceros (artículo 168). El artículo 172, párrafo 1º, habilita a la administración pública condenada al pago de una cantidad líquida, cuando el cumplimiento de la sentencia signifique la provisión de fondos para los cuales no es posible allegar recursos sin afectar seriamente el interés público o sin provocar trastornos graves a sus situación patrimonial, para solicitar el pago fraccionado en un máximo de tres anualidades, consignándose en el respectivo presupuesto el principal más los intereses.26.- Embargo de bienes del dominio fiscal y algunos del dominio público Como una poderos herramienta para garantizar el cumplimiento efectivo de lo establecido en sentencia el CPCA admite el embargo de bienes del dominio fiscal y de algunos del público. El embargo será procedente, a petición de parte y según el criterio del juez executor, respecto de los bienes siguientes (artículo 169):

- a) Los del dominio privado de los entes públicos, en cuanto no se encuentran afectados a un fin público.
- b) La participación accionaria o

económica del ente público condenado en una empresa pública -50% o más de capital público- o privada, siempre que la totalidad del embargo no supere un 25% del total participativo. c) Los ingresos percibidos por transferencias presupuestarias previstas en la ley a favor del ente público condenado, siempre que no superen un 25% del total de la transferencia correspondiente a ese período presupuestario. Constituye una carga procesal del ejecutante identificar, con precisión, los bienes, fondos o rubros presupuestarios que serán objeto de embargo, so pena de un rechazo de plano de la solicitud. Para evitar el impacto nocivo sobre la gestión administrativa, se prevé la posibilidad que el ente público identifique los bienes, en sustitución de los propuestos por la parte interesada, que deben ser objeto de embargo, cambio que deberá ser aprobado por el juez executor según su prudente arbitrio. El CPCA en el artículo 170 rompe con el viejo dogma de la inembargabilidad de los bienes del dominio público, en aras del imperativo constitucional de una justicia cumplida. Es así como el artículo 209 del CPCA deroga expresamente varias leyes preconstitucionales que establecían la inembargabilidad de los bienes del dominio público (Leyes Nos. 12 de 26 de septiembre de 1918 y sus reformas y No. 70 de 8 de febrero de 1925). El artículo 170 enuncia cuáles bienes del dominio público no pueden ser objeto de embargo, así se indica que no lo pueden ser los de titularidad pública destinados al uso y aprovechamiento común, esto es, los que están sujetos a los usos generales o comunes –v. gr. área pública en la zona marítimo terrestre, parques, plazas, ríos, lagos, caminos públicos, mercados, etc.-, como tampoco los que están vinculados directamente

con la prestación de servicios públicos de salud, educación o seguridad o cualquier otro que sea considerado y calificado, por el juez ejecutor, de naturaleza esencial, calificativo que debe obedecer a razones objetivas y claramente justificadas. Tampoco se admite el embargo sobre bienes de dominio público custodiados o explotados por particulares bajo cualquier título o modalidad de gestión, esto es, los que están sometidos a un uso privativo de un particular, por virtud de ley, un permiso de uso o una concesión. Se descarta, también, para evitar una paralización absoluta de la gestión administrativa, el embargo sobre las cuentas corrientes y cuentas clientes, fondos, valores o bienes indispensables o insustituibles para el cumplimiento de fines o servicios públicos de las administraciones públicas, los destinos específicos dispuestos por ley –y admitidos por la jurisprudencia constitucional- , el servicio de la deuda pública –tanto de intereses como de amortización-, el pago de servicios personales, los fondos destinados para atender estados de necesidad o urgencia, para dar efectividad al sufragio, los destinados al pago de pensiones, las transferencias del fondo especial para la educación superior y los fondos otorgados en garantía, aval o reserva en un proceso judicial.²⁷- Disconformidad con el ordenamiento jurídico de toda conducta administrativa que no se ajuste a la sentencia y su impugnación en fase de ejecución El numeral 175 CPCA, en su párrafo primero, califica contraria al ordenamiento jurídico cualquier conducta administrativa que no se ajuste a lo establecido en la sentencia firme. Lo novedoso de la norma es su párrafo 2º que habilita a la parte ejecutante para requerirle al juez ejecutor, en la fase de ejecución, que declare su

nulidad, sin necesidad de incoar un nuevo proceso. Es una norma congruente con ciertos principios de relevancia como la celeridad y economía procesales y la justicia pronta.²⁸- Reiteración de la conducta administrativa ilegítima en contra de una condenatoria Por razones de economía procesal, el artículo 177 CPCA dispone que, en caso que la administración pública condenada por sentencia firme, reitere la conducta administrativa declarada ilegítima, estando en curso la ejecución, podrá impugnarse, en esa fase, la reiteración y obtener su anulación. En caso de haber concluido el proceso de ejecución, sumariamente y en el mismo expediente, podrá gestionarse, en cualquier momento, la ilegitimidad de su conducta. (pp. 21-25)

4.1.8 Contrastación con Casos revisados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en estudio realizado sobre los estándares fijados por el Sistema para el acceso a la justicia, analizando casos resueltos por la Corte Interamericano de Derechos Humanos, aprobado por la Asamblea General de la OEA (2007), desarrolla:

“298. En este sentido, en el Caso César CabrejosBernuy se denunció que el Estado peruano había violado el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana al incumplir sentencias de la Corte Suprema de Justicia y de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. Dichas sentencias dispusieron en dos oportunidades la reincorporación del señor CabrejosBernuy al cargo de Coronel de la Policía Nacional del Perú, y las autoridades

reincorporaron dos veces al peticionario a su cargo, pero lo volvieron a pasar a retiro de forma inmediata, reproduciendo en ambas oportunidades el respectivo acto administrativo.²⁹⁹ Tras analizar el fondo del asunto, la CIDH concluyó que Perú violó, respecto del señor Cabrejos Bernuy, los artículos 25 y 1.1 de la Convención Caso “Niños de la Calle” (citado en estudio CIDH, 2007) y fue enfática en cuanto a los alcances del derecho a la protección judicial efectiva. Concretamente, la CIDH expresó: El corolario de la función jurisdiccional es que las decisiones judiciales sean cumplidas, ya sea de forma voluntaria o de manera coercitiva, con el auxilio de la fuerza pública de ser ello necesario (...) El incumplimiento de sentencias judiciales no sólo afecta la seguridad jurídica sino también vulnera los principios esenciales del Estado de derecho. Lograr la ejecución de las sentencias judiciales constituye así un aspecto fundamental a la esencia misma del Estado de derecho (...) La efectividad del recurso, en tanto derecho, es precisamente lo que se consagra en el último inciso del artículo 25 de la Convención, donde se establece la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de las decisiones en que se haya estimado procedente un recurso. Tal obligación es la culminación del derecho fundamental a la protección judicial. Caso César Cabrejos Bernuy, Perú (citado en Estudio CIDH, 2007).³⁰⁰ En esta oportunidad, la CIDH también destacó las particularidades de un proceso de ejecución de sentencia, cuando quien debe acatarla no es otro que el mismo Estado. Así, remarcó que la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales adquiere singular relevancia cuando quien debe cumplir la

sentencia es un órgano estatal, sea del poder ejecutivo, legislativo o judicial, provincial o municipal, de la administración central o descentralizada, de empresas o institutos públicos, o cualquier otro órgano similar, pues tales órganos forman también parte del Estado y suelen tener privilegios procesales, como por ejemplo la inembargabilidad de sus bienes. Según la CIDH, dichos órganos pueden tener una inclinación a usar su poder y sus privilegios para tratar de ignorar las sentencias judiciales dictadas en contra de ellos. En este sentido, de acuerdo con la Comisión, “cuando un órgano del Estado no quiere cumplir una manda judicial que le ha sido desfavorable puede tratar de desconocer el mandato judicial mediante su inobservancia pura y simple, u optar por métodos más o menos elaborados que conduzcan al mismo objetivo de incumplir la sentencia, pero tratando de darle cierta apariencia de validez formal a su proceder. Caso César CabrejosBernuy, Perú (citado en Estudio CIDH, 2007). Frente a este parámetro de análisis, la CIDH concluyó cuanto sigue: Los hechos del presente caso configuran una clara violación por parte del Estado peruano, en perjuicio del señor CabrejosBernuy, del derecho a protección judicial consagrado en el artículo 25.c de la Convención Americana, conforme al cual Perú se comprometió a “garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión que haya estimado procedente el recurso”. En efecto, aunque el señor CabrejosBernuy tuvo acceso a un recurso que resultó en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 5 de junio de 1992 que ordenó su reincorporación como Coronel de la Policía Nacional del Perú, el Estado no garantizó el cumplimiento de tal decisión (...)

Aunque con posterioridad a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia la Policía Nacional del Perú dictó dos Resoluciones Supremas acordando la reincorporación del señor Cabrejos Bernuy, dicha reincorporación nunca se materializó en la práctica, pues éste en realidad nunca pudo regresar a su cargo. La reproducción continua de resoluciones de remoción expedidas por la administración ha burlado de manera continua la acción de la justicia. (...) *Tal actitud de la Policía Nacional del Perú constituye una burla al Poder Judicial y hace absolutamente innecesario exigirle a la víctima que siga intentando a perpetuidad recursos judiciales que, como está probado, no le han reparado su situación....*Caso de los “Niños de la Calle” (citado en Estudio, CIDH, 2007). 301. A su vez, en el marco de su informe de admisibilidad en el ya citado Caso Amilcar Menéndez, Juan Manuel Caride y otros, la CIDH volvió a destacar su posición en relación con los alcances de la garantía consagrada en el artículo 25 de la CADH. En aquella oportunidad, la CIDH recalcó: *En los casos en que los peticionarios han interpuesto recursos administrativos o judiciales para reclamar por la forma en que se ejecutaron las sentencias y en los mismos se ha dictado una decisión, (...) se aplica la regla de agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46.1.a. La CIDH considera que en estos casos es aplicable el principio (...) de que "el incumplimiento de una sentencia judicial firme podría configurar una violación continuada por parte de los Estados que persiste como infracción permanente del artículo 25 de la Convención....*Caso 11.670 Amilcar Menéndez y otros, Argentina (citado en Estudio CIDH, 2007). 308. El Caso Cinco Pensionistas también se

refería al derecho a la seguridad social. Tal como se desarrollara en el segundo apartado de este trabajo, estaba en juego aquí la reducción del monto de los haberes jubilatorios de cinco pensionistas, que habían trabajado en la Administración pública de Perú, y la falta de acatamiento de las decisiones judiciales que ordenaron su pago conforme a su régimen originario de cálculo. Este caso resultó así una nueva oportunidad para que la CIDH se expresara sobre la relación entre la falta de acatamiento de decisiones judiciales y los alcances del derecho a la protección judicial efectiva. En su demanda ante la Corte IDH, la CIDH destacó: El Estado peruano violó (...) el derecho a la tutela judicial efectiva contemplado en el artículo 25 de la Convención Americana, al incumplir lo ordenado por sentencias definitivas y firmes dictadas por los tribunales peruanos, que ordenaron pagarles a las víctimas una pensión de jubilación nivelada progresivamente con la remuneración del titular en actividad de la Superintendencia de Banca y Seguros que ocupara el mismo puesto, o función análoga, a la que ellos desempeñaban para la fecha de su jubilación(...) El artículo 25 de la Convención hace alusión directa al criterio de efectividad del recurso judicial, el cual no se agota con la sentencia de fondo sino con el cumplimiento de dicha decisión (...) lo que ocurrió en este caso fue que los (...) órganos estatales se autoatribuyeron de facto el poder de decidir que ya no estaban obligados a cumplir con las decisiones del más alto tribunal del país, y asumieron por su cuenta que un Decreto Ley de 1992 los autorizaba a incumplir sentencias de 1994. Con ello, dichos órganos estatales vulneraron no sólo el Estado de derecho en general, sino

además, en particular, el derecho a la tutela judicial efectiva de las víctimas, personas de avanzada edad cuya subsistencia digna y decorosa, desde el punto de vista material, dependía precisamente del cumplimiento de las sentencias que en favor de sus derechos adquiridos habían obtenido de la propia Corte Suprema de Justicia de su país...”

Caso “Cinco pensionistas” (citado en Estudio CIDH, 2007). 309. En este caso, la CIDH forja un estándar relevante en relación con las obligaciones del Estado en materia de ejecución de sentencias y los límites del accionar exigible a las víctimas a fin de alcanzar su cumplimiento. Así, la CIDH destaca que: El derecho a la tutela judicial efectiva contemplado en el artículo 25 de la Convención Americana, y concretamente, la obligación a que se refiere el inciso 2.c) de dicho artículo, respecto a la obligación de los Estados de “garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”, implica que *los Estados deben hacer cumplir tales decisiones de buena fe y de manera inmediata, sin dar lugar a que los afectados tengan que intentar acciones adicionales de cumplimiento, de responsabilidad penal, administrativa o de otra índole, ni ningunas otras acciones similares que, en definitiva, denotan dilaciones en el cumplimiento inmediato de la sentencia favorable a derechos fundamentales....* Caso Carlos Torres Benvenuto, Perú (citado en Estudio CIDH, 2007). 310. Las circunstancias de este caso llevaron, entonces, a la CIDH a requerir que la Corte ordenara al Estado peruano realizar una investigación completa, imparcial y efectiva de los hechos a fin de establecer responsabilidades por el incumplimiento de las

sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia del Perú y por el Tribunal Constitucional. Solicitó además la CIDH que por la vía de los procesos penales, administrativos y de otra índole a que haya lugar, se apliquen a los responsables las sanciones pertinentes, adecuadas a la gravedad de las violaciones mencionadas.³¹⁵ Finalmente, debe mencionarse aquí el Caso Acevedo Jaramillo y otros. En diciembre de 1992 se dictó el decreto ley 26093 que autorizaba a los titulares de los Ministerios e Instituciones Públicas descentralizadas de Perú a efectuar una evaluación semestral de sus trabajadores, y les permitía determinar su cese en el cargo por causal de excedencia a quienes no calificaran en dicha evaluación. Ante esta situación, el 29 de diciembre de 1992 se celebró un Pacto Colectivo entre la Municipalidad Metropolitana de Lima con el Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Lima (SITRAMUN), en que la administración se comprometía al respeto de la estabilidad laboral y la carrera administrativa de sus afiliados, compromiso reiterado mediante acta suscrita entre las mismas partes en octubre de 1995.³¹⁶ Ahora bien, en diciembre de 1995 se publicó la Ley de Presupuesto del Sector Público para 1996, ley 26553, en la que se estableció que se incluía a los gobiernos locales dentro de los alcances de la ley 26093, es decir se autorizaba a los gobiernos municipales para iniciar procesos de evaluación y clasificación de sus empleados y trabajadores. La Municipalidad Metropolitana de Lima hizo uso de las facultades que le otorgaba esta norma y procedió a cesar en sus puestos de trabajo a una gran cantidad de trabajadores. Ante esta situación, los trabajadores interpusieron numerosas acciones judiciales con miras a

obtener el reintegro o el pago de las indemnizaciones correspondientes. En su gran mayoría, estas decisiones fueron incumplidas.³¹⁷ En paralelo, por las consecuencias de las medidas adoptadas por el gobierno municipal, el Sindicato de SITRAMUN convocó a sus afiliados a un cese general de actividades. Tal cese fue declarado ilegal mediante la resolución R.A. No. 575 del 1° de abril de 1996, por la que se conminó a que los trabajadores no participaran bajo amenaza de sanción administrativa. Realizada la huelga, la Municipalidad de Lima procedió a instruir procesos administrativos disciplinarios a los trabajadores que participaron en ésta. Así, mediante diversas resoluciones se destituyó a 418 trabajadores. Ante dicha decisión, los trabajadores recurrieron nuevamente a la justicia y obtuvieron sentencias que ordenaron a la Municipalidad de Lima, la reposición en sus cargos. Estas decisiones tampoco fueron debidamente acatadas.³¹⁸ A la vez, la Municipalidad de Lima también incumplió en perjuicio de sus trabajadores, sentencias judiciales que versaban sobre el cese de reducciones salariales, bonificaciones, asignaciones, beneficios; la entrega de un local para el sindicato y el haber dejado sin efecto la adjudicación de terrenos para un programa de viviendas por intermedio del sindicato.³¹⁹ En este orden de ideas, en su demanda ante la Corte IDH, Caso Acevedo Jaramillo y otros, Perú (citado en Estudio CIDH, 2007), la CIDH le requirió que estableciera la responsabilidad internacional del Estado peruano por haber incumplido con las obligaciones que emanan del artículo 25 de la CADH, en conexión con el artículo 1.1. del mismo instrumento, en perjuicio de Julio Acevedo

Jaramillo y otros trabajadores de la Municipalidad de Lima miembros del SITRAMUN, por incumplir “sentencias judiciales que fueron proferidas por los Jueces de la ciudad de Lima, la Corte Superior de Justicia de Lima en segunda instancia y el Tribunal Constitucional del Perú por vía de acción de amparo desde el año de 1997, en procesos en los cuales se reconocieron los derechos de los trabajadores de la Municipalidad de Lima miembros del SITRAMUN” Caso Acevedo Jaramillo y otros, Perú (citado en Estudio CIDH, 2007). Así, en línea con los precedentes hasta aquí desarrollados, la CIDH destacó en su escrito: El cumplir y hacer cumplir las sentencias del poder judicial está íntimamente relacionado entonces con el concepto mismo de la función jurisdiccional del Estado, son facultades que conllevan la *coertio* y la *exejcutio*. *De nada valdría la fuerza del derecho material impelida por una decisión judicial si no tuviese o contase con el respaldo de la fuerza real del Estado para hacerla efectiva*. El juez no cuenta con más fuerza que su decisión fundamentada en el derecho y la fuerza moral vinculante con la sociedad en su tarea (legalidad y legitimidad), pero esa fuerza jurídica y moral sucumbirá ante la resistencia física de los justiciables que pueden usar en su contra ante una disconformidad, de modo que *a la labor judicial debe dotársele de una fuerza efectiva a través de la Administración del Estado para vencer también la resistencia física a un desacato y poder imponer con eficacia la decisión cuando no sea voluntariamente aceptada*. (...)

