Universidad Nacional Federico Villarreal

VRIN | VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN

ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO

INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES DEL ESTADO Y LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA: ANÁLISIS SOBRE LA INTEROPERABILIDAD DE REGISTROS PATRIMONIALES DE BIENES SUSCEPTIBLES

Línea de investigación:

Procesos jurídicos y resolución de conflictos

Tesis para optar el grado académico de Maestro en Derecho Civil y Comercial

Autor

Esteban Astete, Edgar Nilton

Asesor

Vigil Farias, José

ORCID: 0000-0002-2657-4323

Jurado

Gonzales Loli, Martha Rocío.

Panduro Angulo, Eckerman.

Mendoza La Rosa, Carlos Alfonso

Lima - Perú

2026

RECONOCIMIENTO - NO COMERCIAL - SIN OBRA DERIVADA
(CC BY-NC-ND)

INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES DEL ESTADO Y LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA: ANÁLISIS SOBRE LA INTEROPERABILIDAD DE REGISTROS PATRIMONIALES DE BIENES SUSCEPTIBLES

INFORME DE ORIGINALIDAD

26%	25%	10%	12%
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	hdl.handle.net Fuente de Internet	3%
2	doku.pub Fuente de Internet	2%
3	idoc.pub Fuente de Internet	2%
4	repositorio.untumbes.edu.pe Fuente de Internet	1%
5	qdoc.tips Fuente de Internet	1%
6	vsip.info Fuente de Internet	1%
7	Submitted to Universidad Católica de Santa María Trabajo del estudiante	1%
8	repositorio.uigv.edu.pe Fuente de Internet	1%
9	repositorio.unheval.edu.pe Fuente de Internet	1%
10	Submitted to Universidad Andina del Cusco Trabajo del estudiante	1%
11	Submitted to Pontificia Universidad Catolica del Peru Trabajo del estudiante	1%
12	dspace.unitru.edu.pe Fuente de Internet	1%
13	www.sbn.gob.pe Fuente de Internet	1%
14	Submitted to Universidad Cesar Vallejo Trabajo del estudiante	<1%

Universidad Nacional Federico Villarreal

VRIN | VICERRECTORADO DE INVESTIGACIÓN

ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO

INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES DEL ESTADO Y LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA: ANÁLISIS SOBRE LA INTEROPERABILIDAD DE REGISTROS PATRIMONIALES DE BIENES SUSCEPTIBLES

Línea de investigación
Procesos Jurídicos y Resolución de Conflictos

Tesis para optar el grado académico de
Maestro en Derecho Civil y Comercial

Autor
Esteban Astete, Edgar Nilton

Asesor
Vigil Farias, José
ORCID: 0000-0002-2657-4323

Jurado

Gonzales Loli, Martha Rocío.
Panduro Angulo, Eckerman.
Mendoza La Rosa, Carlos Alfonso

Lima – Perú
2026

Dedicatoria

A Dios, por ser mi guía y fortaleza en cada paso de este camino.

A mis padres en la eternidad, pues su ejemplo de perseverancia fue el pilar de mi formación y la fuerza que me impulsó a nunca rendirme, aun en su ausencia.

Y a mi hijo, el motor de mis días, a quien dedico este logro con el deseo de inspirarle a alcanzar siempre sus propios sueños.

Agradecimiento

Este trabajo es el resultado del esfuerzo compartido y no habría sido posible sin el apoyo de personas excepcionales en mi trayectoria.

Mi agradecimiento a mi asesor Dr. José Vigil Farías, no solo por su dirección académica, sino por su calidez humana y por confiar en mí desde el primer día.

A la Escuela Universitaria de Posgrado de la Universidad Nacional Federico Villarreal, por cobijarme en sus aulas y permitirme crecer profesionalmente.

ÍNDICE

Resumen vii
Abstract viii
I. INTRODUCCIÓN 9
1.1. Planteamiento del Problema 9
1.2. Descripción del problema 11
1.3. Formulación del problema 15
1.3.1. *Problema general* 15
1.3.2. *Problemas específicos* 16
1.4. Antecedentes 16
1.4.1. *Antecedentes Nacionales* 16
1.4.2. *Antecedentes Internacionales* 19
1.5. Justificación de la investigación 21
1.5.1. *Teórica* 21
1.5.2. *Practica* 22
1.5.3. *Metodológica* 23
1.6. Limitaciones de la investigación 23
1.7. Objetivos 24
1.7.1. *Objetivo general* 24
1.7.2. *Objetivos específicos* 24
II. MARCO TEÓRICO 25
2.1. Bases teóricas 25
2.1.1. *Alcances de las Cautelares* 25
2.1.1.1. La teoría general de la medida cautelar 25
2.1.1.2. Clasificación de las medidas cautelares propuesta por Piero Calamandrei 29
2.1.1.3. Clasificación de las medidas cautelares propuesta por Ramiro Podetti 30
2.1.1.4. Las tipologías de las medidas cautelares 30
2.1.1.5. El marco legal de los tipos de medidas cautelares del Código Procesal Civil 32
2.1.1.6. Clases de embargo 34
2.1.2. *Sistema de Bienes Estatales* 38
2.1.2.1. Los entes públicos administradores de bienes estatales 39
2.1.2.2. Alcances de los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado según la ley 29151 con su correspondiente reglamento 40
2.2. Marco conceptual 42
2.2.1. *Embargo* 42
2.2.2. *Bienes Estatales* 43
2.2.3. *Bienes del Estado de Dominio Público* 43

2.2.4. *Bienes del Estado de Dominio Privado* 43
2.2.5. *Gobierno Local* 44
2.2.6. S*istema Nacional de Bienes Estatales (SNBE)* 44
III. MÉTODO 45
3.1. Tipo de investigación 45
3.2. Población y muestra 46
3.2.1. *Población* 46
3.2.2. *Muestra* 47
3.3. Operacionalización de categorías 48
3.4. Instrumentos 48
3.5. Procedimientos 49
3.6. Análisis de datos 49
3.7. Consideraciones éticas 50
IV. RESULTADOS 51
4.1. Análisis documental 51
4.2. Entrevista a expertos 59
V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS 91
VI. CONCLUSIONES 99
VII. RECOMENDACIONES 101
VIII. REFERENCIAS 103
IX. ANEXOS 108
Anexo A. Matriz de Consistencia 109
Anexo B. Instrumentos – Guía de entrevista y Ficha de análisis documental 111
Anexo C. Instrumentos – Validación y confiabilidad del instrumento 116
Anexo D. Fichas de análisis documental 128
Anexo E. Cotejo de respuestas por cada pregunta 130
Anexo F. Propuesta de lege ferenda 149
Anexo G. Porcentaje de similitud 155

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Muestro de entrevistados 47
Tabla 2 Operacionalización de categorías..... 48
Tabla 3 Documentos relacionados a la inembargabilidad de bienes del Estado 51
Tabla 4 Tutela jurisdiccional efectiva y medidas excepcionales 54
Tabla 5 Intersección y medidas excepcionales 56
Tabla 6 Sobre el objetivo general: Analizar como la inembargabilidad de los bienes del Estado justifica la regulación de medidas excepcionales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva..... 60
Tabla 7 Análisis vs Codificación de las preguntas 1-2 y E1-E-10..... 66
Tabla 8 Analizar cómo los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia justifican la necesidad de regular criterios excepcionales que delimiten los bienes estatales susceptibles de embargo, para asegurar la tutela jurisdiccional efectiva. 67
Tabla 9 Delimitar los bienes estatales de dominio privado susceptibles de embargo, a fin de justificar la creación de una base de datos interoperable de bienes estatales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva..... 76
Tabla 10 Identificar las fuentes de recursos en el sistema presupuestal, de tesorería y recaudación, que pueden complementar el embargo material de bienes del Estado para asegurar el cumplimiento efectivo de sentencias sin afectar servicios públicos indispensables. 85
Tabla 11 Supuesto general 91
Tabla 12 Primer supuesto especifico..... 93
Tabla 13 Segundo supuesto especifico 95
Tabla 14 Tercer supuesto especifico..... 96
Tabla 15 Respuestas de la pregunta n 1 130
Tabla 16 Respuestas de la pregunta n 2 132
Tabla 17 Respuestas de la pregunta n 3 134
Tabla 18 Respuestas de la pregunta n 4 136
Tabla 19 Respuestas de la pregunta n 5 137
Tabla 20 Respuestas de la pregunta n 6 139
Tabla 21 Respuestas de la pregunta n 7 140
Tabla 22 Respuestas de la pregunta n 8 142
Tabla 23 Respuestas de la pregunta n 9 144
Tabla 24 Respuestas de la pregunta n 10 146
Tabla 25 Respuestas de la pregunta n 11 147

Resumen

La presente investigación tuvo como objetivo analizar cómo la inembargabilidad de los bienes del Estado justifica la regulación de medidas excepcionales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva; en tal sentido, el estudio abordó la tensión entre la protección constitucional de los bienes del Estado de dominio público y el derecho del acreedor judicial a obtener el cumplimiento material de sentencias firmes contra entidades estatales; razón por la cual, se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, con diseño fenomenológico interpretativo y alcance aplicado-propositivo. En ese sentido, para la recolección de información se emplearon entrevistas semiestructuradas dirigidas a operadores jurídicos y una ficha de análisis documental aplicada a normas, jurisprudencia constitucional y decisiones vinculadas con la ejecución contra el Estado; con lo cual, se obtuvo como resultados que la inembargabilidad no debe entenderse como una inmunidad absoluta, sino como una garantía funcional limitada a bienes del Estado de dominio público y recursos destinados a servicios públicos indispensables. Asimismo, se identificó la necesidad de establecer criterios objetivos para determinar bienes estatales de dominio privado susceptibles de embargo, implementar una base de datos interoperable de bienes estatales y regular mecanismos financieros excepcionales bajo control judicial; concluyéndose que la tutela jurisdiccional efectiva exige medidas que permitan ejecutar sentencias firmes sin afectar la continuidad de los servicios públicos esenciales.

***Palabras Clave**:* inembargabilidad, bienes estatales, tutela jurisdiccional efectiva, ejecución de sentencias, interoperabilidad patrimonial.

Abstract

The present research aimed to analyze how the non-attachability of State assets justifies the regulation of exceptional measures to guarantee effective judicial protection. In this regard, the study addressed the tension between the constitutional protection of State-owned public domain assets and the right of judicial creditors to obtain the material enforcement of final judgments against State entities. For this reason, the research was developed under a qualitative approach, with an interpretative phenomenological design and an applied-propositional scope. Accordingly, semi-structured interviews with legal operators and a documentary analysis form applied to regulations, constitutional case law, and decisions related to enforcement proceedings against the State were used for data collection. The results showed that non-attachability should not be understood as absolute immunity, but rather as a functional guarantee limited to State-owned public domain assets and resources allocated to essential public services. Likewise, the study identified the need to establish objective criteria to determine State-owned private domain assets subject to attachment, implement an interoperable database of State assets, and regulate exceptional financial mechanisms under judicial oversight. It was concluded that effective judicial protection requires measures that allow the enforcement of final judgments without affecting the continuity of essential public services.

key words*:* non-attachability, State assets, effective judicial protection, enforcement of judgments, asset interoperability.

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Planteamiento del Problema

La inembargabilidad de los bienes del Estado de dominio público, prevista en el artículo 616 y el inciso 1) del 648 del Código Procesal Civil, concordante con el artículo 73 de la Constitución Política del Perú, ha sido ratificada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como un principio de protección del dominio público.

En 1996, la Ley N.° 26599 (24 de abril) pretendió instaurar una inembargabilidad absoluta de todos los bienes del Estado; sin embargo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia N.° 006-96-I/TC, con fecha 30 de enero de 1997, determinó que dicha inmunidad no es indiscriminada, sino que debe restringirse estrictamente a los bienes afectados a un uso o servicio público.

En 2001, la Ley N.° 27584 (07 de diciembre) introdujo un procedimiento de ejecución que otorgó al Estado una prerrogativa de espera de seis meses y un límite presupuestal del 3%, creando una barrera temporal y cuantitativa que posterga el cumplimiento de las sentencias con calidad de cosa juzgada.

En 2004, al revisar la constitucionalidad de dicho marco normativo (Sentencia emitida en los Expedientes Acumulados N.º 015-2001-AI/TC, 016-2001-AI/TC y 004-2002-AI/TC, emitido el 29 de enero de 2004), el Tribunal Constitucional calificó como alarmante que el registro inmobiliario de los bienes del Estado a nivel nacional esté desactualizado y que se desconozca la realidad patrimonial de cada entidad; asimismo, precisó que corresponde al juez determinar en cada caso concreto qué bienes cumplen las condiciones de dominio privado para ser embargados; en este contexto, esta atribución judicial se encuentra obstaculizada, toda vez que el desconocimiento de la realidad patrimonial de las entidades impide al magistrado identificar con certeza los activos ejecutables, trasladándole una carga investigativa que, ante

la ausencia de mecanismos de interoperabilidad, deviene en una dilación del proceso y en la ineficacia de la tutela jurisdiccional efectiva.

En 2012, mediante la STC N.º 01873-2011-PA/TC (08 de marzo), se estableció que la procedencia del embargo sobre bienes del Estado, sean estos muebles o inmuebles, no debe tener más límite que el hecho de tratarse, o tener la condición, de bienes de dominio público; en cuanto a la medida de embargo en forma de retención en las cuentas corrientes, se estableció que la misma debe fundarse en el carácter embargable de ellos en función de su no uso y/o utilización para fines públicos; para ello, se indicó que se deberá ordenar a la entidad, bajo apercibimiento de imponerle multas, que señale bien libre por el monto ordenado en el proceso judicial subyacente, a efectos de que se proceda a la ejecución forzada de la sentencia.