Para que el poder judicial pueda servir de manera efectiva como órgano de control, garantía y protección de los derechos humanos, no sólo se requiere que éste exista de manera formal, sino que además sea

independiente, imparcial y *que sus sentencias sean cumplidas (...)*La administración de justicia tiene como premisa fundamental el carácter vinculante de las decisiones adoptadas en la determinación judicial de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, que deben ser ejecutadas, mediante la fuerza pública de ser necesario, aunque involucren la responsabilidad de los órganos del Estado mismo....Caso Acevedo Jaramillo y otros, Perú (citado en Estudio CIDH, 2007). 320.En su sentencia, la Corte IDH retomó las consideraciones de la CIDH en el caso y fue enfática en cuanto a los alcances de los derechos consagrados en el artículo 25.1 y 25.2.c. En este sentido, el tribunal desarrolló estándares relevantes en materia de mecanismos eficaces de ejecución de sentencias. En concreto el Tribunal expresó que:Los Estados tienen la responsabilidad de consagrar normativamente y de asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. Sin embargo, la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia. Se requiere, además, que el Estado garantice los medios para ejecutar dichas decisiones definitivas (...) el Tribunal ha establecido que [l]a efectividad de las sentencias depende de su ejecución. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento (...) El derecho a la protección judicial sería ilusorio si

*el ordenamiento jurídico interno del Estado Parte permite que una decisión judicial final y obligatoria permanezca ineficaz en detrimento de una de las partes....*Caso Acevedo Jaramillo y otros, Perú (citado en estudio CIDH, 2007). 321. En esta línea, el Tribunal estimó que el caso demuestra que para satisfacer el derecho de acceso a un recurso efectivo, no es suficiente con que en los procesos de amparo se emitieran decisiones definitivas, en las cuales se ordenó la protección a los derechos de los demandantes y que "es preciso que existan mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados. Caso Acevedo Jaramillo y otros, Perú (citado en estudio CIDH, 2007). La Corte destacó entonces que "la ejecución de las sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso al recurso, que abarque también el cumplimiento pleno de la decisión respectiva" Caso Acevedo Jaramillo y otros, Perú (citado en estudio CIDH, 2007) y que "tratándose de sentencias que resuelven acciones de garantía, por la especial naturaleza de los derechos protegidos, el Estado debe darles cumplimiento en el menor tiempo posible, adoptando todas las medidas necesarias para ello" Caso Acevedo Jaramillo y otros, Perú (citado en estudio CIDH, 2007). De esta manera, "el retraso en la ejecución de la sentencia no puede ser tal que permita un deterioro a la esencia misma del derecho a un recurso efectivo y, por consiguiente, también cause una afectación al derecho protegido en la sentencia. Las normas de presupuesto no pueden justificar la demora durante años del cumplimiento de las sentencias". Caso Acevedo Jaramillo y otros, Perú (citado en estudio CIDH, 2007).

322. La Corte declaró así que el Estado violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25.1 y 25.2.c de la Convención Americana e incumplió la obligación general de respetar y garantizar los derechos y libertades establecida en el artículo 1.1 de la misma, y se ocupó de resaltar que estas violaciones "son particularmente graves, ya que implicaron que durante muchos años se afectaron derechos laborales amparados en las mismas". Caso Acevedo Jaramillo y otros, Perú (citado en estudio CIDH, 2007). 323. Se evidencia así la trascendencia de los estándares esbozados en el caso, en materia del diseño e implementación de mecanismos que garanticen la efectiva ejecución de sentencias que involucran la realización de derechos económicos, sociales y culturales.” (pp. 88-93, 95-98)

4.2. Análisis e interpretación

a. Insuficiente marco normativo

En principio se espera que todo marco normativo cumpla un rol importante en la medida que facilite su aplicación y la labor del Juez, al respecto el Instituto de apoyo en Informe realizado por Eyzaguirre, Pollarollo y Andrade (2000), manifiesta que “se puede suponer que existe una interacción entre las características del marco legal y la manera como se ejecutan los procedimientos administrativos y las características de los jueces. Las virtudes (o defectos) de uno se alimentan de las virtudes (o defectos) del otro. Así, si el juez actúa de manera justa y ágil, aplicando la ley con criterio, colaborará con que el marco legal otorgue seguridad jurídica a las actividades de los agentes. De la misma manera, si el marco legal es claro y sin ambigüedades, y los procedimientos

están bien definidos y son poco engorrosos, se facilitará la labor del juez, quien podrá pensar con más criterio sus sentencias y ejecutarlas con mayor seguridad.” (p.6); sin embargo del análisis de la Ley N° 27584, en cuanto a lo regulado respecto a la ejecución de obligación de dar suma de dinero se puede apreciar que no se cumple el principio de igualdad procesal consistente en que: “Las partes en el proceso contencioso administrativo deberán ser tratadas con igualdad, independiente de su condición de entidad pública o administrado” (Decreto Supremo N° 013, 2008, sector Justicia, art.2, numeral 2), por cuanto se espera que las sentencias de condena contra el Estado se deban ejecutar de la misma forma que se ejecuta cuando el obligado es un particular, sometándose a las normas procesales en iguales condiciones ambas partes procesales. Antes de la modificación del artículo 42° de la Ley N° 27584, este articulado contenía cinco etapas:

42.1 Cuando la sentencia ordene el pago de una cantidad de dinero, el demandante podrá proceder conforme a las normas del Código Procesal Civil sobre medidas cautelares para futura ejecución forzada con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la sentencia, mientras se cumple con el procedimiento establecido en los incisos 2, 3 y 4 del presente artículo. 42.2 Cuando las entidades fueren condenadas a la entrega de una suma de dinero, la tesorería o dependencia encargada deberá realizarlo conforme al mandato judicial, si hubiere disponibilidad presupuestaria. 42.3 Si para el cumplimiento de la sentencia fuere preciso alguna modificación presupuestaria se iniciará la tramitación respectiva dentro de los cinco días de notificada, hecho que deberá ser comunicado al órgano jurisdiccional correspondiente. 42.4 Transcurridos cuatro meses de

la notificación sin haberse efectuado el pago, se dará 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. 42.5 Adicionalmente, antes de que transcurran tres meses de la notificación sin haberse cumplido el mandato, la entidad podrá proponer alguna otra modalidad de pago de cumplimiento de la sentencia en la forma menos gravosa para la hacienda pública. Esta propuesta se hará al Juzgado el que la pondrá en conocimiento del demandante por el plazo de tres días para que dé su aceptación o negativa, con lo que concluirá la incidencia. (Ley N° 27584 (originaria), 2001, art 42).

Etapas diseñadas de manera que el Estado cumpla con su obligación de dar suma de dinero conforme lo estipula la sentencia judicial, apreciándose en el numeral 42.2 se precisa que la tesorería o dependencia encargada debe cumplir con el pago. En el numeral 42.3 autoriza la modificación presupuestaria con el fin de cumplir la sentencia, la cual debe ser tramitada dentro de los cinco días siguientes de notificada la sentencia, y en el numeral 42.5 faculta a la entidad obligada, proponer alguna forma alternativa de cumplimiento antes que transcurra los tres meses de la notificación del mandato judicial, con traslado al demandante. Sin embargo, la Ley N° 27684(2002) que modifica dicho artículo dispone 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, bajo responsabilidad del

Titular del Pliego, y su cumplimiento se hará de acuerdo a los procedimientos que a continuación se señalan: 42.1 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. 42.2 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. 42.3 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 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. 42.4 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 42.1, 42.2 y 42.3 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.

De su redacción se deja entrever que el cumplimiento de las sentencias judiciales se encuentra sujeto a la voluntad de la entidad del Estado, por cuanto es quien decide en función a los recursos presupuestados que paso ejecutar a fin de cumplir con la sentencia judicial, lo que demuestra que el espíritu del articulado es ser proteccionista a favor de los intereses del Estado –protege a la parte vencida–, vulnerando la tutela judicial efectiva en cuanto a la efectiva ejecución de la sentencia dentro de un plazo razonable, por cuanto está demostrado que las sentencias contra el Estado tienden a dilatarse de manera que resulta económicamente no viable para la parte demandante. “Frente a ello, el texto original del artículo 42° de la ley 27584, establecía que la ejecución de obligaciones de dar sumas de dinero contra el Estado se desarrollaba a través de tres etapas, a fin de facilitar al Estado el cumplimiento de los mandatos judiciales, en busca de salvaguardar el necesario equilibrio entre los principios de seguridad jurídica, que exige el cumplimiento de las sentencias judiciales, y de legalidad presupuestaria, que supedita el pago de una obligación pecuniaria a la existencia de una partida en el presupuesto público expresamente asignada para este fin. El último de dichos pasos no era otro que el de la ejecución forzada.” (Jimenez, 2003, p.702).

Asimismo, otra deficiencia de la norma es la falta de precisión en la clasificación de los bienes de dominio público, de manera que el demandante

pueda trabar un embargo o medida cautelar sobre los bienes de dominio privado, clasificación que hasta la fecha no se añadió al citado cuerpo normativo, teniendo en cuenta que en el numeral 42.4) del artículo 42° de la Ley N° 27584, modificada por la Ley N° 27684, precisa: “(...) 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” (Ley N° 27684, 2002, art.42.4), por cuanto su regulación es necesaria de manera que se pueda “dotar al proceso contencioso-administrativo de reglas especiales que viabilicen la realización de sus objetivos: la revisión de la constitucionalidad de los actos de la Administración Pública y la defensa de los derechos e intereses de los justiciables” (Palmadera, 2010, párr. 13). Deficiencias encontradas en la ley N° 27584, que influyen en la concreción de la ejecución de las sentencias contra el Estado de dar suma de dinero.

b. Excesiva carga procesal

En la distribución de la carga procesal de expedientes acumulados por Juzgados Especializados en lo Contenciosos Administrativo de Lima según fase procesal en el periodo de 2003 al 2015 (Tabla 1), se observa que de las 37136 expedientes, la tendencia del número de expedientes en trámites (Tabla 2) supera el número de expedientes con sentencia a ejecutar (Tabla 3), por lo que la carga procesal en trámite se mantiene en una proporción de 2.5 veces mayor a la carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar (Gráfica 8) de tal manera que el comportamiento de ambas cargas procesales en el tiempo tienden a crecer proporcionalmente en forma positiva (Gráfica 12). El comportamiento de los datos obtenidos son similares al comportamiento de los datos obtenidos

en un estudio piloto realizado entre el 1° al 9° Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo en diciembre del 2013 (Tabla 6) en donde se aprecia el incremento de la carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar entre los años 2003 al 2013. Los resultados obtenidos en el estudio corroboran lo expuesto por Hernández (2009) que “el incremento de la carga procesal de cada juzgado se debe básicamente a que aumentaron los expedientes pendientes, que se encuentra representado por aquellos expedientes que corresponden a casos de años anteriores al ejercicio bajo estudio. Asimismo, respecto al flujo de la carga procesal acumulada de los años 2003 al 2015, los resultados obtenidos arrojan que por cada expediente con sentencia a ejecutar –expediente pendiente– se tiene 2.5 expedientes en trámites por juzgado (Gráfica 8), resultado que es mayor a lo reportado por Hernández (2009) respecto al año 2007 a “las estadísticas de flujo de carga procesal en el Poder Judicial en lo siguiente: de cada dos casos, uno es nuevo y el otro pendiente del año anterior; de esos solo uno se resuelve” (p.70), lo que se puede precisar que los datos bajo comparación guardan un corte transversal limitado al año bajo análisis, así se tiene que el autor realizó un análisis de los datos obtenidos al año 2007 –corte transversal–, por otro lado los datos obtenidos en el presente estudio son datos recogidos del acumulado respecto al periodo de años 2003 al 2015 –corte transversal–. Este flujo de la carga procesal nos muestra que siempre habrá una carga pendiente por cuanto los jueces deben dar seguimiento a la carga en trámite a fin de no afectar el debido proceso de los mismos, lo genera un retraso en el seguimiento de los expedientes con sentencia a ejecutar tendiéndose a acumular, en el presente estudio se ha obtenido 10477 expedientes con sentencia pendientes a ser ejecutados (Gráfica 10), de manera

que años tras años la carga procesal en cada juzgado se incrementa (Gráfica 7), de los resultados obtenidos se considera que la carga procesal pendiente se convierte en una de las causas principales del retraso de la ejecución de los expedientes con sentencia, sobre este punto el estudio realizado para IFES por Elena, Herrero y Henderson (2004) encontró que la excesiva carga de trabajo de los juzgados es la principal razón del porque existe retraso en la ejecución de sentencias, ocupando el primer lugar con 17.8% con respecto a otros criterios de importancia, que está sobre carga procesal se debe principalmente a la ineficiencia del sistema de justicia y a la admisión indiscriminada de tácticas dilatorias por parte de deudores y sus abogados como pretensiones sin sustento, uso frívolo de nulidades y excepciones, negativa de los jueces a rechazar pretensiones carentes de sustento (p.37) . Resultado que coincide con el estudio realizado para el Instituto Apoyo por Eyzaguirret al,(2000), en el cual reportan que la sobrecarga de trabajo en los juzgados fue calificada con 72 puntos como la causa más importante para que los procesos de ejecución forzada de bienes se demoren. Menciona que “las demoras ocurre por dos razones: la sobrecarga de trabajo aducida por los juzgados y las motivaciones dilatorias de las partes deudoras, que aprovechan la normatividad y el formalismo de los jueces para alargar los procesos” (p.27). Respecto a la sobrecarga precisa que los factores que la causan son: “un volumen muy alto de expedientes que ingresan o un despacho muy lento de los expedientes que están en proceso” (p.28). Coincidiendo con estos resultados, Hernández (2008), indica que “el exceso de carga procesal es un problema que trae consigo un círculo vicioso de actuaciones improductivas e indebidas que, junto a otros factores económicos, sociales o culturales, forman parte de los obstáculos que impiden el acceso a la

justicia” (p.11).Asimismo precisa: que “abogados, partes y ciudadanos: cada uno según sus intereses, todos ellos tienen la posibilidad de plantear demandas frívolas —aquellas que no merecen resolverse por vía judicial por haber medios más rápidos y menos costosos como la conciliación— o recursos dilatorios, y podrán copar así la capacidad de funcionamiento del Poder Judicial. Otro factor que merece ser considerado es la falta de preparación adecuada de los abogados” (Hernández, 2008, p.13). Añade “Así, la sobrecarga procesal, sinónimo de lentitud, espera y alto costo, puede ser una ventana para ofrecer o demandar servicios ilegales prometedores de celeridad.” (Hernández, 2008, p.15).