Este marco normativo y jurisprudencial, sin embargo, no ha resuelto de manera clara la determinación de los bienes estatales susceptibles de embargo; por tanto, la falta de precisión sobre la naturaleza de ciertos bienes patrimoniales del Estado, especialmente aquellos no destinados directamente a un uso o servicio público, genera una situación de inseguridad jurídica que debilita el principio de tutela jurisdiccional efectiva; así, el problema no reside en la vigencia del principio de inembargabilidad, sino en la ausencia de un mecanismo que permita distinguir con certeza los bienes del Estado de dominio público, que son inembargables, de los bienes del Estado de dominio privado, que sí podrían ser afectados para satisfacer obligaciones reconocidas judicialmente.

La consecuencia es una paradoja, ya que mientras las personas se encuentran obligados a cumplir de inmediato con las sentencias desfavorables, el Estado, no solo cuenta con una protección temporal, sino que, adicionalmente al ampararse en el principio de inembargabilidad sin criterios uniformes de delimitación, dilata o incluso imposibilita la ejecución de las resoluciones judiciales en su contra. El artículo 73º del Decreto Legislativo Nº 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, publicado el 16 de septiembre de

2018, regula exclusivamente la gestión financiera del pago estatal y no constituye una norma procesal sobre medidas de ejecución jurisdiccional; sin embargo, su aplicación operativa podría generar una barrera fáctica en sede judicial, pues, al blindar fondos destinados a fines operativos (remuneraciones y previsión), el espectro de bienes sobre los cuales el juez podría trabar un embargo en forma de retención se vería reducido a cuentas casi siempre insuficientes; por lo tanto, esto estaría supeditando la eficacia de la tutela jurisdiccional a la disponibilidad presupuestaria, dilatando etapa técnica de ejecución.

De acuerdo a lo anterior, se podrá sostener que esta asimetría socava la igualdad procesal y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, pilares esenciales del Estado constitucional de derecho.

1.2. Descripción del problema

La tensión entre el principio de inembargabilidad del patrimonio estatal y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva se manifiesta principalmente en la fase más crítica del proceso: la ejecución de sentencias firmes frente a entidades públicas. En términos constitucionales, la protección reforzada del patrimonio público se asocia a la continuidad del interés general y a la preservación de bienes destinados al uso o servicio público; sin embargo, cuando dicha protección opera como una regla rígida o se invoca sin delimitación suficiente, puede convertir la decisión judicial en un pronunciamiento meramente declarativo, debilitando la efectividad real de la tutela jurisdiccional; en consecuencia, la ejecución de sentencias contra el Estado se transforma en el principal punto de fricción entre la supremacía de la cosa juzgada y la protección del interés público.

Esta tensión no es ajena al derecho comparado. En el caso español, el Tribunal Constitucional abordó el privilegio de inembargabilidad de la Hacienda pública y su compatibilidad con la efectividad de la ejecución, evidenciando la necesidad de compatibilizar

la protección del interés general con el cumplimiento de obligaciones reconocidas judicialmente. Dicho precedente demuestra que la inembargabilidad no puede concebirse como inmunidad absoluta, sino como una garantía funcional sujeta a límites constitucionales (Tribunal Constitucional de España, 1998).

En el Perú, el marco constitucional reconoce que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles (artículo 73° de la Constitución), configurando una esfera de protección reforzada sobre determinados bienes estatales. En sede procesal civil, el Código Procesal Civil regula los bienes inembargables, cuya interpretación se limita a los bienes del Estado de dominio público (inciso 1 del art. 648) y, adicionalmente, contempla supuestos especiales de improcedencia de medidas cautelares para futura ejecución forzada contra diversos órganos estatales (art. 616), incorporando una regla de protección respecto de bienes asignados a servicios públicos indispensables cuando su afectación comprometa el desenvolvimiento normal del servicio. (Código Procesal Civil, 1993). No obstante, este marco normativo no establece criterios operativos claros que permitan distinguir con certeza los bienes estatales de dominio público (inembargables) de aquellos de dominio privado (potencialmente ejecutables), generando un amplio margen de discrecionalidad judicial.

En ese contexto, un punto de quiebre lo constituyó la modificación introducida por la Ley N.° 26599, que pretendió extender la inembargabilidad de modo amplio al reemplazar el inciso 1 del artículo 648 del Código Procesal Civil (Ley N.° 26599, 1996). Dicha incorporación fue objeto de control constitucional y el Tribunal Constitucional del Perú, al pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad, estableció que la Constitución no habilita a trasladar automáticamente la inmunidad propia del dominio público a los bienes estatales de dominio privado, rechazando la extensión indiscriminada del privilegio (Tribunal Constitucional de Perú, 1997, Stc N.° 006-96-I/TC).

No obstante, pese a ese criterio, en la práctica subsisten altos niveles de fricción

interpretativa: por un lado, persiste incertidumbre sobre cómo identificar con predictibilidad cuáles bienes estatales son realmente susceptibles de embargo (bienes patrimoniales no afectados a uso público inmediato) y, por otro lado, se han consolidado pronunciamientos que refuerzan la protección de fondos públicos frente a medidas de embargo o retención en cuentas estatales, lo cual complejiza la ejecución cuando la condena es dineraria y el Estado concentra liquidez mediante reglas de tesorería (Tribunal Constitucional de Perú, 2024). En esa línea, dichas decisiones evidencian el peso que el Tribunal asigna a la intangibilidad de fondos públicos en determinados supuestos, alimentando un escenario donde, ante la falta de delimitación fina, las entidades públicas suelen invocar inembargabilidad de forma expansiva y los jueces adoptan respuestas heterogéneas; como resultado, el acreedor que cuenta con una sentencia firme enfrenta obstáculos estructurales para obtener satisfacción material, especialmente cuando la condena es dineraria y los recursos estatales se concentran en fondos sujetos a reglas estrictas de administración financiera.

El problema se vuelve más visible en la ejecución contra gobiernos regionales y locales, donde el acreedor puede contar con sentencia firme, pero encuentra obstáculos para convertirla en satisfacción material, ya sea porque no hay certeza sobre bienes patrimoniales embargables, o porque los recursos líquidos se rigen por reglas de administración financiera. Desde la perspectiva del diseño institucional, esto produce asimetrías, ya que, mientras el particular enfrenta mecanismos coercitivos efectivos, el Estado puede dilatar el cumplimiento apoyándose en la indeterminación normativa o en la ausencia de información patrimonial estandarizada. Debe remarcarse que en algunos criterios administrativos se ha sostenido que ciertos derechos de crédito o acreencias de gobiernos locales o regionales pueden ser embargables en la medida en que correspondan a bienes de dominio privado y no se encuentren destinados al uso público ni afectados a un servicio público, lo cual debe determinarse caso por caso (SUNAT, 2014); sin embargo, estos criterios no se han traducido en un mecanismo

operativo uniforme que reduzca la discrecionalidad y eleve la predictibilidad en sede judicial.