c. Efectividad de la ejecución de sentencias contra el Estado

De los resultados obtenidos en el presente estudio, existen 10477 expedientes con sentencia pendientes de ser ejecutadas (Tabla 5), de los cuales 3319 expedientes (31.68%), tienen entre nueve a doce años sin ejecutarse; seguido de 6714 expedientes (64.08%), tienen entre ocho a cinco años sin ejecutarse y 444 expedientes (4.24%), tienen entre cuatro a un año sin ejecutarse. Estos datos encontrados son similares a los que se obtuvo en un estudio piloto realizado entre el 1° al 9° Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo en diciembre del 2013 (Tabla 7), obteniendo 48 expedientes (1.15%) con diez a siete años sin ejecutarse, 850 expedientes (20.37%) con seis a tres años sin ejecutarse y 645 expedientes (15.46%) con dos a un año sin ejecutarse, de los resultados encontrados se observa que no se respeta el plazo legal ni el plazo razonable para la ejecución de las sentencia contra el Estado a partir del año en que se inició la ejecución, lo cual perjudica la efectividad de su ejecución, así como la tutela judicial efectiva, al respecto López (2013) precisa que:“ La tutela judicial efectiva no consiste solo en acceder a los órganos de justicia y

obtener de ellos una sentencia motivada, sino también en el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, con lo cual se materializa el derecho a la tutela judicial y los derechos reconocidos en dicha sentencia, derecho que tiene toda persona y nace en el momento en que la sentencia se encuentra firme y ejecutoriada; en este mismo sentido Giovanni Priori manifiesta que “Esta capacidad y necesidad de que la resolución judicial que ponga fin a la controversia produzca efectos en el ámbito de la realidad y el derecho, es lo que suele denominarse *efectividad*, constituyéndose como rango esencial del derecho a la tutela jurisdiccional”Priori (citado en López, 2013). (p.31).
Agrega: “En el ámbito de las sentencias de la Corte IDH, el derecho a la efectividad de las mismas garantiza que lo decidido se cumpla y que al afectado por la violación de derechos humanos se le garantice el goce del mismo, se repare y se ordene el pago de una indemnización, es decir que sea cual fuere la decisión de la Corte IDH esta debe ser cumplida integralmente por el Estado sancionado, caso contrario no existe tutela efectiva.” (López, 2013, p.94). En el presente estudio ha quedado demostrado que en los Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Lima, desde el año 2003 hasta el 2015, año tras año se ha ido acumulando e incrementando la carga de expedientes con sentencia a ejecutar (Gráfica 7) con una antigüedad de 12 años de espera de su ejecución (Tabla 5), tiempo que rebasa el plazo razonable para su efectiva ejecución, plazo que el Tribunal Constitucional propuso “Al 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 (...)” (STC N° 0015-2001-AI/TC, 2004, f.55); en ese sentido de los 10477 expedientes con sentencia a ejecutar se tiene 9891 expedientes (94.41%) tienen más de 5 años de dictadas la sentencia y que el Estado no ha previsto las medidas necesarias para presupuestarlas de manera que afronte su obligación, siendo evidente que el mismo Estado vulnera el principio de la tutela jurisdiccional recogido en el artículo 139°, inciso 3 de la Constitución Política de 1993, que implica el derecho a la ejecución de resoluciones judiciales que adquieren la calidad de cosa juzgada. La vulneración a este derecho que no es absoluto conlleva a la vulneración por parte del Estado del Principio de Legalidad Presupuestal “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.” (STC N° 0015-2001-AI/TC, 2004, f.39). De lo expuesto el Estado injustificadamente demora hacer efectivo el pago ordenado vía judicial, al respecto el Tribunal Constitucional indicó que: “El principio de legalidad presupuestaria debe armonizarse con el de efectividad de las sentencias judiciales. La preservación del primero no justifica el desconocimiento o la demora irracional en el cumplimiento de las sentencias judiciales. En consecuencia, debe darse preferencia al pago de las deudas más antiguas y reconocerse los intereses devengados por demoras injustificadas del pago” (STC N° 0015-2001-AI/TC, 2004, f.50), vulnerándose el derecho a la igualdad de las partes y el debido proceso, configurándose lo manifestado por el Tribunal Constitucional “De continuar vigente la Ley, (...), daría lugar a que no exista una seguridad jurídica

ya que vano sería accionar contra el Estado, que de ser vencido no se le podría ejecutar la sentencia por existir esta protección a su favor, esto daría lugar para pensar o creer, con fundamento, que la persona que entable demanda al Estado no tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva; y no habría una igualdad de condiciones, y se presentaría una credibilidad dudosa para el cumplimiento de las sentencias” (STC N° 006-96-AI/TC, 1997, quinto considerando).

- d. Limita la labor del juez para ejecutar las sentencias contra el Estado en plazo razonable.

En el presente estudio ha quedado demostrado que la acumulación o pendiente de los expedientes con sentencia a ejecutarse y la excesiva carga procesal en trámite, así como la falta de interés por parte de la entidad demandada de cumplir con el pago ordenado por vía judicial al no prever los medios o mecanismos para presupuestar su deuda, sumándose a ello la deficiencia normativa que regula el proceso contencioso administrativo, por cuanto solo regula la fase de ejecución, más no regula en caso de su incumplimiento por parte del Estado, permitiéndole la posibilidad de frustrar la ejecución forzosa de una sentencia sobre sus bienes y la falta de herramientas que faciliten la labor del Juez para llevar a cabo la ejecución de la sentencia en plazo razonable en desmedro de su eficacia. El estudio llevado a cabo para IFES por Elena et al.(2004), reporta que el 48.1% de sus encuestados consideran que los jueces no cumplen con sus funciones en cuanto a la ejecución de sentencias, encontrándose en segundo lugar de los actores cuestionados, resultado que hace aparecer inactivo al Juez en el impulso del proceso, facilitar la superación de los obstáculos que se presentan durante el proceso. (p.25). Sin embargo el mismo estudio reporta nueve razones para el retraso en los procesos ejecutivos: “La

excesiva carga de trabajo de los juzgados (17.8%), Dificultad en localizar al deudor (16.6%), Resistencia o falta de cooperación del deudor (15.8%), Retrasos en iniciación del proceso (11%), Dificultades en la localización de los bienes e ingresos del deudor (12.4%), Requisitos procesales de ley (5%), Excesiva protección legal del deudor (8.2%), Demora injustificada de los abogados (7.8%), Otras dificultades en el proceso de notificación (3.2%)”. (Elena et.al, 2004, p.35). Asimismo reportó los obstáculos para hacer efectiva una sentencia judicial, en orden de importancia: “Retraso excesivo (17.09%), Costo excesivo (12.99%), Falta de voluntad del deudor para pagar (12.41%), Los jueces no aplican la ley debidamente (11.80%), Procedimientos inadecuados (10.05%), Protección excesiva al deudor (7.82%), Dificultad en la localización / identificación de bienes del deudor (3.90%), Acumulación de expedientes en los tribunales (1.85%), Estado de insolvencia o falta de recursos del deudor (1.73%)” (Elena et al., 2004, p.44). Si bien se mencionan una aplicación no debida de la Ley por parte del Juez, es una conducta que puede ser corregida respecto a las otras razones y obstáculos que no son inherentes al Juez, por encontrarse en una esfera fuera de su voluntad, lo que queda demostrado que estas razones y obstáculos afectan la labor del Juez y la ejecución de las sentencias contra el Estado dentro del plazo razonable, es por ello que el estudio citado reportó una efectividad de 9.3% en la ejecución de sentencias en contra del Estado o de sus agentes. (Elena et al, 2004)

Del análisis de la Ley N° 27584, el artículo 42°, permite al Estado la posibilidad de cumplir con su obligación dineraria según mandato judicial, sin embargo el numeral 42.4) permite dos acciones al Estado, primero evitar que se produzca la ejecución de las sentencias judiciales, lo que implica que debe evitar pasar los

seis meses de recibida la notificación de sentencia; segundo iniciar el pago de su obligación dentro de los seis meses de notificada la sentencia. Por otro lado se tiene que el artículo 42° en mención, si bien regula la ejecución de la sentencia, no regula otras acciones a realizar por parte del Juez para concretar la ejecución de la sentencia dentro de plazo razonable, ni sanciones o multas cuando el Estado una vez iniciado el pago de sus obligaciones dentro de los seis meses conforme el artículo 42°, posteriormente decide no pagar incurriendo en una conducta morosa, que dificulta la labor del Juez para hacer efectiva la ejecución forzosa de la sentencia en su contra, por cuanto no se encuentra regulado dicha conducta en la Ley N° 27584, dificultando la labor del Juez.

e. Dilación judicial.

En el Perú, como en muchas partes del mundo, el cumplimiento de los plazos legales de un proceso judicial es una excepción. No obstante, es cierto que estos plazos tienen por lo común poco que ver con las reales posibilidades de alcanzarlos. Quizá por ello no se presta la atención debida al hecho de que las dilaciones judiciales prolongan la vulneración de los derechos afectados de las partes. Se toma al retraso casi como un hecho, como algo inevitable y previsible. “Y mientras más dure un proceso, más dinero se gastará en abogados y movilidad, y mayor será el agotamiento psíquico. Resulta así lógico que la visión del Poder Judicial se vea afectada e, incluso, que aparezcan problemas de legitimidad que podrían aminorar el grado de cumplimiento de sentencias o prolongar el tiempo en el que son acatadas” (Hernández, 2008, p.14). Entre las tácticas dilatorias como sostiene Elena et al. (2004) “se tiene el uso frecuente de excepciones y nulidades, si bien el uso de ellas se encuentra regulado en el Código Procesal Civil, el problema radica en la en la interpretación amplia y

liberal que se ha hecho de ellas, lo que ha generalizado su uso indiscriminado aun cuando, de antemano, tanto el abogado como el juez conocen de la falta de sustento de la pretensión. Asimismo los deudores suelen deducir nulidades frente a cada una de las decisiones judiciales, particularmente cuando ya se ha fijado fecha para el remate de los bienes pretendiendo así, dilatar el proceso.” (Elena et al.,2004, p.48,49). Hernández en resumen detalla cuáles son los factores que generan dilación innecesaria en los procesos como sigue: “Así la sobrecarga procesal sinónimo de lentitud, espera y alto costo” (Hernández, 2008, p.15). La queja es otro factor que se usa por los abogados con el fin de “dilatar el proceso o incomodar al Juez” (Hernández, 2008, p.16). De manera que: “ (...) estrategias dilatorias o demandas frívolas incrementan la carga procesal del sistema en su conjunto, de modo que complican los tiempos de resolución del resto de procesos judiciales.” (Hernández, 2008, p.20). “ (...) hay en realidad muchos factores que los magistrados no pueden controlar pero que ejercen una influencia negativa sobre su carga procesal. En esa línea, además de los factores internos (juez, personal, organización, institución, demanda por justicia, reforma, condiciones de trabajo, etcétera) habría que considerar también los externos (incentivos, conductas e información de las partes y abogados, contexto legal y jurídico, etcétera) (Hernández, 2008, p.34). Incide: “ (...) el alto grado de casos atrasados implica tener que decidir cuales merecen prioridad (¿ qué casos se deben atender primero: los más antiguos, los más simples, aquellos en los que intervienen más personas, los que cuentan con precedentes establecidos, los de mayor impacto social ...?) (...) atender los casos más antiguos reduce la dedicación a todos los otros casos y, por ende, se avanza más lento” (Hernández, 2004, p. 34). Concordante a ello los resultados

obtenidos en el presente estudio la carga procesal en trámite fue 2.5 veces mayor a la carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar (Gráfica 8), la carga procesal en trámite tiende a saturar las funciones del Juez por cuanto debe impulsar el proceso de estos expedientes en el estado en que se encuentre dentro del proceso, desatendiendo la carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar dilatándose su ejecución. Asimismo, en el comportamiento de la población de expedientes por Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo en su categoría expedientes en trámites y expedientes con sentencia a ejecutar (Gráfica 9), se puede apreciar la proporción de cada categoría de expedientes respecto al total de la carga procesal bajo estudio, obteniéndose a la izquierda de la gráfica la categoría de expedientes en trámites y a la derecha de la gráfica la categoría de expedientes con sentencia a ejecutar, pudiéndose observar que la distribución de ambas categorías es igual en la base y en la cumbre de la gráfica.

CAPÍTULO V

DISCUSIÓN

5.1. Discusión

De acuerdo a los resultados de la información proporcionada por los jueces de los 17 Juzgados Contencioso Administrativos de la Corte Superior de Justicia de Lima soportan una carga procesal acumulada entre los años 2003 y 2015

La excesiva carga procesal conformada por expedientes en trámite y con sentencias a ejecutar afecta el cumplimiento del plazo razonable en la ejecución de las sentencias en contra del Estado.

De la revisión del marco normativo existente que regula la etapa de ejecución de sentencia se verifica su escaso articulado, no contempla el procedimiento a seguir según tipo de sentencia a ejecutar, ni brinda las herramientas intimidatorias eficaces.

De la jurisprudencia constitucional revisada, autores nacionales e internacionales se concluye que el proceso de ejecución en el proceso contencioso administrativo al ser una de las partes el Estado resulta complejo.

Para facilitar la labor del Juez de requiere de dotarlo de los medios operativos (materiales, personales y normativos).

La demora en la ejecución por la Justicia Contencioso Administrativa viene vulnerando en forma sistemática el derecho fundamental a la ejecución de sentencias en plazo razonable siendo que muchas de las materias de fondo por ser de índole social (previsional, laboral) atenta inclusive con la dignidad humana en la medida que no se considera a la persona como un fin en sí mismo, la que se ve afectada en la satisfacción de sus necesidades básicas; así como se contraviene al derecho de acceder a un procedimiento, sencillo, eficaz y célere como lo exige los convenios internacionales de derechos humanos.

El Tribunal Constitucional Peruano estableció que todos los bienes del Estado no son inembargables cuando se trata de cobrar una suma de dinero; que es posible cuando son bienes públicos de dominio privado del Estado o depósitos de dinero que no estén afectos al servicio público; que sin embargo hasta la fecha no se ha elaborado el listado conforme a lo previsto en el artículo 4 del Decreto de Urgencia 055-2001 lo que considero es poco probable sea confeccionada y menos la publicitada a efecto de que los justiciables propongan al Juez su embargo; y que, en todo caso corresponde al Juez determinar dicha condición sin que se haya regulado los parámetros.

También en la jurisprudencia constitucional se determinó que el derecho fundamental a la efectividad de las sentencias no es ilimitado; y que para el caso de ejecutar una sentencia por sumas de dinero había que ponderar dicho derecho con los principios de legalidad presupuestaria y autotutela ejecutiva del Estado, de lo que se infiere que cuando una de la partes es el Estado el tratamiento diferente se justifica, en tanto que para ello se requiere procedimientos presupuestales que habilite los montos; para lo cual interpretó que puede realizar modificaciones

presupuestarias de otros fuentes o partidas especiales y no limitar a la fuente del pliego presupuestario en el tuvo origen la deuda.

Reconoce el Supremo Intérprete de la Constitución que la Ley N° 27584 no establece procedimientos claros para la ejecución de los fallos judiciales y que el artículo 42 de la Ley N° 27584 resulta insuficiente; lo que coincide con lo comprobado con los instrumentos de verificación utilizados en este trabajo de investigación.

El Tribunal ha desarrollado sobre medidas coercitivas incluyendo la destitución a aplicarse a autoridades de la más alta jerarquía mediante acusación constitucional por infracción a la constitución por el incumplimiento reiterado de lo ordenado en el caso Castañeda Segovia sustituyéndose en el lugar de los funcionarios rebeldes; que del análisis del articulado del TUO de la Ley N° 27584 se evidencia que la responsabilidad no está claramente regulada; que sólo menciona el procedimiento de ejecución de pago de sumas de dinero pero omite hacer referencia a otros tipo de obligaciones.

La ley que regula la ejecución de sentencias no fija un procedimiento para que se proceda a la destitución ni el seguimiento de la denuncia penal ni como canalizar la responsabilidad civil contra los funcionarios responsables en forma solidaria; se observa que las multas recaen en la entidad mas no sobre el peculio de los funcionarios.

Loa autores peruanos citados como abad Yupanqui, Daños Ordoñez, Rojas Bernal; así como lo opinado por el Presidente de la Corte Superior de Justicia de Lima en al año 2014 en una entrevista a la revista “Hildebrant en sus trece” coinciden en que es indispensable definir estrategias como crear una política estatal de cumplimiento

de sentencias; mejor las reglas procesales de esta etapa del proceso de modo que sea idóneo; así como que el Poder Judicial a través de los juzgados contencioso administrativos de Lima no tienen la capacidad para conminar al Estado, que es casi imposible trabar embargos en su contra a lo sugiere se prevenga las dificultades de la ejecución, se facilite e impulse su cumplimiento y se reprima la infracción cometida por los responsables de su inejecución con lo cual se confirma la hipótesis general e hipótesis específica en cuanto a que el insuficiente marco normativo no facilita o limita la labor del juez.

En lo extranjero cabe resaltar lo señalado por García Gómez jurista español que describe una situación similar a la peruana que aún cuando se puede hacer usos de medidas coercitivas, de la responsabilidad penal en la que incurren los funcionarios renuentes a cumplir con lo ordenado en la sentencia e impugnar el presupuesto; debería ser las normas procesales existentes más claras y que las deudas por suma de dinero reconocidas judicialmente deberían ser de preferente inclusión y pago en los correspondientes presupuesto; lo que nos permite afirmar que el problema planteado en esta tesis no sólo se presenta en el Perú.

En un estado constitucional de derecho que se rige por el principio de la primacía de la Constitución y la plena efectividad de los derechos fundamentales – siendo que en el caso del proceso contencioso administrativa actual lo que se pretende es la tutela efectiva de los derechos de los administrados - no es posible que el Poder Ejecutivo no actúe en forma celeré en el cumplimiento de lo decidido en forma definitiva, lo que significa que no está respetando lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Política del Perú, en el sentido que tiene el deber de protección de los derechos fundamentales; y por otro lado, al juez le corresponde actuar como un

peso y contrapeso, haciendo respetar los derechos de los administrado a la luz de los principios constitucionales.

Es importante resaltar que la obligación por parte del Estado no se resume al pago de sumas de dinero, sino que también se presenta obligaciones de hacer en materia laboral, como por ejemplo la renuencia en reponer a un servidor; o de no hacer.

La ejecución de la sentencia en plazo razonable forma parte del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional, el proceso sólo concluye cuando se efectiviza íntegramente; que el excesivo plazo que transcurre sin que se efectivice como se ha demostrado sucede constituye una permanente violación por el Estado de los derechos fundamentales de los justiciables. Y como lo precisa Luqui (citado en Galli, 2014): “Los jueces tienen atribuciones suficientes para ordenar su cumplimiento y la Administración el deber jurídico de sancionar al funcionario remiso. Incumplir una orden judicial es un delito, una falta administrativa y genera responsabilidad patrimonial del funcionario”. (p.513).

De las entrevistas realizadas a los magistrados de los juzgados contencioso administrativos se evidencia la necesidad de crear los juzgados de ejecución por su complejidad y con el objeto de expedirla; aunado al factor excesiva carga procesal que afrontan los juzgados; además se confirman las hipótesis de este trabajo de investigación con respecto a que no se regula procedimientos claros y con plazos, no se determinan responsabilidades efectivas como la penal y funcional.

Es deber del juez que las sentencias se efectivicen y del Estado ejecutarlas oportunamente lo que se ha comprobado que no viene sucediendo, lo que genera desazón y desconfianza en los justiciables, tornándose en injusto que una sentencia consentida y ejecutoriada obtenida luego de muchos años, su cumplimiento se

dilate en un plazo ostensiblemente largo, lo que contraviene los principios de celeridad, de economía procesal y no se alcance la finalidad concreta de todo proceso la de hacer efectivo los derechos sustanciales y la abstracta de lograr la paz social en Justicia.

En el proceso competencial seguido entre el Poder Ejecutivo contra el Poder Judicial se evidencia que el Estado pese a existir una sentencia a ejecutar no ha previsto la deuda en la partida reserva de contingencia por lo que se comprueba que en la práctica no se habilita dicha cuenta, lo que permitiría la provisión para el pago oportuno.

Rojas Bernal comentando el proceso de inconstitucional citado coinciden de que el procedimiento legal establecido para ejecutar las sentencias no es idóneo; e inclusive duda que el plazo de hasta 5 años para cumplir con una sentencia sea razonable, sobre todo en casos urgentes o con amenaza irreparable.

En el caso LalupuSernaque también se advierte las falencias del procedimiento de ejecución de sentencias proponiendo, entre otras, que el Poder Ejecutivo implemente medidas determinando las competencias y responsabilidades de los funcionarios a cargo de la ejecución con indicación de las sanciones; establecer procedimientos claros que posibiliten los fallos judiciales, establecer un régimen único de sanciones a los funcionarios que no asuman con prioridad la ejecución de sentencias, lo que ratifica lo contrastado en esta investigación.

De las investigaciones internacionales relacionadas con el tema se puede apreciar que determinan que las sentencias a ser ejecutadas por el Estado no son oportunas; se incide en la necesidad de mejorar las normas procesales; que otro factor a tener en cuenta es la sobrecarga procesal; que el plazo en la demora en la ejecución no es

razonable; de igual modo, se precisa que el proceso que conlleva una dilación excesiva atenta contra la seguridad jurídica; otro elemento es la falta de infraestructura que hace que la Justicia pese a ser un servicio público esencial genere ineficacia en su administración.

López Montero, investigadora que analiza el incumplimiento de sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte del Estado ecuatoriano advierte que se cumplen parcialmente por lo que sería necesario la adopción de medidas legislativas; que las sentencias tienen su razón de ser por su contenido y cumplimiento; que la existencia de la acción de incumplimiento prevista no es suficiente, no teniendo sentido que no se efectivice; que la falta de ejecución integral o su demora vulnera nuevamente el derecho de las víctimas. Dicha postura coincide con lo hallado en esta investigación en cuanto a que las sentencias contra el Estado expedidas por los jueces en lo contencioso administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima que no se efectivizan íntegra y oportunamente contraviene el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, el principio de la cosa juzgada, la seguridad jurídica y socaba las mismas bases del Estado Constitucional de derecho.

Es de mencionar las investigaciones de los tesisistas extranjeros como Herrera Alberto y Fernández María Alejandra con relación al Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica en cuanto a la ejecución de sentencias contra el Estado; el primero afirma que la norma procesal ha dejado de ser rígido y lento; y lo acertado de la creación de jueces exclusivo a cargo de la ejecución. Y la segunda, que dicho juez cuenta con la herramienta procesal que le permite instruir de mejor manera su labor al otorgarle mayor libertad de acción y decisión frente a la Administración.

En cuanto a las investigaciones nacionales, en igual sentido Sanchez Wilson y Casassa Casanova concluyen que no existe justificación para el retraso en el cumplimiento de una sentencia, en razón que el justiciable cuenta con una sentencia firme que le reconoce un derecho que no pueda efectivizarse; por otro lado la tesista Hinostroza Bruno analiza la dificultad de la ejecución del pago de sumas de dinero; lo que sólo constituye una arista del problema planteado en esta tesis.

De lo analizado e investigado se puede afirmar que la carga procesal, falta de infraestructura y la necesidad de normas procesales idóneas son factores que inciden directamente en la falta de efectividad de las sentencias a ejecutarse en contra del Estado por los jueces de la especialidad.

A nivel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la base de lo prescrito en el último inciso del artículo 25 de la Convención Americana ha señalado en el caso Cabrejos Bernuy que el incumplimiento de sentencias judiciales no sólo afecta la seguridad jurídica sino los principios esenciales del estado de derecho y lograr que la sentencia se cumpla es un aspecto fundamental a la esencia del mismo; que los Estados deben garantizar el cumplimiento de las decisiones en que se haya estimado procedente un recurso, ello es la culminación del derecho fundamental a la protección judicial.

Respecto a las normas extranjeras que regulan la etapa de ejecución de sentencias contra el Estado se advierte que nuestra legislación se ha inspirado en la española; no obstante omitió incorporar el procedimiento de fijación de una indemnización en reemplazo de la parte que no se cumpla plenamente, así como tampoco el procedimiento incidental de adopción de medidas para el cumplimiento con intervención de las partes, las veces que sean necesarias.

Cabe resaltar que el Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica aprobado en el año 2008 ha sido mejor desarrollado que la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo peruano que contempla la creación de jueces de ejecución encargados exclusivamente de dicha etapa, la aplicación de medidas coercitivas, la figura de la ejecución sustitutoria la forma como ejecutar el pago de sumas de dinero, incluido el embargo de bienes del Estado; notando que previa la imposición de multas coercitivas el juez convoca a audiencia al o funcionarios responsables para que formulen alegatos o se opongan, regulando el pago con intereses moratorios en forma personal y se aplica sobre su salario.

5.2. Conclusiones

- Se ha demostrado con la técnica de recolección de datos aplicada que la Justicia Contencioso Administrativa no viene brindando tutela judicial efectiva cuando de ejecutar una sentencia contra el Estado se trata.
- Los jueces de los Juzgados Contenciosos Administrativos de la Corte Superior de Justicia de Lima no ejecutan las sentencias contra el Estado en plazo razonable.
- La demora excesiva e injustificada de ejecución de las sentencias afecta el derecho fundamental de los justiciables de que lo decidido se efectivice plenamente, lo que vulnera su dignidad como persona por su naturaleza social en muchos casos; así como genera incertidumbre e inseguridad jurídica.
- El Estado no ejecuta las sentencias con la celeridad que amerita incumple su deber de protección y promoción de los derechos fundamentales al que se encuentra obligado por mandato de la Constitución, conducta se socava las bases

del Estado Constitucional de Derecho, esto es la primacía de la Constitución y la garantía y plena efectividad de los derechos fundamentales.

- La excesiva carga procesal - entre expedientes en trámite y los que se encuentran con sentencias a ejecutar -impide que los jueces las efectivicen con celeridad, debido a que dejan de lado hacer el seguimiento de las ejecuciones por avanzar los procesos en giro; así como la complejidad de dicha etapa impide su impulso oportuno; afectando el cumplimiento del plazo razonable.
- El marco jurídico al ser insuficiente no contribuye a que los jueces adopten todas las medidas necesarias y adecuadas tendientes a la efectiva ejecución del fallo; esto es el debida, completo y oportuno cumplimiento de lo resuelto, motivando a que transcurra el tiempo sin que sean atendidos los procesos.
- Las medidas de coerción, tal como están reguladas actualmente, facilitan a los funcionarios públicos no asumir su responsabilidad a cabalidad; por cuanto sólo están dirigidas a ser impuesta contra la entidad y no a la persona (servidor o funcionario)
- La falta de claridad y de determinación de responsabilidades de servidores y funcionarias obligados a cumplir con las sentencias en la ley contribuye a que las medidas de coerción o sanción no sean lo suficientemente disuasivas o persuasivas al rebelde o renuente.
- Producto de la investigación realizada ha quedado contrastado que la excesiva carga procesal que afrontan los JCA del 1 al 17, así como la escasa regulación de la etapa de ejecución de sentencias, limita la labor del juez a cargo de la ejecución de sentencias en plazo razonable; por lo que las hipótesis general y

específicas propuestas han sido confirmadas y los objetivos general y específicos trazados se han logrado.

5.3. Recomendaciones

1. Se sugiere que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial promueva la creación de juzgados contencioso administrativos a cargo en forma exclusiva de la ejecución de sentencias.
2. Se sugiere se proponga al Congreso de la República la modificación del TUO de la Ley N° 27584 en la parte de ejecución de sentencias. Se adjunta como Anexo N° 1- Proyecto de Ley como aporte al Derecho.
3. Se sugiere que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial conforme una comisión de magistrados de la especialidad con la finalidad de que proponga directivas consensuadas con los Jueces para crear mecanismos procesales de ejecución de sentencias; por ejemplo en bloque según materia y entidad responsable.
4. Se sugiere que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial cree el Registro de Servidores y funcionarios sancionados por incumplir sentencias.

5.4. Aporte al Derecho

- ✓ Por la excesiva carga procesal que afrontan los juzgados debe crearse juzgado de ejecución
- ✓ Formular proyecto de Ley que modifique el Capítulo VII de la Ley N° 27444 con relación a la etapa de ejecución de sentencias en el proceso contencioso administrativo.

Lista de Referencias

- Abad, S. (Junio, 2014). *Control Constitucional en la Ejecución de Sentencias contra el Estado*. Ponencia presentada en el Curso Especializado en Ejecución de sentencias contra el Estado de la Corte Superior de Justicia de Lima, Lima, Perú.
- Alcubilla, E. A., & Fernández, R. (Año 2007). *Jurisdicción Contencioso - Administrativa. Comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso -Administrativa*. Tercera Edición. Madrid, España: Editorial LA LEY.
- Alexy, R. (2004). *El Concepto y la Validez del Derecho*. Segunda Edición. Barcelona, España: Editorial Gedisa. Recuperado de <http://arquimedes.adv.br/livros100/El%20Concepto%20y%20la%20validez%20del%20Derecho-Robert%20Alexy.pdf>
- Angulo, D. (2011). *La duración excesiva del juicio ¿Un problema común en Latinoamérica*. (Tesis doctoral). Universidad de Salamanca, España. Recuperado de https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/110640/1/DDPG_Angulo-Garcia_D_LaDuracionExcesiva.pdf
- Anónimo, (s.f.). Principios Constitucionales del Ordenamiento Administrativo. *Derecho Administrativo Español*. Recuperado de http://html.rincondelvago.com/derecho-administrativo-espanol_10.html
- Arroyo, M. (s.f.). *Derecho a la tutela jurisdiccional efectiva en el proceso contencioso administrativo*. Recuperado de <http://derechopedia.pe/mas/el-derecho-administrativo/192-el-derecho-a-la-efectividad-de-la-sentencias-como->

[componente-del-derecho-a-la-tutela-jurisdiccional-efectiva-en-el-proceso-contencioso-administrativo](#)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, (28 de abril de 2006). Ley N° 8508, Código Procesal Contencioso Administrativo. Recuperado de http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=216250

Atienza, M., & Ruiz, J. (1991) Sobre Principios y Reglas. *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 10, pp. 101-120. Recuperado de <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmnbk1q1>

Atienza, M. (Jan./abr, 2004). Argumentación Jurídica y Estado Constitucional. *Novos Estudos Jurídicos*. vol. 9. N° 1, pp. 9 - 21. Recuperado de <https://www6.univali.br/article/viewFile>

Canova, A. (2006). Nuevos Criterios Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela. *Congreso Internacional de Derecho Administrativo*. En homenaje al Prof. Luis H. Farías Mata. T. II. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas: Texto C.A; pp. 187-212.

Carrión, J. (2000). *Tratado de Derecho Procesal Civil*. Volumen I. Lima, Perú: Grijley

Casassa, S. (2011). *El debido Proceso de Ejecución de Obligación de dar suma de dinero: En busca de un proceso Justo*. (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú. IV al VIII, Lima, Perú. Recuperado: www.tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/CASASSA-CASANOVA-SERGIO-DEBIDO-PROCESO.pdf

Congreso de la República, (11 de abril de 2001). Ley del Procedimiento Administrativo General. [Ley N° 27444]. DO: "El Peruano". Recuperado de Sistema de Información Jurídica del Ministerio de Justicia, <http://spij.minjus.gob.pe/>

Congreso de la República. (7 de diciembre de 2001). Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.[Ley N° 27584]. DO: "El Peruano". Recuperado de <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2001/justicia/ley27584.htm>

Congreso de la República, (16 de marzo de 2002). Ley que modifica artículos de la Ley N° 27584 y crea una Comisión Especial encargada de evaluar la atención de las deudas de los pliegos presupuestales. [Ley N° 27684]. DO:"El Peruano". Recuperado de Sistema de Información Jurídica del Ministerio de Justicia, <http://spij.minjus.gob.pe/>

Congreso de la República. Código Procesal Constitucional [Código] (28, mayo, 2004). Recuperado de Sistema de Información Jurídica del Ministerio de Justicia, <http://spij.minjus.gob.pe/>

Congreso de la República. (7 de noviembre de 2008). Ley de la Carrera Judicial. [Ley N° 29277]. DO: "El Peruano". Recuperado de Sistema de Información Jurídica del Ministerio de Justicia, <http://spij.minjus.gob.pe/>

Congreso de la República. (27 de diciembre de 2013).Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales. [Ley N° 30137].Recuperado de Sistema de Información Jurídica del Ministerio de Justicia, <http://spij.minjus.gob.pe/>

Constitución Política del Perú de 1979 [Constitución] (13, julio, 1979). Recuperado de Sistema de Información Jurídica del Ministerio de Justicia, <http://spij.minjus.gob.pe/>

Constitución Política del Perú de 1993 [Código] (29, diciembre, 1993). Recuperado de Sistema de Información Jurídica del Ministerio de Justicia, <http://spij.minjus.gob.pe/>

Comisión Interamericana de Derechos humanos. (2007). *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*. Recuperado de www.cidh.oas.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DES%20C.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (12 de noviembre de 1997) Sentencia Caso Suarez Rosero Vs. Ecuador. Recuperado de www.corteidh.or.cr/does/casos/articulos/seriec_35_esp.pdf

Danós, J (Junio, 2014). *Análisis Jurídico del Artículo 70 de la Ley N° 28411, Artículo 47 del T.U.O de la Ley N° 27584 y la Ley N° 30137*. Ponencia presentada en el Curso Especializado en Ejecución de Sentencias contra el Estado de la Corte Superior de Justicia de Lima, Lima, Perú.

Donayre, Ch. (2016). Diapositiva del tema *Derechos de Participación y Control Ciudadanos* dictado en el Curso Diplomado de Especialización Teoría e Interpretación de los Derechos Fundamentales organizado por el Centro de Estudios Constitucionales. V Edición. Lima.

Dromi, R. (1996). *Derecho Administrativo*. 5 Edición, Buenos Aires, Argentina: Ediciones Ciudad Argentina.

Elena, S., & Herrero, A., & Henderson K. (2004). *Barreras para la ejecución de sentencias judiciales en el Perú. Triunfar en las cortes es sólo la mitad de la batalla: Una perspectiva desde la pequeña empresa y otros usuarios*. Washington D. C.: IFES-USAID.

Escurre, L. (1988). Cuantificación de la validez de contenido por criterio de jueces. *Revista de Psicología Vol.6, Num.1 - 2*, pp.103-111. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/psicología/article/view/455/4534>

Eyzaguirre, H., & Polarollo, P., & Andrade R. (2000). *La Estructura de Incentivos y las Ineficiencias en Tres Procesos Civiles: Juicios por Títulos Ejecutivos Vencidos, Juicios por Alimentos y Ejecución Forzada de Bienes: Informe Final*. Lima, Perú: Instituto Apoyo. Recuperado de <https://sites.google.com/site/heyzaguirre/publications-1>

Fernández, María. (2009). *La Tutela Judicial y Efectiva de la aplicación del Código Procesal contencioso Administrativo. Sus dimensiones constitucionales*. (Tesis de pregrado). Universidad de Costa Rica-Facultad de Derecho, San José, Costa Rica. Recuperado de www.iij.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf/TESIS-codigo-penal-contencioso.pdf

Ferrajoli, L. (Abril, 2001). *Pasado y Futuro del Estado de Derecho*. Presentado en Seminario Cambio de Paradigma en Filosofía de la Fundación Juan March, Madrid, España. Recuperado de www.e-espacio.uned.es

Figuroa, E. (Marzo, 2010). Control constitucional del plazo razonable. Ensayo publicado en *GACETA CONSTITUCIONAL No. 27*, pp. 130-143. Recuperado de <https://edwinfiguroa.wordpress.com/3-control-constitucional-del-plazo-razonable/>

Figuerola, E. (Junio, 2014). Contenido constitucionalmente protegido de un derecho fundamental: reglas para su determinación. *Gaceta Constitucional No. 78*, pp. 25-31. Lima, Perú.