En ese escenario, la investigación busca identificar una arquitectura de medidas excepcionales que permitan ejecutar sin desarticular servicios públicos indispensables; en tal sentido, el debate no se agota en definir si "se puede embargar, o si se existe presupuesto financiado", sino en cómo ejecutar de manera constitucionalmente compatible, para lo cual se debe evaluar primero la delimitación de criterios jurisprudenciales y normativos para diferenciar bienes del Estado de dominio público y dominio privado; luego identificando el sistema de herramientas de interoperabilidad (por ejemplo, una base de datos patrimonial de bienes estatales) que permita identificar bienes patrimoniales embargables con reglas uniformes; y finalmente, se pretenderá incorporar fórmulas de ejecución financiera que operen a través del sistema presupuestal o tesorería y recaudación, focalizadas en recursos disponibles no indispensables, como vía complementaria al embargo material para sentencias que contengan una obligación dineraria.

Este eje exige leer la ejecución no solo desde el Código Procesal Civil, sino también desde las reglas de la Administración Financiera, ya que, el Decreto Legislativo N.° 1440 establece que el pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada se efectúa con cargo al presupuesto institucional, habilitando incluso la afectación de un porcentaje para atender dichas obligaciones en los ejercicios siguientes (Decreto Legislativo N.° 1440, 2018). Asimismo, el Decreto Legislativo N.° 1441 reconoce expresamente la inembargabilidad de los Fondos Públicos conformantes de la Cuenta Única del Tesoro Público (CUT), lo que incide directamente en la viabilidad del embargo sobre liquidez estatal (Decreto Legislativo N.° 1441, 2018). A su vez, el propio Ministerio de Economía y Finanzas ha difundido orientaciones operativas para la atención de sentencias judiciales, precisando el alcance del artículo 73 del Decreto Legislativo N.° 1440 y la lógica de programación presupuestal asociada (Ministerio de Economía y Finanzas, 2023).

En consecuencia, el problema actual no reside en la validez del principio de inembargabilidad, sino en la imposibilidad práctica de ejecutar las sentencias; esta dificultad se concreta en dos factores concurrentes: de un lado, la ausencia de mecanismos para que los jueces identifiquen con certeza qué activos del Estado son de dominio privado; y de otro lado, el blindaje financiero sobre los fondos públicos; como resultado, la protección del patrimonio estatal se proyecta en la práctica de manera expansiva sobre casi todos los bienes del Estado, supeditando la eficacia de la tutela jurisdiccional a la sola disponibilidad presupuestal de la entidad deudora; frente a ello, la investigación exige analizar el fenómeno desde tres dimensiones: la viabilidad de los criterios jurisprudenciales, la necesidad de herramientas técnicas de identificación patrimonial y el diseño de fórmulas de ejecución financiera aplicables al sistema de tesorería; en esa línea, García y Fernández (1986) sostienen que la inembargabilidad no puede justificarse como una inmunidad general del patrimonio público, sino únicamente en función del respeto debido al funcionamiento de los servicios públicos; por tanto, su alcance debe limitarse a aquellos bienes efectivamente afectados al uso público o a la prestación de servicios públicos esenciales, sin extenderse indiscriminadamente a bienes patrimoniales disponibles o no afectados; desde esta perspectiva, la ejecución de sentencias firmes contra el Estado exige compatibilizar la protección del interés general con el derecho del acreedor judicial a obtener una tutela jurisdiccional efectiva, de modo que la inembargabilidad no opere como un mecanismo de neutralización práctica del mandato judicial.

1.3. Formulación del problema

1.3.1. Problema general

¿De qué manera la inembargabilidad de los bienes del Estado justifica la regulación de medidas excepcionales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva?

1.3.2. Problemas específicos

- 1.PE: ¿De qué manera los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia justifican la necesidad de regular criterios excepcionales que delimiten los bienes estatales susceptibles de embargo, para asegurar la tutela jurisdiccional efectiva?
- 2.PE: ¿Cómo se podría delimitar los bienes estatales de dominio privado susceptibles de embargo, a fin de justificar la creación de una base de datos interoperable de bienes estatales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva?
- 3.PE: ¿Qué fuentes de recursos en el sistema presupuestal, de tesorería y recaudación, pueden complementar el embargo material de bienes del Estado para asegurar el cumplimiento efectivo de sentencias sin afectar servicios públicos indispensables?

1.4. Antecedentes

Es importante señalar que para la realización del presente trabajo de investigación se ha ejecutado la búsqueda tanto a nivel de la facultad como en la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional Federico Villarreal en las cuales no se encontraron ningún trabajo relacionado con el tema central de la presente investigación; asimismo, se usaron como fuente los repositorios indexados de valor científico.

1.4.1. Antecedentes Nacionales

Del Águila Díaz (2016) llevó a cabo un estudio para obtener el grado de Maestro en Derecho Penal y Procesal Penal en la Universidad Nacional de Trujillo, titulado El delito de prevaricato en la modalidad de embargo a fondos públicos del Estado; el propósito de la investigación fue examinar la definición, fundamentos y alcances de la naturaleza jurídica de

los bienes de dominio público y el delito de prevaricato, tomando como referencia el artículo 73 de la Constitución Política del Perú; desde una metodología de tipo documental o bibliográfica, el autor analizó cuarenta (40) procesos judiciales del Distrito Judicial de Tarapoto vinculados con el pago de beneficios sociales, obligaciones de dar suma de dinero, procesos de amparo y acciones contencioso-administrativas. Como resultado, concluyó que cuando un juez dicta medidas cautelares de embargo o retención sobre cuentas corrientes con fondos públicos, incurre en prevaricato, en la medida que la Constitución únicamente permite afectar bienes del Estado de dominio privado, declarando inembargables los destinados a fines públicos.

Para este autor, la Constitución debe entenderse como una norma jurídica con fuerza vinculante y de rango supremo, lo que implica que ningún acto de los poderes públicos puede apartarse de lo expresamente previsto en ella; esta interpretación refuerza la idea de que la intangibilidad de los fondos públicos constituye un límite absoluto a la actuación de los jueces en materia de ejecución, aspecto directamente conectado con la problemática de la presente investigación.

Por su parte, Alberto (2017) desarrolló una investigación de carácter dogmático-jurídico en la Universidad Nacional "Santiago Antúnez de Mayolo", bajo el título La inejecución de las obligaciones dinerarias dictadas judicialmente contra el Estado. El estudio tuvo como finalidad identificar las restricciones que obstaculizan la ejecución de sentencias con calidad de cosa juzgada contra entidades estatales por deudas dinerarias; a través de un enfoque normativo y documental, con diseño no experimental transversal, el autor analizó doctrina, jurisprudencia y normativa aplicable en la ciudad de Huaraz en el año 2016; entre sus conclusiones destacó que la mayoría de sentencias firmes dictadas contra el Estado no se ejecutan eficazmente, lo que vulnera la tutela jurisdiccional efectiva de los acreedores y refuerza la necesidad de replantear los mecanismos que delimitan la inembargabilidad.

En esa misma línea, Baca (2006), en su obra "La ejecución de sentencias condenatorias

de la Administración", en especial el embargo del dinero público, efectuó un análisis crítico sobre los principales hitos normativos y jurisprudenciales relacionados con la ejecución de resoluciones contra la administración del Estado. El autor examina los alcances del principio de inembargabilidad de los bienes estatales, así como las limitaciones que este genera en relación con la garantía del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

De acuerdo con Baca (2006), la inembargabilidad absoluta de los bienes demaniales genera una seria restricción al derecho de los particulares a ejecutar sus créditos frente a la Administración. Esta situación coloca a los ciudadanos en una condición de desventaja frente al Estado, que cuenta con privilegios justificados en el interés del servicio público. Asimismo, el autor destaca que los bienes de la administración pública que no son demaniales están sujetos a procedimientos especiales, marcados por el principio de legalidad presupuestaria, lo que otorga al Estado el control sobre los mecanismos y plazos de pago. Tal escenario puede comprometer de manera significativa la tutela efectiva cuando las entidades deciden dilatar de forma indefinida el cumplimiento de sus obligaciones.

Finalmente, Jiménez Jara (2019) elaboró una investigación de tipo documental denominada, "La observancia a nivel judicial del principio de ne bis in ídem y el tratamiento diferenciado en los requerimientos contra el Estado-demandado (Perú)"; En este trabajo se analizó el cumplimiento de sentencias que imponen obligaciones dinerarias al Estado como parte demandada, destacando que, aun cuando la sentencia debe cumplirse de acuerdo con sus propios términos, en muchos casos el acreedor se ve forzado a solicitar la imposición de multas por incumplimiento, lo que abre la posibilidad de calificar la omisión como un ilícito penal; de esta manera, se evidencia que el Estado recibe un trato procesal diferenciado frente a un deudor particular, puesto que la normativa aplicable le permite invocar la legalidad presupuestaria

antes de atender las deudas, lo cual afecta la igualdad procesal y la efectividad de las resoluciones judiciales.

1.4.2. Antecedentes Internacionales

Desde esta perspectiva, Madrigal y Navarro (2015), en su tesis titulada Medidas cautelares de embargo de bienes estatales en procesos ejecutivos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, realizaron una investigación orientada a determinar cuáles bienes del Estado colombiano pueden ser objeto de medidas cautelares de embargo en el marco de un proceso contencioso-administrativo. El punto de partida de su análisis se sustentó en la necesidad de los particulares de promover procesos ejecutivos contra la administración para hacer efectivos sus derechos al cobro de sumas adeudadas por contratos, acreencias laborales, sentencias, laudos arbitrales u otros documentos con fuerza ejecutiva. Este estudio es relevante porque evidencia que, incluso bajo el principio de inembargabilidad, resulta indispensable definir excepciones que permitan garantizar la tutela jurisdiccional efectiva frente a la administración pública.

De manera complementaria, Sequea, Luna y Zuluga (2025), en su tesis doctoral, "Excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos derivados del Sistema general de Participación desde la posición de la Corte Constitucional en Colombia desde el año 2022-2024", tuvo como objetivo identificar las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico colombiano y cómo pueden ser usados para la protección del derecho de los acreedores a reclamar sus créditos, para lo cual, se centraron en analizar la aplicabilidad de excepciones a dicho principio dentro del sector salud. En ese sentido, los autores concluyeron que, en determinados supuestos, la inembargabilidad no puede operar de forma absoluta, ya que ello limitaría de manera desproporcionada el derecho de los acreedores a obtener el cumplimiento de sus créditos; este antecedente resulta

útil en el contexto peruano porque permite reflexionar sobre la necesidad de mecanismos que delimiten qué bienes estatales de naturaleza privada pueden ser afectados para compatibilizar el interés público con la tutela efectiva.

Desde otro ángulo, Ramírez Carvajal (2017), en su obra "Tutela judicial efectiva", llevó a cabo un análisis comparativo entre las legislaciones de Colombia y Perú, con énfasis en la atención de las denominadas "pequeñas causas". La autora sostiene que el Estado social de derecho debe garantizar el acceso a la justicia y el cumplimiento de las resoluciones, considerando que las desigualdades sociales suelen traducirse en limitaciones de acceso efectivo. Su estudio concluye que el gran reto de los poderes judiciales en América Latina es brindar respuestas oportunas que reduzcan la congestión procesal y aseguren la efectividad de las resoluciones. Este trabajo se conecta directamente con el problema de investigación, al resaltar que la tutela jurisdiccional efectiva no puede quedar subordinada a privilegios procesales que favorezcan al Estado frente a los particulares.

Finalmente, Ordóñez Román (2019), en su artículo "Breve tratamiento de la ejecución de sentencias contra la Administración Pública Ecuatoriana en materia laboral", publicado en la Revista de Investigación e Innovación, coincide con los planteamientos previos al examinar el cumplimiento de sentencias contra la administración pública en el ámbito laboral ecuatoriano.

El autor destaca que su análisis parte de un enfoque constitucional, considerando la relación entre derechos y garantías como núcleo de la tutela efectiva; concluye que la inembargabilidad absoluta de los bienes estatales, sin criterios diferenciadores, puede generar graves afectaciones al derecho de los acreedores, lo que convierte este antecedente en un referente comparativo para abordar la situación peruana.

1.5. Justificación de la investigación

1.5.1. Teórica

La investigación se justifica teóricamente porque abordó la tensión entre la inembargabilidad de los bienes estatales y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva; en el Perú, el artículo 73° de la Constitución establece que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles; en el ámbito procesal civil, con la Ley N.º 26599, publicada el 24 de abril de 1996, se sustituyó el artículo 648 del Código Procesal Civil, incorporando el inciso 1), que declaró que los bienes del Estado eran inembargables, sin diferenciar entre bienes del Estado dominio público y dominio privado; sin embargo, esa redacción fue cuestionada y, finalmente, declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en el Exp. N.° 006-96-I/TC; en dicho fallo, este organismo autónomo precisó que el artículo 73 de la Constitución establece que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, deduciéndose que no gozan de aquellas inmunidades los bienes que conforman el patrimonio privado del Estado; por tanto, supeditar el cumplimiento de los fallos a que sean atendidos únicamente con las partidas previamente presupuestadas del Sector establece un trato discriminatorio sin ninguna base objetiva y razonable que vulnera el principio de igualdad ante la ley y reduce la decisión judicial a una sentencia meramente declarativa, haciendo que el debido proceso quede inconcluso.