Fisfálen, M. 2014. *Análisis económico de la carga procesal del Poder Judicial*. (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú. Recuperado de www.tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5588/FISFALE-N-HUERTA-MARIO-ANALISIS-ECONOMICO.pdf

Gallegos, P. (s.f.). *El cumplimiento forzoso de las sentencias por parte de Estado Nacional*, pp. 215-228. Recuperado de www.gordillo.com>pdf_unamirada

Galli, M. (2014). La Ejecución de las sentencias contra el Estado. *Derecho Procesal Administrativo* (pp. 511-537): Abeledo Perrot. Recuperado de www.cassagne.com.ar

García de Enterría, E. & Fernández, T.R. (2006). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. 12ª Edición. Lima – Bogotá: Palestra.

García, F. (Setiembre, 2011). *Efectividad de las sentencias en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, pp. 48-51. Recuperado de [www.academia.edu/28738058/Efectividad de las sentencias en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](http://www.academia.edu/28738058/Efectividad_de_las_sentencias_en_la_Jurisdicci3n_Contencioso-Administrativa)

Geis, G. (2008). *La ejecución de las Sentencias Urbanísticas*. (Tesis doctoral). Universidad de Girona – Facultad de Derecho, España. Recuperado de www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/7691/Tgg1de1.pdf

Gil, J. (1999). *La Constitucionalización del Derecho a la Justicia Pronta (Tardía dispensación de Justicia versus Tutela judicial efectiva)*. (Tesis doctoral).

Universidad de Alicante, España. Recuperado de <file:///C:/Users/pjudicial/Downloads/Gil-Sanchez-Justo.pdf>

González, J. (1949). El Proceso Contencioso Administrativo Argentino. *Revista de Estudios Políticos*, número 48, pp. 250-277. Recuperado de <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=445&IDA=7428>

González, J. (1998). *La eficacia de la sentencia*, pp. 109-133. Recuperado de www.ruc.udc.es

Hernández, L. (2012, 27 de junio). Instituciones de la Seguridad Jurídica. *Temas de Derecho*. Recuperado de <https://temasdederecho.wordpress.com/2012/06/27/instituciones-de-la-seguridad-juridica/>

Hernández, W. (2007). *13 Mitos sobre la carga procesal*, Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal Justicia Viva. Recuperado de www.justiciaviva.org.pe.

Hernández, W. (2008). *La carga procesal bajo la lupa por materia y tipo de órgano jurisdiccional*, Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal Justicia Viva. Recuperado de www.justiciaviva.org.pe.

Hernández, W. (2009). La información y la toma de decisiones en la política pública judicial: una reflexión a partir del análisis de la carga procesal en el Perú. *Revista Derecho PUCP* N° 62, Lima, Perú. Recuperado de www.revistas.pucp.edu/index.php/derechopucp/article/view/3120/2957

Herrera, A. (2010). *Análisis del proceso de ejecución de sentencia en la normativa contencioso-administrativa, a la luz de su jurisprudencia y principales cambios*

suscitados con la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo. (Tesis de pregrado). Universidad de Costa Rica: Sede de occidente Ciudad Universitaria Carlos Monge Alfaro, Costa Rica. Recuperado de www.iij.ucr.ac.cr/wp.content/uploads/bsk-pdfmanager/2017/06/TESIS-ALBERTO-HERRERA.pdf

Herrera, D. (2012). *La ejecución provisional de sentencias en lo Contencioso Administrativo.* (Tesis de pregrado). Universidad de Costa Rica - Facultad de Derecho, San José, Costa Rica. Recuperado www.iij.ucr.ac.cr

Hinostroza, M. (2008). *Necesidad de reforma legislativa del procedimiento de ejecución de sentencia emitida por tribunal supranacional o nacional en las que ordena al estado el pago de una suma de dinero.* (Tesis de maestría). Universidad Nacional Federico Villarreal. Ubicación Biblioteca Postgrado de la UNFV, Lima, Perú.

Ibazeta, M.(1997). Eficiencia de los procesos y carga procesal. En: AA.VV. Reforma Judicial. *Exposiciones del Seminario Taller. Poder Judicial*, pp.265-275, Lima, Perú. Recuperado de www.sistemas.amag.edu-pe/publicaciones/administrat_justicia/context_socioeconom/265-275.pdf

Jefatura de Estado. (14 de julio de 1998). Ley 29/1998, de 13 julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso –Administrativo. publicado en BOE número 167. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.plip?id=BOE-A-1998-16718>

Jiménez, J. (Diciembre, 2003). Las leyes 27684 y 27709. Dos vacilaciones en la regulación del proceso contencioso – administrativo peruano. *Revista Peruana de Derecho Procesal*. Tomo VII, pp. 697-712,Lima, Perú. Recuperado de <https://javierjimenezperu.files.wordpress.com/2011/03/01-comentario>

Jiménez, W. (Enero-Junio, 2013) Origen y Evolución de las Teorías sobre la responsabilidad Estatal. *Revista Diálogos de Saber Investigaciones en Derecho y Ciencias Sociales*, número 38, pp.63-78, Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4696257.pdf>

Jinesta, E. (Setiembre-Octubre, 1998). El Ámbito y las Pretensiones de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. La Necesidad Urgente de su Reforma. *Revista Ivstitia*. Año 12. N° 141-142. Recuperado de www.ernestojinesta.com/REVISTAS/%25C3%2581MBITO%2520Y%2520LAS%2520PRETENSIONES%2520DE%2520LA%2520JURISDICCION%2520CONTENCIOSO%2520ADMINISTRATIVA.PDF+%&cd=1&hl=e&ct=clnk&gl=pe

Jinesta, E. (s.f.) *El proceso contencioso administrativo en Costa Rica*, pp. 1-25. Recuperado en <http://www.ernestojinesta.com/REVISTAS/PROCESO%20CONTENCIOSO%20ADMNITRATIVO%20COSTA%20RICA.PDF>

Landa, C. (Junio, 2001). Derecho fundamental al debido proceso y a la tutela jurisdiccional. *Revista de Investigación UNMSM*, Vol.3, Año 3, Num.4, Lima Perú. Recuperado de <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/derecho/article/view/10489/9745>

Landa, C. (2006). *Estudios sobre Derecho Procesal Constitucional*; México: Porrúa.

López, M. (2013). *Tutela Judicial Efectiva en la Ejecución de Sentencias expedidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra Ecuador*. (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador. Recuperado de

www.repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3424/1/T1249-MDP-Lopez-Tutela.pdf

Lozano, J. (2012). Contenido y alcance del derecho a la tutela judicial efectiva desde la praxis constitucional: el Art. 24.1 de la Constitución Española. *Tutela de Derechos en Sede Jurisdiccional*, pp.235-258. Lima, Perú: Fondo Editorial del Poder Judicial. Recuperado de <https://www.pj.gob.pe/wcm/connect>

Monroy, J. (1996). *Introducción al Proceso Civil*. Tomo I. Santa Fe, Colombia: Temis

Naciones Unidas (12, diciembre, 1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. París. Francia. Recuperado de <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Organización de los Estados Americanos (Noviembre, 1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Palmadera, D. (3 febrero, 2010). *Dime con quién litigas y te diré si cobras: La contumaz inejecutabilidad de las sentencias contra la administración pública*. Recuperado de <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/>

Parada, R. (2015). La Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Recuperado de www.derecho.idipedia.com.

Pasceri, P. (s.f.). *Los Poderes del Juez Contencioso Administrativo*. Recuperado de <http://pasceriabogados.com/Download/lospoderes.htm>

Piñero, J.(s.f.). *Ejecución Forzosa*. Recuperado de <http://html.rincondelvago.com/ejecucion-forzosa.html>.

Poder Ejecutivo, Sector Justicia. Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil [Código] (8, enero, 1993). Recuperado del Sistema de Información Jurídica del Ministerio de Justicia, <http://spij.minjus.gob.pe/>

Poder Ejecutivo, Sector Justicia. (29 de agosto de 2008). Aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, modificado por el D. Leg. N° 1067. [Decreto Supremo N° 013-2008-JUS]. DO: "El Peruano". Recuperado de Sistema de Información Jurídica del Ministerio de Justicia, <http://spij.minjus.gob.pe/>

Poder Ejecutivo, Sector Economía y Finanzas. (30 de diciembre de 2012). Aprueban Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. [Decreto Supremo N° 304-2012-EF]. DO: "El Peruano". Recuperado de Sistema de Información Jurídica del Ministerio de Justicia, <http://spij.minjus.gob.pe/>

Poder Ejecutivo, (6 de diciembre de 2013). Decreto Legislativo que dispone medidas destinadas al fortalecimiento y cambio de denominación de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud. [Decreto Legislativo N° 1158]. DO: "El Peruano" Recuperado de <http://spij.minjus.gob.pe/>

Poder Ejecutivo, (21 de diciembre de 2016). Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo. [Decreto Legislativo N° 1272]. DO: "El Peruano". Recuperado de Sistema de Información Jurídica del Ministerio de Justicia, <http://spij.minjus.gob.pe/>

Portocarrero, J. (2005). El derecho al debido proceso en el Sistema Interamericano sobre Derechos Humanos. Recuperado de www.alfonsozambrano.com

Priori, G. (Diciembre, 2014). Del Derecho de Acción a la Efectiva Tutela Jurisdiccional de los Derechos. *Revista IUS ET VERITAS N° 49*, pp. 146-161, Lima, Perú. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/13621/14244>

Real Academia de Española, Diccionario de la Lengua Española. Recuperado de <http://www.rae.es/>

Rodenas, A. (2012). *Los intersticios del derecho*. Colección Filosofía y Derecho. Madrid/Barcelona/Buenos Aires: Marcial Pons

Rojas, J. (Junio, 2012). Cobrarle al Estado: régimen de ejecución de sentencias constitucionales y posibilidades de actuación judicial. *Revista Gaceta Constitucional. Tomo 54. Gaceta Jurídica*, pp. 299-308, Lima, Perú. Recuperado de http://www.academia.edu/35724267/Rojas_Bernal_Jose_Miguel_2012_Cobrarle_al_Estado_r%C3%A9gimen_de_ejecuci%C3%B3n_de_sentencias_constitucionales_y_posibilidades_de_actuaci%C3%B3n_judicial_.En_Gaceta_Constitucional.Tomo_54_junio_Gaceta_Jur%C3%ADdica_Lima

Rubio, M. (2011). *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*. 10ª Edición aumentada, Lima, Perú: Fondo Editorial PUCP. Recuperado de www.osterlingfirm.com.

Ruiz-Rico, G. (2012). El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en el ordenamiento constitucional español. Una perspectiva desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Tutela de Derechos en Sede Jurisdiccional*, pp. 13-

32, Lima, Perú: Fondo Editorial del Poder Judicial. Recuperado de <https://www.pj.gob.pe/wcm/connect>

Sánchez, W. (2013). *La inejecución de las sentencias del Tribunal constitucional: Problema y Soluciones*. (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú. Recuperado de www.tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/5240/SANCHEZ_SANCHEZ_WILSON_INEJECUCION_SENTENCIA.pdf

Santos, H. (Mayo-Agosto, 2001). La Teoría General del Proceso en el Sistema del Derecho Procesal Social. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año XXXIV, núm.101, pp.567-588. Recuperado de www.redalyc.org/pdf/427/42710106.pdf

Sanz, A. (2000). El concepto jurídico de responsabilidad en la Teoría General del Derecho. *La responsabilidad en el Derecho*. AFDUAM N° 4, pp.27-55. Recuperado de <https://www.uam.es/otros/afduam/pdf/4/ElconceptojuridicoderesponsabilidadenlaTeoriaGeneraldelDerecho.pdf>

Sequeiros, I. (18, Julio, 2014). Entrevista en Revista “Hildebrant en sus trece”, Lima, Perú.

Simons A. (Enero-Abril, 2012) El derecho a la ejecución plena de las decisiones judiciales y los medios compulsorios procesales. *Civil Procedure Review*, v.3, n.1: 296-336, ISSN 2191-1339 - www.civilprocedurereview.com., pp. 296-336. Recuperado de www.civilprocedurereview.com/busca/baixa_arquivo.php?id=57&embedded=true

Tirado, J. (2014, 24 junio). Ejecución de Sentencias. En el Ámbito del Proceso Contencioso Administrativo, p.25, *Diario Oficial "El Peruano"*, Lima, Perú: Editora Perú.

Tribunal Constitucional del Perú. (30 de enero de 1997) STC N° 006-96-I/TC. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/1997/00006-1996-AI.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (29 de enero de 2004) STC N° 015-2001-AI/TC, N° 016-2001-AI/TC y N° 004-2002-AI/TC. Recuperado de <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00015-2001-AI%2000016-2001-AI%2000004-2002-AI.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (9 de junio del 2004) STC N° 0023-2003-AI/TC. Recuperado de <http://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2017/07/14145630/incon-n-0023-2003-sentencia.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (13 de enero de 2005) STC N° 2939-2004-AA/TC. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02939-2004-AA.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (11 de julio de 2005) STC N° 3330-2004-AA/TC. Tomado del libro *Jurisprudencia Relevante del Tribunal Constitucional (junio 1996 – diciembre 2005)* (2013). Tomo I. Edición Oficial 2013 Centro de Estudios Constitucionales, pp. 808-837. Recuperado de www.tc.gob.pe>tc>cec>publicacion

Tribunal Constitucional del Perú. (28 de noviembre de 2005) STC N° 0206-2005-PA/TC. Recuperado de <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00206-2005-AA.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (18 de marzo de 2011) STC N° 03167-2010-PA/TC.

Recuperado de www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/03167-2010-AA.html

Tribunal Constitucional del Perú. (24 de octubre de 2011) STC N° 02974-2010-PA/TC.

Recuperado de <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02974-2010-AA.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (11 de junio de 2013) STC N° 02598-2010-PA/TC.

Recuperado de <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/02598-2010-AA.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (25 de setiembre de 2013) STC N° 02747-2011-

PA/TC. Recuperado de www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/02747-2011-AA.html

Tribunal Constitucional del Perú. (27 de noviembre de 2013) STC N° 00002-2013-

PCC/TC. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00002-2013-CC.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (30 de abril de 2014) STC N° 00791-2014-PA/TC.

Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/00791-2014-AA.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (18 de marzo de 2014) STC N° 04293-2012-PA/TC.

Recuperado de <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/04293-2012-AA.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú.(14 de mayo de 2015) STC N° 00295-2012-PHC/TC.

Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00295-2012-HC.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (15 de noviembre de 2016) STC N° 01797-2010-

PA/TC. Recuperado de <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01797-2010-AA.html>

ANEXOS

Anexo 1 Matriz de consistencias

Problema	Objetivos	Hipótesis	Variables	Indicadores	Metodología
<p>General</p> <p>¿Por qué no se ejecutan en plazo razonable las sentencias contra el Estado en los Juzgados Contencioso Administrativos de la Corte Superior de Justicia de Lima durante el periodo 2003-2015?</p>	<p>General</p> <p>Explicar las causas que conllevan la no ejecución en plazo razonable las sentencias contra el Estado en los Juzgados Contencioso Administrativos de la Corte Superior de Justicia de Lima durante el periodo 2003-2015</p>	<p>General</p> <p>El insuficiente marco normativo que regula la etapa de ejecución y la excesiva carga procesal inciden en la efectividad de la ejecución en plazo razonable de las sentencias contra el Estado en los Juzgados Contencioso Administrativos de la Corte Superior de Justicia de Lima</p>	<p>Hipótesis General</p> <p>Variable independiente (X 1) Insuficiente marco normativo</p> <p>(X 2) La excesiva carga procesal.</p> <p>Variable dependiente (Y) La no ejecución de las sentencias contra el Estado en plazo razonable.</p>	<p>(X1)</p> <ul style="list-style-type: none"> Falta de regular medidas de sanción Falta regular medidas de coerción. Falta regular procedimiento de intimidación. <p>(X2)</p> <ul style="list-style-type: none"> Expedientes en estado de ejecución. Expedientes en tramites o no finalizados Expedientes ingresados. <p>(Y)</p> <ul style="list-style-type: none"> Incumplimiento de plazo de ejecución. Conductas dilatorias Demora injustificada 	<p>Tipo de Investigación</p> <p>Finalidad: Básica</p> <p>Nivel de profundidad del estudio: Explicativo</p> <p>Diseño de investigación</p> <p>Diseño no experimental, transaccional, causal explicativo.</p> <p>Unidad de análisis</p> <ul style="list-style-type: none"> La fuente documental: Carga procesal de los 17 Juzgado Contencioso Administrativos de la Corte Superior de Justicia de Lima <p>Población y muestra</p> <p>Por el diseño y tipo de estudio, no se aplica la determinación de población y muestra, para la contrastación de la hipótesis se fundamenta en el acervo documental del marco teórico y los datos estadísticos recogidos de los 17 Juzgados Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima.</p>
<p>Específico</p> <p>a) ¿Cómo el actual marco normativo limita al Juez Contencioso Administrativo ejecutar las sentencias contra el Estado en un plazo razonable?</p> <p>b) ¿Cómo la carga procesal afecta el cumplimiento del plazo razonable de la ejecución de sentencias contra el Estado en los Juzgados Contencioso Administrativos ?</p>	<p>Específico</p> <p>a) Demostrar que el actual marco normativo limita al juez Contencioso Administrativo ejecutar las sentencias contra el Estado en un plazo razonable</p> <p>b) Demostrar que la carga procesal afecta el cumplimiento del plazo razonable de la ejecución de sentencias contra el Estado porque genera la dilación judicial.</p>	<p>Específica (HE1)</p> <p>Variable independiente (X1,1) Insuficiente marco normativo</p> <p>Variable dependiente (Y1,1) Limita la labor del Juez para ejecutar las sentencias contra el Estado en plazo razonable.</p> <p>Hipótesis Específica (HE2)</p> <p>Variable independiente (X 2,1) Excesiva carga procesal</p> <p>Variable dependiente (Y 2,1) Dilación judicial</p>	<p>HE1</p> <p>(X1,1)</p> <ul style="list-style-type: none"> Falta de regular medidas de sanción Falta regular medidas de coerción. Complejidad del proceso de ejecución. <p>(Y1,1)</p> <ul style="list-style-type: none"> Incumplimiento de plazo de ejecución. Conductas dilatorias. Ineficacia en la actuación judicial. <p>HE2</p> <p>(X2,1)</p> <ul style="list-style-type: none"> Expedientes en estado de ejecución. Expedientes en tramites o no finalizados Expedientes ingresados. <p>(Y2,1)</p> <ul style="list-style-type: none"> Acumulación de expedientes sin resolver. Escasa producción judicial Falta de medios operativos (materiales, personales, normativos) 	<p>Técnicas de recolección de información</p> <p>Técnica: Observación documental.</p> <p>Instrumentos: Fichaje, análisis bibliográfico y documental. Entrevistas.</p> <p>Técnicas de interpretación de datos:</p> <p>La información recopilada será analizada mediante la técnica conceptual, que comprende las operaciones racionales de abstracción, generalización, análisis, síntesis, clasificación, comparación, reglas lógicas formales y lógico dialécticos propias de la investigación científica.</p>	

ENCUESTA SOBRE EL MARCO NORMATIVO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA CONTRA EL ESTADO

Indicaciones:

El presente cuestionario forma parte de un estudio sobre la efectividad en la ejecución de sentencias contra el Estado.

El cuestionario presenta un conjunto de características que se desea conocer, cada uno de ellas va seguido de dos posibles alternativas de respuestas Sí o No.

Sírvase leer cada una de las preguntas y marque su respuesta poniendo un aspa (X) dentro del paréntesis de la alternativa seleccionada.

Preguntas

V1: INSUFICIENTE MARCO NORMATIVO Y EXCESIVA CARGA PROCESAL

14. ¿Consideraría que la excesiva carga procesal y el insuficiente marco normativo para la ejecución de sentencias son las causas que originan que las sentencias contra el Estado no se ejecuten oportunamente?

- a) Sí.
- b) No (Precise otras causas)

.....
.....
.....
.....

15. ¿Se podría decir que existe un insuficiente marco normativo que limita a los jueces ejecutar las sentencias contra el Estado en plazo razonable?

- a) Sí
- b) no

16. Existen las herramientas legales y/o procedimientos simples y eficaces para determinar con facilidad cuando se está ante bienes de dominio público y de dominio privado, a fin de proceder al embargo de dinero, bienes muebles o inmuebles?

a) Sí

b) No (¿Por qué?)

.....
.....
.....
.....

17. Para requerir y exigir a los funcionarios públicos el cumplimiento de las sentencias, aplica como apercibimiento y/o sanción: Poner en conocimiento del Ministerio público para que formule denuncia penal y, la multa compulsiva y progresiva.

a) Sí

b) No (¿Precise que aplica?)

.....
.....
.....
.....

18. ¿Ha aplicado apercibimiento o sanción cuando el funcionario renuente tiene la calidad de Ministro o Alcalde?

a) Sí (¿Cuál apercibimiento o sanción aplico?)

.....
.....
.....
.....

b) NO

19. ¿Existe en la Ley N° 27584, algún procedimiento regulado que se aplica cuando se trata de obligaciones de hacer y no hacer?

a) Sí

b) No

20. ¿En la ejecución de pago de sumas dinero, ha procedido en algún caso a embargar cuentas del Estado o bienes muebles o inmuebles?

a) Sí

b) No

21. ¿Existe algún procedimiento que facilite el embargo de cuentas y bienes del Estado?

a) Sí

b) No

V2: LA NO EJECUCION DE SENTENCIAS CONTRA EL ESTADO EN PLAZO RAZONABLE
--

22. ¿Consideraría que la Ley 27584 en cuanto regula la etapa de ejecución de la sentencia en contra del Estado, contiene suficientes pautas de procedimiento para que pueda efectivizarse en plazo razonable?

a) Sí

b) No (¿Por qué?)

.....
.....
.....
.....

23. ¿Consideraría que deben efectuarse modificaciones a la Ley 27584 en la parte que regula la ejecución de sentencias?

a) Sí (Indicar cuáles serían esas modificaciones)

.....
.....
.....
.....

b) No

24. De acuerdo a su respuesta en la pregunta N° 5, ¿Considera que dichos apercibimientos y/o sanciones son suficientes y efectivos (idóneos) para que los funcionarios públicos cumplan con ejecutar las sentencias?

a) Sí

b) No (¿Qué apercibimiento y/o sanciones sería importante incorporar a la Ley N° 27584?)

.....
.....
.....
.....

25. ¿Existe claridad en el artículo 42° de la Ley N° 27584, sobre la determinación de responsabilidades que deben asumir los funcionarios, desde el titular de la entidad hasta el que ejecuta directamente, cuando no se cumple o existe demora en la ejecución de la sentencia?

a) Sí

b) No (Explique por qué)

.....
.....
.....
.....

26. ¿Recuerda algún caso emblemático de proceso cuya ejecución no ha sido posible o que transcurrido varios años no se cumple? Explique

a) Sí

b) No

.....
.....
.....
.....

27. ¿Se podría concluir que la dilación judicial por el incumplimiento de plazos legales para la ejecución de sentencias contra el Estado prolongan la vulneración de los derechos afectados de las partes?

a) Sí

b) No

28. ¿Estaría de acuerdo con la creación de Juzgados Contencioso Administrativos de Ejecución?

a) Sí (¿Por qué?)

.....
.....
.....
.....

b) No

Gracias

Anexo 3 Estudio Piloto de la problemática observada

Tabla 6

Sentencias según año de inicio de ejecución del 1º al 9º Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima

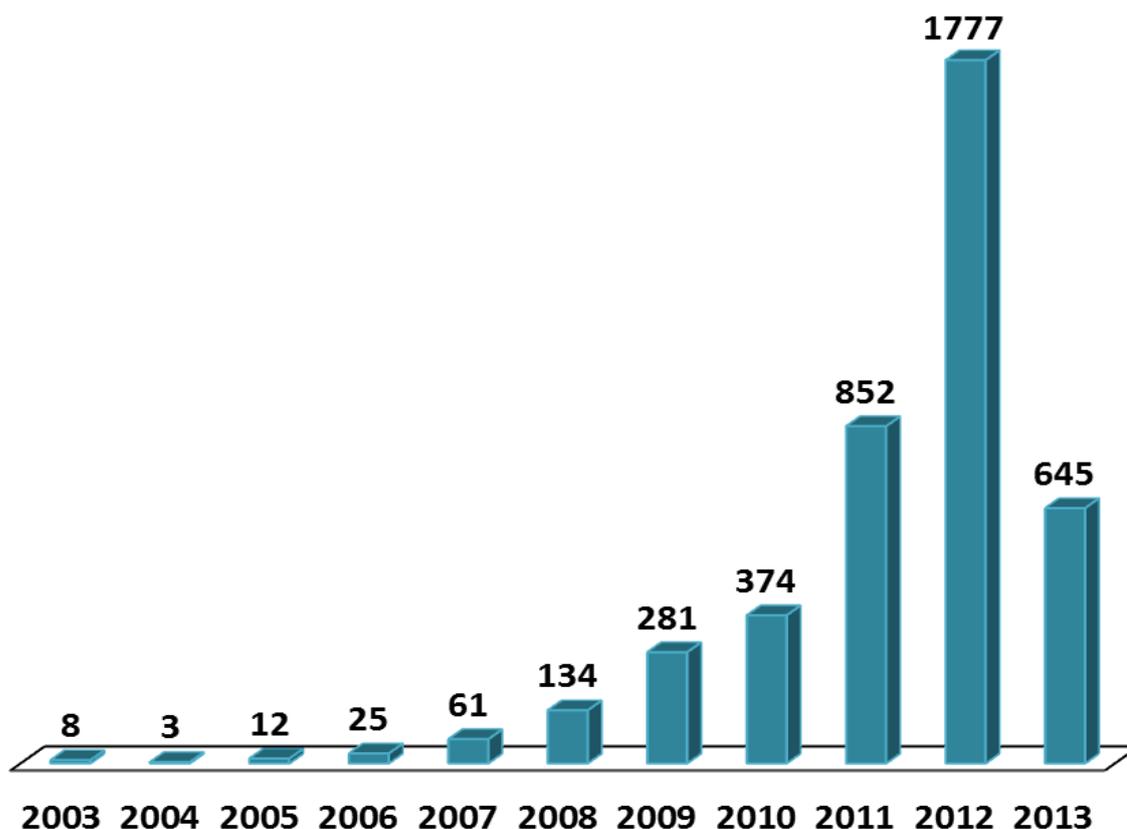
Año	Sentencias	Porcentaje
2013	645	15.46
2012	1777	42.59
2011	852	20.42
2010	374	8.96
2009	281	6.74
2008	134	3.21
2007	61	1.46
2006	25	0.62
2005	12	0.28
2004	3	0.07
2003	8	0.19
Total	4172	100.00

Fuente: Extraído de la reunión de Magistrados del 1º al 9º JECA, diciembre 2013

Descripción: En la Tabla 1, muestra la distribución del total de sentencias por año de inicio de ejecución. Sentencias que corresponde al inventario realizado del 1º al 9º Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima en diciembre del 2013 arrojando un total de 4172. Apreciándose un incremento del número de sentencias en ejecución desde el 2003 hasta el 2013, siendo el año con menor número de sentencias en ejecución el 2004 con 3 sentencias representando el 0.07% del total y el año con mayor número de sentencias en ejecución es el 2012 con 1777 sentencias representando el 42.59 % del total.

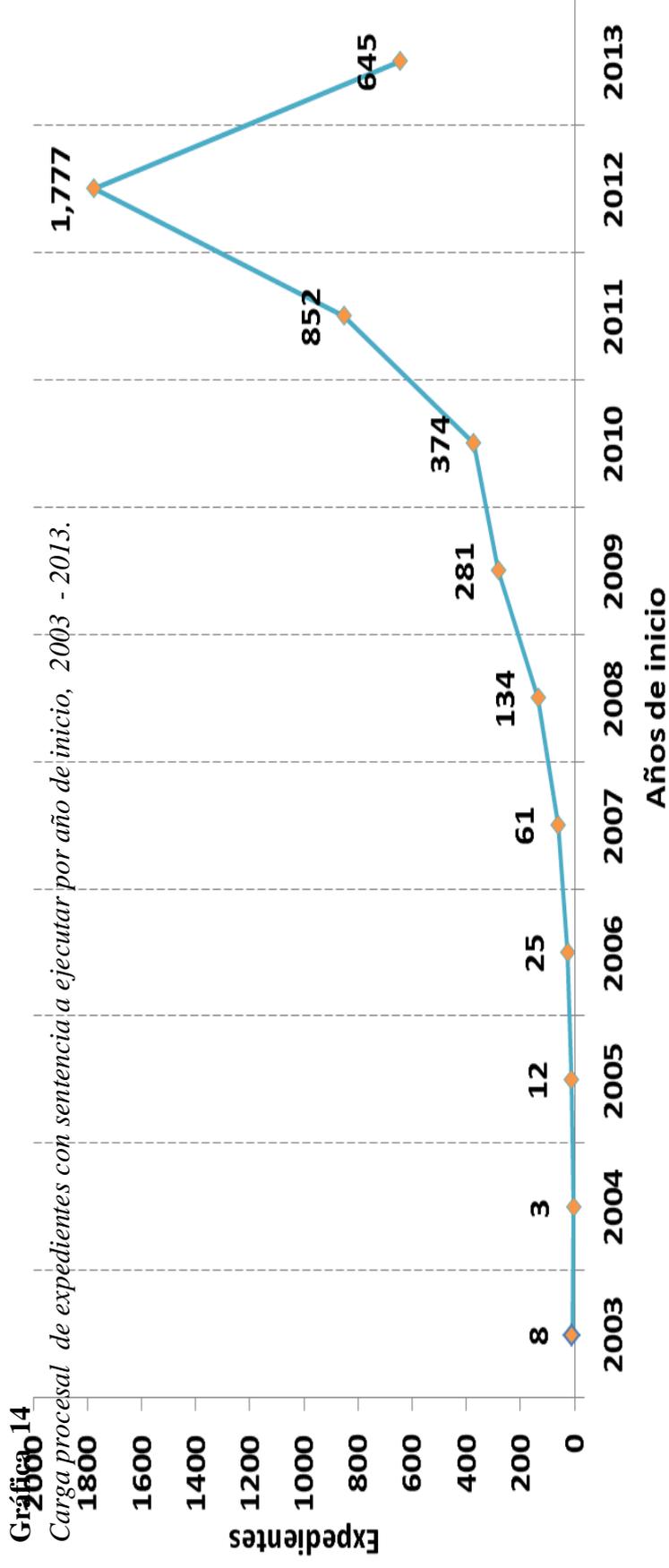
Gráfico 13

Expedientes con sentencias a ejecutar por Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima según año de inicio de ejecución.



Fuente: Extraído de la reunión de Magistrados del 1° al 9° JECA, diciembre 2013

Descripción: En el Gráfico 1, se aprecia la evolución del incremento del número de expedientes con sentencia a ejecutar desde el año 2003 hasta el año 2013 desde el 1° al 9° Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo, sobresaliendo el año 2012 con un mayor número de expedientes acumulados de 1777, seguido por el año 2011 con 852 expedientes y el año 2013 con 645 expedientes.

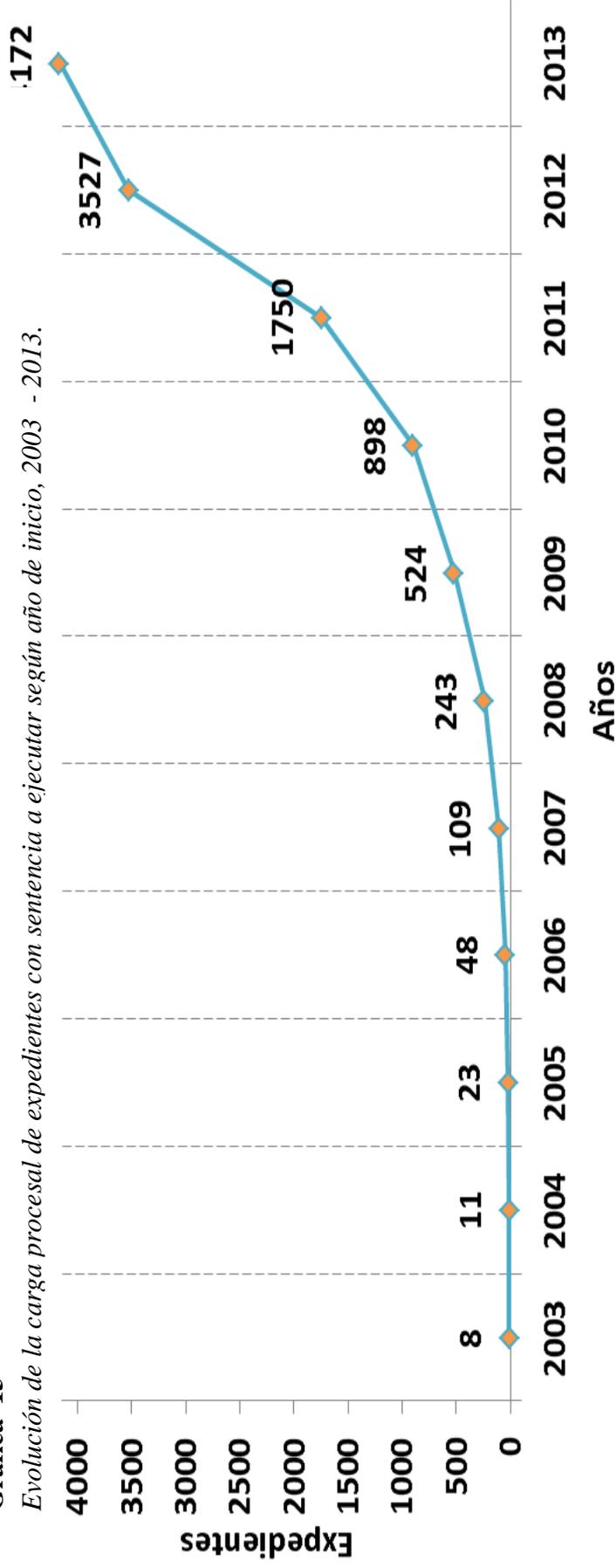


Fuente: Extraído de la reunión de Magistrados del 1° al 9° JECA . diciembre del 2013

Descripción: La Gráfica 2, expresa el comportamiento en el tiempo de los expedientes con sentencia a ejecutar acumuladas por año de inicio de los nueve Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima.