Conforme a lo anterior, actualmente, se reconoce solamente la inembargabilidad de los bienes del Estado de dominio público, lo que implica que los bienes del Estado de dominio privado sí son susceptibles de embargo en determinadas circunstancias; esta precisión, aunque resuelta parcialmente en la jurisprudencia, no ha sido acompañada de un mecanismo que permita determinar con claridad qué bienes del Estado son de dominio privado; en consecuencia, esta falta de certeza genera inseguridad jurídica en la ejecución de sentencias

contra el Estado, por lo que el aporte teórico de esta investigación consiste en proponer la interoperabilidad de los registros patrimoniales como un instrumento que permita materializar la distinción reconocida constitucionalmente, armonizando así la protección del dominio público con la eficacia de la tutela jurisdiccional efectiva.

1.5.2. Practica

Desde el plano práctico, la investigación se justifica porque buscó aportar soluciones a un problema recurrente en los procesos de ejecución contra el Estado, ya que, en la práctica judicial, los acreedores que han obtenido sentencias o autos finales firmes suelen enfrentar dificultades para materializar sus créditos debido a que las entidades públicas invocan la inembargabilidad de manera amplia y, en muchos casos, sin precisar si se trata de bienes de dominio público o de dominio privado; esta situación genera dilaciones, resoluciones contradictorias y, sobre todo, la frustración del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional han reconocido que los bienes del Estado de dominio privado pueden ser embargables, pero la ausencia de un mecanismo objetivo para identificarlos impide que esta regla se aplique de manera uniforme; en consecuencia, el estudio cobra relevancia práctica al proponer la interoperabilidad de registros patrimoniales, como el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales-SINABIP y otros sistemas, para consolidar un listado verificable de bienes estatales susceptibles de embargo; con ello, se ofrecería una herramienta útil a jueces, abogados litigantes y acreedores que permita ejecutar las sentencias con mayor certeza, evitando al mismo tiempo afectar bienes de dominio público destinados a fines esenciales.

1.5.3. Metodológica

La presente investigación se justificó desde el punto de vista metodológico, ya que, los métodos, procedimientos y técnicas e instrumentos diseñados utilizados en la realización del presente trabajo de investigación tienen validez, y asimismo al ser utilizados en otros trabajos de investigación son eficaces, y de ellos se puede deducir que pueden estandarizarse, en consecuencia, podemos deducir que tiene una justificación metodológica.

1.6. Limitaciones de la investigación

La presente investigación presenta como doble limitación: en el plano jurídico y jurisprudencial, se enfrentó a la ausencia de normatividad expresa y de doctrina jurisprudencial vinculante de la Corte Suprema; esto se debe a que, al tramitarse el embargo contra los bienes del Estado en la etapa técnica de ejecución, las resoluciones se agotan (según donde se inicia el proceso) en los Juzgados o las Salas Superiores y no acceden a casación; a ello se suma que los autos de vista de un cuaderno de apelación no se publican en el portal del diario oficial El Peruano, a diferencia de las casaciones; de otro lado, en el plano documental, también existió limitación por el acceso restringido y la falta de sistematización de la información patrimonial de las entidades públicas; por tanto, la opacidad de los registros oficiales para identificar y diferenciar cualitativamente los bienes del Estado de dominio privado de aquellos bienes del Estado de dominio público restringió la posibilidad de analizar un catálogo de activos realizables.

1.7. Objetivos

1.7.1. Objetivo general

Analizar como la inembargabilidad de los bienes del Estado justifica la regulación de medidas excepcionales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva.

1.7.2. Objetivos específicos

- 1.OE: Analizar cómo los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia justifican la necesidad de regular criterios excepcionales que delimiten los bienes estatales susceptibles de embargo, para asegurar la tutela jurisdiccional efectiva.
- 2.OE: Delimitar los bienes estatales de dominio privado susceptibles de embargo, a fin de justificar la creación de una base de datos interoperable de bienes estatales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva
- 3.OE: Identificar las fuentes de recursos en el sistema presupuestal, de tesorería y recaudación, que pueden complementar el embargo material de bienes del Estado para asegurar el cumplimiento efectivo de sentencias sin afectar servicios públicos indispensables.

II. MARCO TEÓRICO

2.1. Bases teóricas

2.1.1. Alcances de las Cautelares

2.1.1.1. La teoría general de la medida cautelar

La teoría cautelar responde a una construcción doctrinal desarrollada a partir de la necesidad de evitar que el tiempo propio del proceso judicial frustre la eficacia de la decisión definitiva. En esa línea, Calamandrei (1945) concibió las providencias cautelares como mecanismos provisionales orientados a neutralizar los riesgos derivados de la demora procesal, mientras que la doctrina posterior vinculó el periculum in mora con la posibilidad de que el retardo del proceso torne ineficaz la tutela jurisdiccional. Sobre dicha base, Ledesma (2013) sostiene que el sistema procesal civil peruano acoge una tutela cautelar amplia, en la que convergen diversos modos de cautela, entre estas las medidas homogéneas o asegurativas, destinadas a conservar la utilidad práctica de la sentencia; y las medidas anticipatorias, que adelantan provisionalmente determinados efectos de la decisión final; asimismo, Monroy (2004) diferencia las medidas coincidentes y no coincidentes, según exista o no semejanza entre el contenido de la medida cautelar y la pretensión principal. Asimismo, Cavani (2010) advierte que la clasificación del Código Procesal Civil peruano combina categorías doctrinarias distintas, provenientes principalmente de Calamandrei y Carnelutti; en ese sentido, el Código Procesal Civil regula las medidas para futura ejecución forzada, las temporales sobre el fondo, las innovativas y las de no innovar; además, incorpora la medida cautelar genérica prevista en el artículo 629, que opera como una cláusula abierta destinada a conceder una medida no prevista expresamente cuando resulte la más adecuada para asegurar el cumplimiento de la decisión definitiva.

Como se ha señalado, una línea doctrinal distingue entre medidas cautelares homogéneas y medidas cautelares coincidentes, y en relación con las primeras, Ariano (2001)

explica que la tutela cautelar cumple una función instrumental, pues sirve para garantizar la efectividad de la sentencia de fondo, ya sea declarativa, constitutiva o de condena. En esa misma línea, Ledesma (2013) sostiene que las medidas homogéneas responden a una concepción asegurativa de la tutela cautelar, en tanto buscan conservar bienes, situaciones o fuentes de ejecución que permitan que la sentencia, de ser estimatoria, pueda cumplirse eficazmente; por ello, bajo esta lógica, se ubican principalmente el embargo, el secuestro conservativo y la anotación de demanda, dado que no satisfacen de inmediato la pretensión principal, sino que preservan las condiciones necesarias para su futura ejecución.

No obstante, Ariano (2001) advierte que la tutela cautelar no debe ser entendida únicamente desde una función ejecutiva posterior, pues su eficacia se vincula con el proceso de cognición al cual sirve de instrumento; en ese sentido, una comprensión excesivamente rígida de la homogeneidad podría reducir indebidamente el alcance de la tutela cautelar a la sola conservación de bienes para la ejecución; por ello, Ledesma (2013) precisa que el sistema cautelar no se agota en medidas de aseguramiento, sino que también comprende formas de tutela urgente destinadas a neutralizar el riesgo de ineficacia de la sentencia definitiva.