Gráfica 15

Evolución de la carga procesal de expedientes con sentencia a ejecutar según año de inicio, 2003 - 2013.

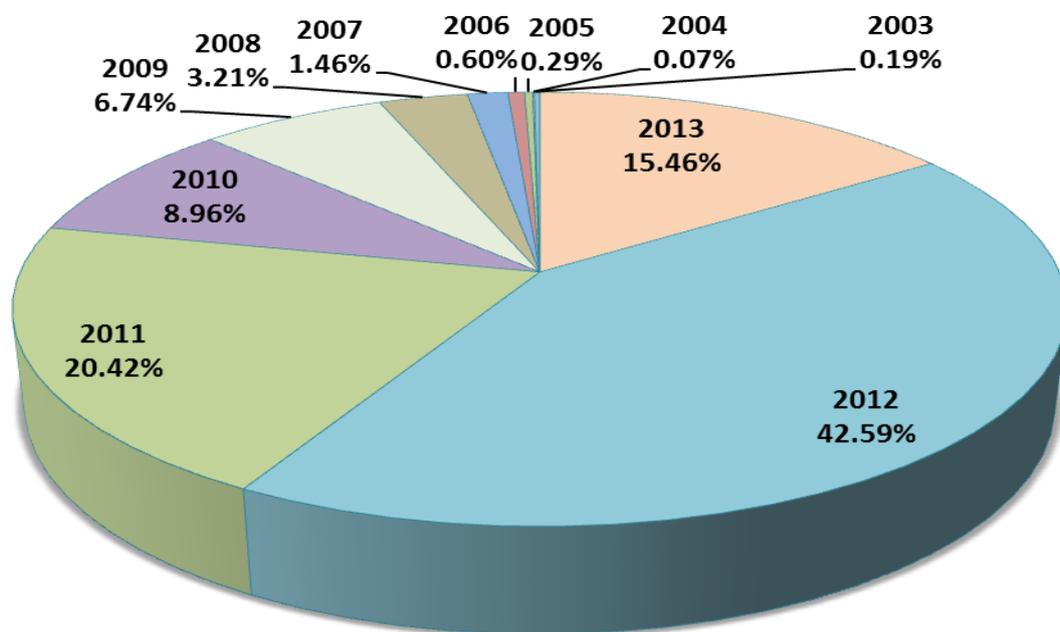


Fuente: Extraído de la reunión de Magistrados del 1° al 9° JECA. diciembre del 2013

Descripción: La Gráfica 3, expresa el incremento en el tiempo del número de expedientes con sentencia a ejecutar desde los años 2003 al 2013 de los nueve Juzgados Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima.

Gráfica 16

Distribución de Sentencias por Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima según año de inicio de ejecución.



Fuente: Extraído de la reunión de Magistrados del 1º al 9º JECA, diciembre 2013

Descripción: En la Gráfica 3, se aprecia la distribución de cada valor anual del número de expedientes con sentencias a ejecutar respecto al valor total de sentencias en ejecución existentes a diciembre del 2013. Viniendo a ser los años que ocupan un área mayor: año 2012 con un área del 42.59 % , el año 2011 con un área del 20.42% y año 2013 con un área del 15.46% del total de sentencias en ejecución existente a diciembre del 2013.

Tabla 7

Expedientes con sentencias a ejecutarse del 1° al 9° Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima acumuladas por años del 2003-2006, 2007-2010 y 2011-2013.

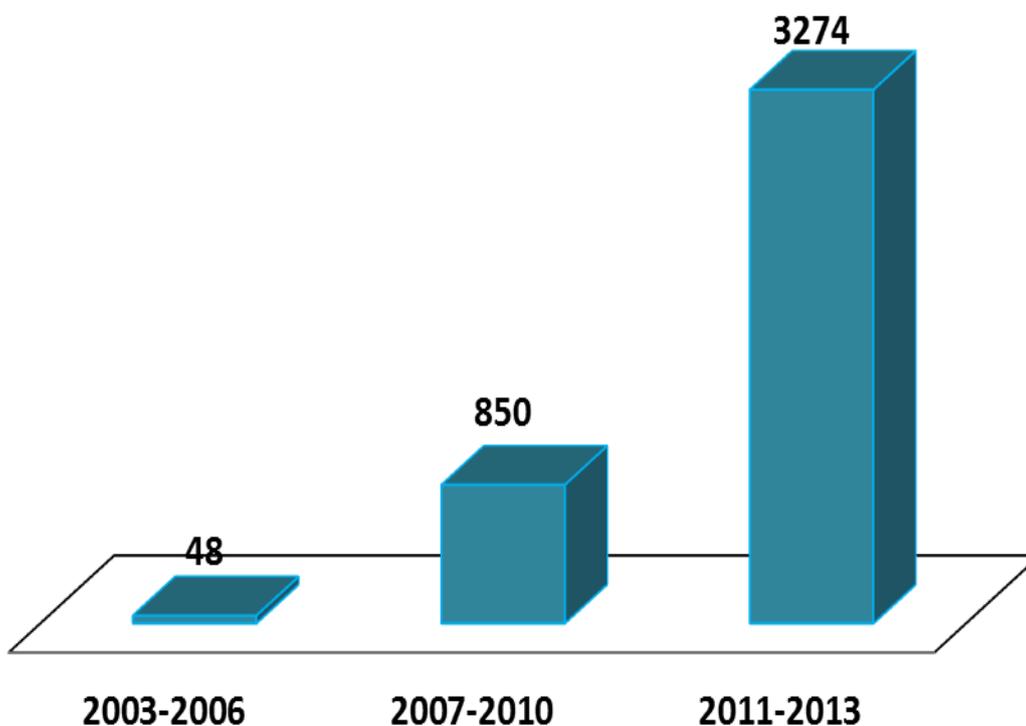
Año	Acumulado	Porcentaje
2003-2006	48	1.15
2007-2010	850	20.37
2011-2013	3274	78.48
Total	4172	100.00

Fuente: Extraído de la reunión de Magistrados del 1° al 9° JECA, diciembre 2013

Descripción: En la Tabla 2, se muestra el acumulado de expedientes con sentencias a ejecutar según los años que abarca del 2003 al 2006, 2007 al 2010 y 2011 al 2013. Apreciándose del total de 4172 expedientes, un acumulado de los años del 2003 al 2006: 48 expedientes (1.15%) con 10 a 7 años sin ejecutarse, de los años 2007 al 2010: 850 expedientes (20.37%) con 6 a 3 años sin ejecutarse y de los años 2011 al 2013: 645 expedientes (15.46%) con 2 a 1 año sin ejecutarse, todas ellas respecto a diciembre del 2013.

Gráfica 17

Expedientes con sentencia a ejecutar por los Juzgado Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima acumuladas según los años 2003-2010, 2011-2012 y 2013.

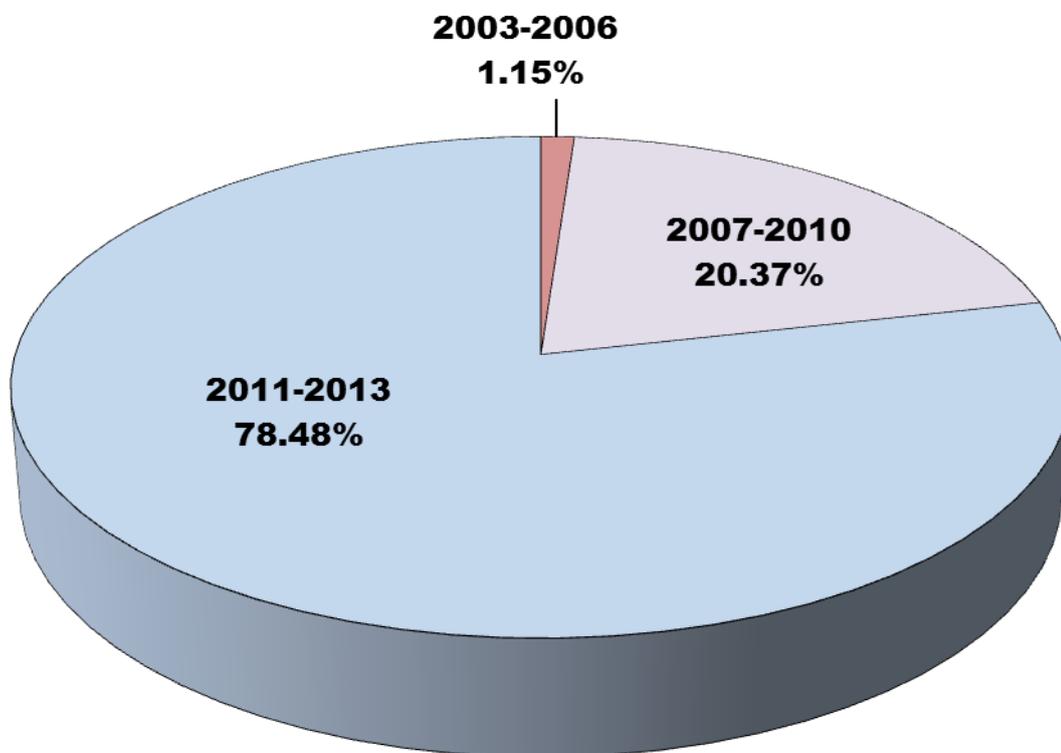


Fuente: Extraído de la reunión de Magistrados del 1° al 9° JECA, diciembre 2013

Descripción: En el Gráfico 5, se puede ver el acumulado de las sentencias sin ejecutarse a diciembre del 2013. De los años 2003 al 2006, se tiene 48 expedientes con espera de ejecución de 10 a 7 años. De los años 2007 al 2010, se tiene 850 expedientes con espera de ejecución de 6 a 3 años. De los años 2011 al 2013, se tiene 3274 expedientes con espera de ejecución de 2 a 1 año.

Gráfica 18

Distribución de Sentencias con inicio de ejecución por los Juzgado Especializados en lo Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima acumuladas según años 2003-2010, 2011-2012 y 2013.



Fuente: Extraído de la reunión de Magistrados del 1º al 9º JECA, diciembre 2013

Descripción: En el Gráfico 6, se aprecia la distribución de los valores acumulados de los expedientes con sentencias a ejecutar existente a diciembre del 2013. Ocupando el 78.48% del área total los expedientes de los años 2011 al 2013, el 20.37% del área total es ocupada por los expedientes de los años 2007 al 2010 y el 1.15% del área total es ocupada por los expedientes de los años 2003 al 2006.

Tabla 8

Estratificación de los expedientes con sentencia a ejecutar por Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima según materia a diciembre del 2013.

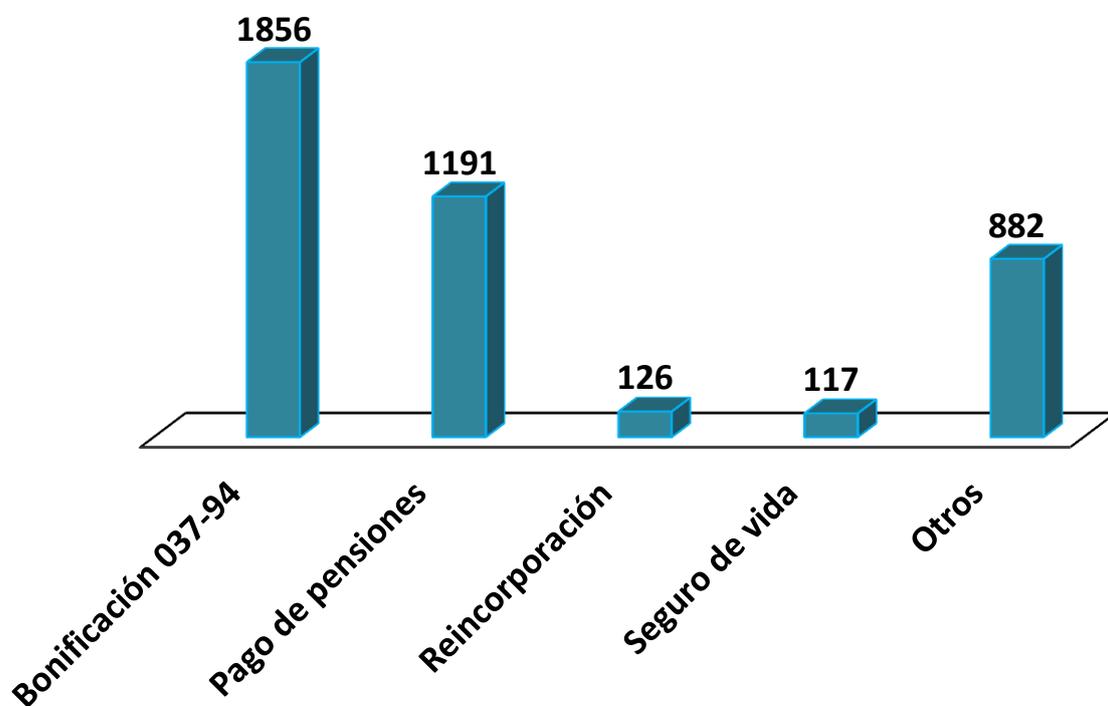
Materia	Sentencias	Porcentajes
Bonificación 037-94	1856	44.48
Pago de pensiones	1191	28.54
Reincorporación	126	3.02
Seguro de vida	117	2.82
Otros	882	21.14
Total	4172	100.00

Fuente: Extraído de la reunión de Magistrados del 1° al 9° JECA, diciembre 2013

Descripción: En la Tabla 3, se muestra la estratificación de los expedientes con sentencias a ejecutar del 1° al 9° Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo a diciembre del 2013 según materia. De los cuales 1856 (44.48%) sentencias de la materia de Bonificación 037-94, seguido de 1191 (28.54%) sentencias de la materia de pago de pensiones, seguido de 882 (21.14%) sentencias de otras materias, seguido de 126 (3.02%) sentencias de materia de reincorporación y 117 (2.82%) sentencias de la materia de seguro de vida., todas respecto al valor rotal de 4172 sentencias.

Gráfico 19

Estratificación de expedientes con sentencias a ejecutarse por los Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima según materia a diciembre del 2015.

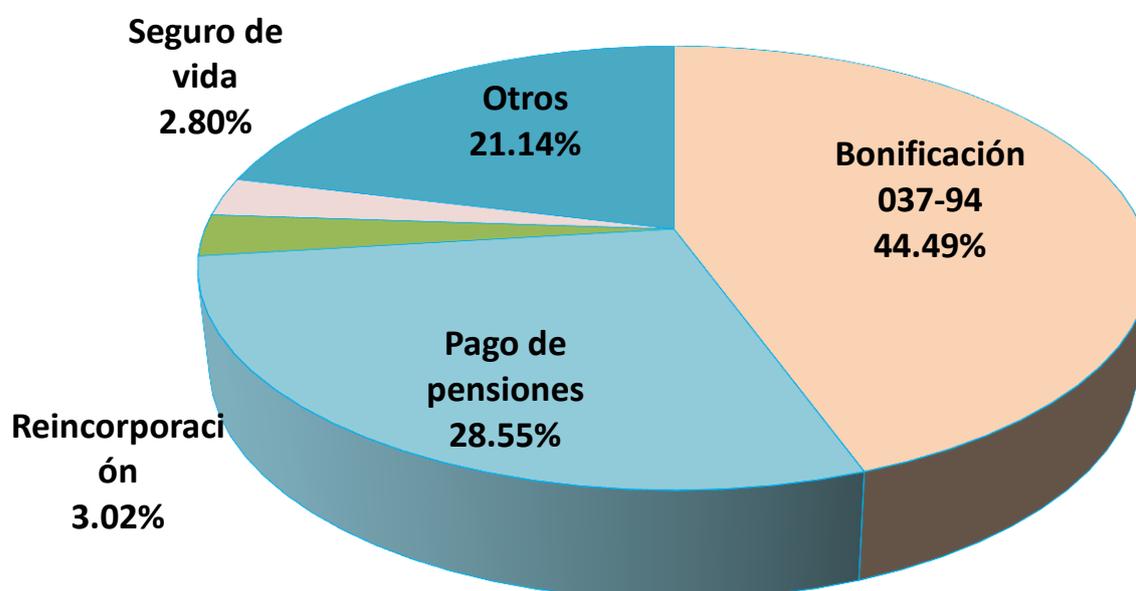


Fuente: Extraído de la reunión de Magistrados del 1° al 9° JECA, diciembre 2013

Descripción: En el Gráfico 5, se puede apreciar la estratificación de los expedientes con sentencia a ejecutar del 1° al 9° Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo a diciembre del 2013 según materia. Encontrándose 1856 expedientes referentes a la Bonificación del D. S. 037-94, 1191 expedientes referente al pago de pensiones, 882 expedientes referente a otras materias, 126 expedientes referentes a la reincorporación laboral y 117 expedientes referente a seguros de vida.

Gráfica 20

Distribución de los expedientes con sentencias a ejecutar por Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte de Justicia de Lima según materia a diciembre del 2013.



Fuente: Extraído de la reunión de Magistrados del 1º al 9º JECA, diciembre 2013

Descripción: En el Gráfico 8, se aprecia la distribución en sectores según materia de los expedientes con sentencias a ejecutar del 1º al 9º Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo de Lima existente a diciembre del 2013. Encontrándose que el 44.49% del área total está conformada por expedientes en materia de bonificación del D.S. 037-94, el 28.552% del área total está conformada por expedientes en materia de pago de pensiones, el 21.14% del área total está conformada por expedientes de otras materias, el 3.02% del área total conformada por expedientes en materia de reincorporación laboral y el 2.80% del área total por expedientes en materia de seguro de vida.

Anexo 4

FICHA DE VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN

Estimado (a):

En base a los criterios de calificación se le solicita su opinión sobre el instrumento de recolección de datos que se adjunta.

Indicaciones

Marque con una (X) en sí o no, en cada criterio según su opinión.

I. DATOS INFORMATIVOS

Nombre del informante	
Nombre del instrumento de evaluación	
Título de investigación	

II. CRITERIOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS		SI (1)	NO (0)	OBSERVACIÓN
1	Recoge información que permite responder al problema de investigación.			
2	El instrumento propuesto responde a los objetivos del estudio.			
3	Esta expresado en conductas observables.			
4	La estructura del instrumento (ítems del 1 al 15) está basado en aspectos teóricos y científicos.			
5	Los ítems del instrumento responden a la operacionalización de las variables.			
6	La secuencia presentada facilita el desarrollo del instrumento.			
7	Los ítems del instrumento son claros y entendibles.			
8	El número de ítems es adecuado para su aplicación.			

9	Metodológicamente el instrumento responde al propósito del diagnóstico.			
10	Es adecuado al avance de la ciencia y conocimiento actual.			

III. SUGERENCIAS

.....
.....
.....
.....

.....

Firma del juez experto

Anexo 5 Matriz de datos de la encuesta aplicada por magistrados.

MAGISTRADOS	ITEMS															TOTALES	
	I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9	I10	I11	I12	I13	I14	I15		
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
4	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	0	11
5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
6	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
7	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
8	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	12
9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
10	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
11	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
p	0.82	1.00	0.91	1.00	1.00	1.00	1.00	0.82	1.00	1.00	1.00	0.91	1.00	1.00	0.91	VT	2.05
q=(1-p)	0.18	0.00	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.18	0.00	0.00	0.00	0.09	0.00	0.00	0.09		
p*q	0.15	0.00	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.15	0.00	0.00	0.00	0.08	0.00	0.00	0.08	Σp*q	0.55

El análisis inferencial se aplicó la prueba de hipótesis general

1) Formulación de la hipótesis estadística

H₀: El insuficiente marco normativo que regula la etapa de ejecución y la excesiva carga procesal inciden en la efectividad de la ejecución en plazo razonable de las sentencias contra el Estado en los Juzgados Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima. (V1)

H₁: El insuficiente marco normativo que regula la etapa de ejecución y la excesiva carga procesal no inciden en la efectividad de la ejecución en plazo razonable de las sentencias contra el Estado en los Juzgados Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima.

2) Prueba de Chi cuadrado

OBSERVADO

	SI	NO	Total
V1	83	5	88
V2	75	2	77
Total	158	7	165

ESPERADO

	SI	NO
V1	84	4
V2	74	3

$$X^2 = 0.61 \quad (\text{Chi calculado})$$

Regla de decisión.

Si $X^2 \leq 3.84$ no se rechaza la H_0

Si $X^2 > 3.84$ se rechaza la H_0

Toma de decisión.

Como 0.61 no es mayor a 3.84, no se rechaza la H_0 y se concluye con un nivel de significancia de 5% ($\alpha = 0.05$), que el insuficiente marco normativo que regula la etapa de ejecución y la excesiva carga procesal inciden en la efectividad de la ejecución en plazo razonable de las sentencias contra el Estado en los Juzgados Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Anexo 6 Proyecto de ley

Se ha tomado como fuente el Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica, aprobado por Ley N° 8508, del 28 de abril de 2006:

Artículo 1° Modifíquese en artículo 47 e incorpórese nuevas disposiciones al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, modificado por el D.Leg. N° 1067, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS:

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

Las sentencias firmes que ordenan el pago de sumas de dinero pueden ser liquidadas o por liquidar; en este último supuesto, el juzgado nombrará peritos para que la practique, hecho se pondrá en conocimiento de las partes, con o sin su absolución, el juez la aprueba; consentida se procede a su ejecución.

Las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero líquidas, 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 o de quien haga sus veces, mediante comunicación escrita de la Oficina General de Administración, hacen de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender tales sentencias de conformidad con el artículo 70 del Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante el Decreto Supremo 304-2012-EF. El fraccionamiento de la deuda debidamente justificada no podrá hacerse por más de cinco años presupuestales; quedando exceptuada la deuda previsional y la laboral.

Para tal efecto la Dirección General de Administración o quien haga las veces de la entidad obligada es responsable de solicitar al MEF proceda a la apertura de la cuenta bancaria respectiva en el Banco de la Nación en la que depositará dichos montos mensualmente; lo que pondrá en conocimiento de su cumplimiento al juez de ejecución bajo responsabilidad penal, antes que venza el plazo de 6 meses de notificada la resolución con el cúmplase la sentencia ejecutoriada. Su omisión además se presumirá falta grave al servicio.

47.4 Transcurridos como máximo tres meses contados desde la notificación judicial que ordena se cumpla con la sentencia, sin haberse iniciado el pago u obligado al mismo dentro de un plazo no mayor de 5 años, de corresponder; 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.

Aun cuando se haya seguido el procedimiento antes establecido y el Juez advierta que la entidad no tiene la voluntad de honrar la deuda dará inicio a la ejecución forzada.

47.5 Sobre la medida de embargo

Serán embargables, a petición de parte y a criterio del juez executor, entre otros: a) Los bienes de dominio privado de la Administración Pública. b) La participación accionaria o económica en empresas públicas o privadas, propiedad del ente público condenado, siempre que la totalidad de dichos embargos no supere un veinticinco por ciento del total participativo.

Será rechazada de plano la petición que no identifique, con precisión, los bienes, fondos o rubros presupuestarios que se embargarán.

La Administración Pública podrá identificar los bienes que, en sustitución de los propuestos por la parte interesada, deban ser objeto del embargo; en un plazo de cinco días desde que se ponga en su conocimiento el pedido; su silencio es señal de conformidad de que lo propuesto por la parte ejecutante se encuentra conforme a ley.

No podrán ser embargados los bienes de titularidad pública destinados al uso y aprovechamiento común, tampoco los vinculados directamente con la prestación de servicios públicos en el campo de la salud, la educación o la seguridad y cualquier otro de naturaleza esencial.

Tampoco podrá ordenarse ni practicarse embargo sobre los bienes de dominio público custodiados o explotados por particulares bajo cualquier título o modalidad de gestión; sobre los fondos, valores o bienes que sean indispensables o insustituibles para el

cumplimiento de fines o servicios públicos; sobre recursos destinados por ley a una finalidad específica, al servicio de la deuda pública tanto de intereses como de amortización, al pago de servicios personales, a la atención de estados de necesidad y urgencia o destinados a dar efectividad al sufragio; los fondos para el pago de pensiones, las transferencias del fondo especial para la Educación Superior, ni los fondos públicos otorgados en garantía, aval o reserva dentro de un proceso judicial.

Los fondos embargados deberán ser retenidos y depositados a la orden del juez ejecutor, previo cumplimiento del trámite presupuestario; bajo responsabilidad civil penal y administrativa. Los bienes embargados serán puestos a disposición del juez ejecutor, para el respectivo remate, siguiendo los procedimientos y requisitos establecidos al efecto por la legislación procesal común.

Contra dicho mandato sólo cabe apelación con efecto suspensivo. Consentida, se procede a su ejecución inmediata, de ser el caso.

Artículo 47-A.- Ejecución de sentencias en materia previsional y laboral

Las deudas en materia previsional y laboral son de carácter prioritario sobre cualquier otra deuda a cargo del Estado, por lo que su incorporación al presupuesto y pago se realizan en forma inmediata.

Artículo 47-B.- Ejecución de obligaciones de hacer o no hacer

Expedida la resolución cúmplase lo ejecutoriado se otorga un plazo prudencial no mayor de 20 días útiles para que se cumpla con la obligación hacer ordenada bajo apercibimiento de imponerse o hacerse efectivas las medidas coercitivas reguladas en esta ley. Dicho plazo puede ser ampliado a pedido de la entidad por una sola vez.

Requerido el Titular de la Entidad para que realice una obligación de hacer o no hacer sin que cumpla el mandato, pese a que se ha impuesto la medida coercitiva de multa compulsiva y progresiva, el juzgado se sustituirá y procederá en su nombre y representación a la ejecución; si tiene que ser efectuada la obligación por tercero, se designará a éste, asumiendo los gastos la entidad demandada. Para tal efecto el Juez debe adoptar las medidas necesarias y adecuadas equivalentes para que se efectivice plenamente el fallo, en reemplazo de la conducta omitida lo que realizará conforme a los procedimientos administrativos internos establecidos por ley.

Artículo 47-C.- De la responsabilidad solidaria de los servidores y funcionarios públicos obligados a cumplir con la sentencia

Son responsables solidarios por la demora injustificada o por la resistencia al cumplimiento de las sentencias, el Titular de la Entidad, la Oficina de Administración General y el Jefe o Director del área respectiva, o quien haga sus veces; y de ser el caso, el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro del Sector y el Presidente de la República, según corresponda.

La responsabilidad por la demora o renuencia injustificada que recae sobre ellos es civil, penal y administrativo y de carácter objetiva.

Artículo 47 -D.- De las medidas de coerción

El Juez de Ejecución tiene el deber de adoptar todas medidas necesarias y conducentes para que se efectivice la sentencia, para lo cual podrá utilizar en el orden siguiente en forma progresiva y compulsiva.

- Multa compulsiva y progresiva contra la entidad; de persistir con el incumplimiento se impondrá contra los funcionarios responsables, empezando

por la máxima autoridad administrativa descendiendo al funcionario del mínimo nivel a cargo de la tramitación.

- Poner en conocimiento del Ministerio Público para que formule denuncia penal contra los funcionarios responsables por entorpecer y resistir a la Administración de Justicia. El Juez de Ejecución hará el seguimiento respectivo pidiendo los informes que sean necesarias, bajo responsabilidad funcional.
- Poner en conocimiento del Órgano de Control Institucional para que se imponga las sanciones disciplinarias respectivas entre otras la destitución de los funcionarios responsables del retardo injustificado o incumplimiento en la ejecución de la sentencia. El Juez de Ejecución hará el seguimiento respectivo pidiendo los informes que sean necesarias, bajo responsabilidad funcional.
- La detención por 24 horas del titular de la entidad y funcionarios directamente responsables de que se no se cumpla con la sentencia, pese a conoce de los reiterados requerimientos previos;
- Anotación en el registro de sanciones firmes aplicadas en los procesos contencioso administrativos a cargo del Poder Judicial el que se tendrá en cuenta para el ingreso, evaluación o promoción en el cargo en la Administración Pública.
- Denuncia por infracción a la Constitución y a la ley, los Ministros de Estado ante la demora injustificada o resistencia a cumplir con lo ordenado en la sentencia, previa aplicación progresiva y reiterada de los medidas de coerción, se pondrá en conocimiento del Congreso para que proceda al trámite de denuncia por infracción a la Constitución y a ley; de igual modo contra otro funcionario del mismo nivel; y cuando se trate del Presidente de la República, la

que se llevará a cabo vencido su mandato. El congreso deberá cumplir con informar al Juez de Ejecución lo actuado, teniendo en cuenta el fin último, es que se cumpla con la sentencia consentida y ejecutoriada.

Los servidores y funcionarios podrán deslindar responsabilidades por la demora en la ejecución de sentencias por escrito ante el juez ejecutor; quien correrá traslado a la parte vencedora por un día; con o sin su absolución se cita a audiencia de ambas partes y los servidores o funcionarios involucrados a fin de resolver el incidente; acto en el cual se delimitará quienes son los funcionarios responsables pudiendo ser otros no emplazados; de considerarlo pertinente el Juez otorgará un plazo adicional para la ejecución, el cual vencido se procederá a imponer multa compulsiva y progresiva entre 5 hasta el 10 por ciento sobre la remuneración de cada servidor o funcionario; la que generará intereses legales hasta el cabal cumplimiento de la sentencia. Dicha decisión se notificará además a los funcionarios inasistentes; así como a los no emplazados pero que participan en la ejecución. Consentido el mandato se comunica a la entidad para que proceda al descuento y depósito a nombre del Juzgado.

Anexo7Definición de términos básicos

1. Tutela judicial efectiva.- Derecho fundamental del que goza toda persona en el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses, con sujeción a un debido proceso; esto es de las garantías mínimas del que debe estar premunido el proceso - derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho – comprendiendo, además, que la sentencia sea ejecutada en sus propios términos (efectividad de la misma) y sin dilaciones; esto es en plazo razonable.
2. Independencia judicial.- Es un derecho de las partes que el juez resuelva sin interferencia ni presión de ningún tipo; dicha independencia garantiza que sean tratadas en igualdad de condiciones (principio de igualdad ante la ley) siendo además un pilar del estado democrático de derecho. El Juez debe velar que el proceso - incluida la etapa de ejecución- se realice conforme a la Constitución y la ley.
3. Estado democrático de derecho.- Deriva de la voluntad popular pero que tiene como límite el respeto a los derechos fundamentales.
4. Proceso contencioso administrativo es el procedimiento mediante el cual que se controla judicialmente las actuaciones de la Administración Públicas bajo potestades administrativas; y cuya finalidad es la efectiva tutela de los derechos fundamentales de los administrados frente al Poder del Estado.
5. Proceso en ejecución de sentencia.- Es la etapa en que se ha emitido pronunciamiento con calidad de consentida, dándose el inicio de su cumplimiento y que concluye dándose por ejecutada.

6. Plazo razonable para la ejecución de una sentencia.- Es el lapso necesario para que el juez ejecutor culmine con esa etapa del proceso, sin dilaciones indebidas; el cual comprende el tiempo que requiere el obligado para llevar a cabo los actos conducentes a tal fin.
7. Carga procesal en trámite.- Esta conformado por expedientes en giro y que concluye cuando se expide sentencia consentida y ejecutoriada.
8. Carga procesal en estado de ejecución.- Expediente con mandato de que se cumpla con la sentencia consentida y ejecutoriada conteniendo una obligación de dar, hacer o no hacer por parte del Estado pendiente de ejecutarse en sus propios términos.
9. Medidas de coerción.- Son aquellas disposiciones o sanciones que el Juez impone en mérito de facultades otorgadas por ley ante el incumplimiento de lo ordenado en las sentencias; esto es bajo apercibimiento de multas compulsivas y progresivas, de destitución; de detención personal y la de poner en conocimiento del Ministerio Público de la comisión del delito contra la Administración de Justicia.
10. Principio de Legalidad presupuestaria. – El presupuesto y su modificatoria se aprueba por norma con rango de ley; y los ejecutores del gasto deben ceñirse a ello.
11. Autotutela de la administración estatal.- Es un privilegio de la Administración Pública que le permite emitir actos administrativos – que deciden sobre un interés o derecho de los administrados en una situación concreta- así como ejecutarlos sin autorización del Poder Judicial; surten efectos y por tanto pueden

ser ejecutados mientras que judicialmente no se haya ordenado la suspensión o se haya declarado su invalidez.

12. Efectividad de las sentencias.- Es la materialización del mandato contenido en la sentencias en sus propios términos.

13. Seguridad jurídica.- “El principio de la seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predecibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad.”(Tomado de la STC N° 0016-2002-AT/TC).