Respecto de las medidas cautelares coincidentes, Monroy (2002) propone una clasificación construida a partir de la semejanza o diferencia existente entre la pretensión principal y el contenido de la medida cautelar; y según dicho autor, las medidas no coincidentes son aquellas que aseguran la eficacia de la sentencia sin reproducir los efectos prácticos de lo pedido en la demanda, como ocurre con el embargo o la anotación de demanda; por contrario, las medidas coincidentes son aquellas que implican, total o parcialmente, una actuación material similar a la que ocurriría si la demanda fuese declarada fundada, por lo que su contenido guarda íntima relación con la relación jurídica principal y coincide con los efectos de la futura decisión definitiva.

En esa misma línea, Monroy (2002) sostiene que las medidas coincidentes no solo

buscan asegurar el resultado útil del proceso, sino que adelantan provisionalmente determinados efectos de la tutela final; por ello, Ledesma (2013) afirma que este tipo de medidas exige especial rigor en la verificación de sus presupuestos, especialmente la verosimilitud del derecho, el peligro en la demora, la necesidad impostergable, la adecuación, la proporcionalidad y la reversibilidad de la decisión cautelar. De esta manera, la coincidencia entre la medida cautelar y la pretensión principal justifica un control judicial más intenso, debido a que la medida puede producir efectos materiales semejantes a los de una sentencia estimatoria.

Ahora en cuanto a las llamadas medidas cautelares anticipatorias que como su propio nombre lo expresa se llaman así porque se anticipan a la sentencia, esto es, cuya medida acogida coincide con el contenido del ejecutivo de la sentencia final que todavía no se ha dictado; ello según Ledesma (2013) sucede cuando dicha medida cautelar es realmente un anticipo provisional y que produce los mismos efectos de la sentencia definitiva y esta a su vez se convierte en resolución final y definitiva si es que ante esta no existe ninguna limitación o revocación.

En ese sentido, las medidas anticipatorias se vinculan con las medidas coincidentes, en tanto se caracterizan por anticipar provisionalmente los efectos de la sentencia definitiva; ante ello Ledesma (2013) explica que, en el Código Procesal Civil peruano, estas se manifiestan principalmente en las medidas temporales sobre el fondo y, bajo determinados supuestos, en las medidas innovativas, pues a través de ellas el juez puede ordenar provisionalmente el cese de una actividad, la abstención de una conducta, la continuidad de una prestación o la realización de una actuación que coincide, total o parcialmente, con lo que se pretende obtener en la sentencia.

Finalmente, Ledesma (2013) señala que la tutela anticipatoria amplía el ámbito clásico de la tutela cautelar, ya que no se limita a conservar bienes o situaciones para una futura

ejecución, sino que permite otorgar provisionalmente una protección material y de carácter urgente; en esa contexto, Monroy (2002) considera que estas medidas responden a la necesidad de evitar que la demora del proceso torne ineficaz la tutela jurisdiccional efectiva, sobre todo cuando el daño que amenaza a la parte solicitante no puede ser neutralizado únicamente mediante medidas de aseguramiento.

Según el destacado procesalista Monroy (2004) propone una forma de clasificar las medidas orientadas a la similitud o diferencia que se pueda hallar entre la pretensión principal y el contenido de la medida cautelar así mismo las califica como coincidentes y no coincidentes; es así que, respecto a estas últimas se distinguen en el sentido que aseguran la eficacia de la decisión final, sin tomar en cuenta la pretensión principal; y el embargo y la anotación de la demanda son manifestaciones de estas medidas no coincidentes, porque con cualquiera de ellas se asegura la pretensión principal sin que haya relación entre sus contenidos; por otro lado, en las medidas coincidentes su contenido tiene una gran relación con el contenido de la relación principal, es decir coinciden sus en sus efectos; sin embargo, a pesar de que en ambas medidas lo que se quiere alcanzar es asegurar la eficacia de la sentencia final, así mismo se debe precisar que las medidas coincidentes tienen cierta dificultad para ser aceptadas en un gran sector de la doctrina, porque se resiste a aceptar que algunos efectos de lo pedido, puedan concederse si aún no existe un conocimiento pleno y no es cosa juzgada. Uno de los criterios por los cuales la doctrina no la acepta porque aún no tiene la certeza del derecho de fondo es decir no hay una certeza final al momento que se dicta la medida, cabe mencionar que aquí acciona el *inaudita pars*, por ello resulta controversial que se anticipe los efectos de la sentencia final con tan solo contar con la versión de una de las partes que es la solicitante.

Por último y no por ello menos importante se debe dejar en claro que nuestra legislación considera bajo la ejecución forzada varias modalidades de afectación de bienes, tomando en cuenta dos puntos: La actividad productiva del deudor y la naturaleza del bien por los cuales

tenemos como manifestación del embargo al depósito, secuestro, retención, inscripción, retención e intervención.

2.1.1.2. Clasificación de las medidas cautelares propuesta por Piero Calamandrei

Según este destacado estudioso, "La relación de instrumentalidad que liga la providencia cautelar a la providencia principal puede asumir diversas formas, que a mi entender, cabe reducir a cuatro tipos cuya esquemática reseña puede contribuir a facilitarnos un criterio para la clasificación sistemática de estas providencias" (Podetti, 1956, p.32)

i. Providencias instructoras anticipadas. - son aquellas medidas cuyo propósito es fijar, conservar o asegurar ciertos datos o resultados probatorios positivas o negativas para ser empleados en el proceso principal o cautelado. Estos datos probatorios con el tiempo serían imposibles o más difíciles de recopilar.

ii. Providencias para facilitar el resultado práctico de una futura ejecución forzada prohibiendo la dispersión de los bienes que pueda ser objeto de la misma.

Así, por ejemplo:

> "(…) en la ejecución forzada de los créditos en dinero al procedimiento expropiación sobre los bienes muebles corresponde al secuestro conservativo, que cuando el juicio definitivo sobre el crédito dé un resultado favorable al secuestrante, puede desembocar, sin solución de continuidad, en la ejecución mobiliaria, siendo justamente de lamentar la falta en nuestro derecho de una medida cautelar análoga sobre los bienes inmuebles puesta al servicio de la expropiación inmobiliaria" (Calamandrei, 1945, p. 42).

iii. Providencias mediante las cuales la decisión se realiza internamente, esperando de que mediante el proceso ordinario se perfeccione la decisión definitiva, una relación controvertida, de la indecisión de la cual si esta se mantendría hasta la emisión de la providencia definitiva, podrían derivar a una de las partes daños y perjuicios irreparables.

iv. Aquí se encuentran las providencias en las cuales el juez impone una caución, la prestación de la cual se ordena al interesado como interesado como requisito para alcanzar una posterior providencia judicial.

2.1.1.3. Clasificación de las medidas cautelares propuesta por Ramiro Podetti

De forma general y de acuerdo al libro publicado por Podetti (1956) se hace mención a la siguiente clasificación:

a) Medidas para asegurar la ejecución

b) Medidas conservativas o asegurativas genéricas

c) Medidas cautelares sobre pruebas

d) Medidas cautelares sobre las personas

e) Medidas cautelares para satisfacer necesidades urgentes

Según las tipologías de las medidas cautelares que hasta ahora hemos revisado nos compete ahondar más sobre la clasificación de las medidas cautelares para futura ejecución forzada ya que en ella se encuentra la medida de embargo.

2.1.1.4. Las tipologías de las medidas cautelares

La clasificación normativa, según el Código Procesal Civil reconoce a dos formas o clases de medidas cautelares:

A. Medidas cautelares genéricas. Estas medidas cautelares atípicas se caracterizan por carecer de una regulación normativa específica dentro de nuestro ordenamiento procesal civil; sin embargo, pueden ser solicitadas por el justiciable y otorgadas por el magistrado bajo el criterio fundamental de que constituyan la vía más idónea para asegurar el cumplimiento de la decisión definitiva, tal como lo prevé el artículo 629 del Código Procesal Civil.

En ese sentido, el procesalista Rocco (1977) nos dice:

(…) Frente a la efectiva o presunta necesidad de proveer o suministrarle al juez un poder cautelar general que pueda ponerlos en condiciones de adoptar providencias, frente a la necesidad cautelar general, idóneas para evitar el peligro de que por posibles o probables eventos no configurados particularmente por normas específicas , pudiese de cualquier modo amenazar los intereses sustanciales que estén amparados en abstracto por el derecho objetivo el nuevo ordenamiento procesal ha predispuesto y sancionado una potestad cautelar general reconocida a los órganos jurisdiccionales como una manifestación general, aunque específica del derecho todavía más general de jurisdicción y como una forma autónoma de aplicación del derecho. (p.42)

B. Medidas cautelares específicas. Según Rocco (1977) son aquellas medidas cautelares nominadas y típicas es decir cuentan con una denominación o nombre que le fue otorgada por el legislador así mismo tiene una regulación normativa propia. Estas medidas tienen un uso más habitual y una justificación dentro del grupo social por ello han sido reguladas de manera especial además que cuentan con subgrupos ajustándose a determinados criterios de procedibilidad.

Así tenemos las siguientes medidas cautelares que corresponden a las específicas:

a) Medidas para futura ejecución forzada

b) Medidas temporales sobre el fondo

c) Medida innovativa

d) Medida de no innovar

2.1.1.5. El marco legal de los tipos de medidas cautelares del Código Procesal Civil

El Código Procesal Civil regula las medidas cautelares dentro del Título IV, referido al proceso cautelar, estableciendo primero las disposiciones generales y luego las medidas cautelares específicas; en tal sentido, como regla general, el artículo 608 dispone que "El juez competente para dictar medidas cautelares es aquel que se encuentra habilitado para conocer de las pretensiones de la demanda" y que la medida cautelar "tiene por finalidad garantizar el cumplimiento de la decisión definitiva" (Código Procesal Civil, 1993, art. 608); asimismo, el artículo 611 exige que el juez aprecie la verosimilitud del derecho invocado, el peligro en la demora y la razonabilidad de la medida para garantizar la eficacia de la pretensión (Código Procesal Civil, 1993, art. 611); a partir de ello, las medidas cautelares pueden clasificarse en medidas para futura ejecución forzada, medidas temporales sobre el fondo, medidas innovativas, medida de no innovar y medida cautelar genérica.

A) Medidas para futura ejecución forzada

Las medidas para futura ejecución forzada tienen por finalidad asegurar la realización material de una futura ejecución patrimonial; dentro de este grupo se encuentra el embargo, regulado en el artículo 642, que consiste en la afectación jurídica de un bien o derecho del presunto obligado; el secuestro, previsto en el artículo 643, que procede cuando se afecta un bien con desposesión de su tenedor y entrega a un custodio; el embargo en forma de inscripción, regulado en el artículo 656, aplicable a bienes registrados mediante la inscripción del monto de la afectación; el embargo en forma de retención, previsto en el artículo 657, cuando la medida recae sobre derechos de crédito u otros bienes en posesión de terceros; el embargo en forma de intervención en recaudación, regulado en el artículo 661, cuando se afectan los ingresos propios de una empresa; el embargo en forma de intervención en información, previsto en el artículo

665, destinado a recabar información sobre el movimiento económico de una empresa; el embargo en forma de administración de bienes, regulado en el artículo 669, cuando la medida recae sobre bienes fructíferos; y la anotación de demanda en los Registros Públicos, prevista en el artículo 673, cuando la pretensión discutida se refiere a derechos inscritos (Código Procesal Civil, 1993, arts. 642, 643, 656, 657, 661, 665, 669 y 673).

B) Medidas temporales sobre el fondo

Las medidas temporales sobre el fondo se caracterizan porque permiten anticipar, de manera excepcional, los efectos de la futura sentencia; en tal sentido, el artículo 674 establece que, "excepcionalmente, por la necesidad impostergable del que la pide, por la firmeza del fundamento de la demanda y prueba aportada", la medida puede consistir en la ejecución anticipada de lo que el juez va a decidir en la sentencia, siempre que sus efectos sean reversibles y no afecten el interés público (Código Procesal Civil, 1993, art. 674); dentro de esta categoría se encuentran, entre otros supuestos, la asignación anticipada de alimentos, los asuntos de familia e interés de menores, la administración de bienes, el desalojo anticipado, la administración de bienes conyugales y la ejecución anticipada en el interdicto de recobrar (Código Procesal Civil, 1993, arts. 675-681).

C) Medidas innovativas

Las medidas innovativas tienen por finalidad modificar o reponer una situación de hecho o de derecho cuando existe inminencia de un perjuicio irreparable; en este contexto, el artículo 682 señala que, ante dicha inminencia, el juez puede dictar medidas destinadas a reponer un estado de hecho o de derecho cuya alteración vaya a ser o sea el sustento de la demanda; además, precisa que se trata de una medida excepcional, por lo que solo procede cuando no resulte aplicable otra prevista en la ley (Código Procesal Civil, 1993, art. 682). Esta

categoría comprende supuestos como la interdicción, la cautela posesoria, el abuso del derecho y la protección del derecho a la intimidad, imagen y voz (Código Procesal Civil, 1993, arts. 683-686).

D) Medida de no innovar

La medida de no innovar busca conservar la situación existente para evitar que una modificación posterior frustre la eficacia del proceso; en este escenario, el artículo 687 establece que, ante la inminencia de un perjuicio irreparable, el juez puede dictar medidas destinadas a conservar la situación de hecho o de derecho vinculada con las personas y bienes comprendidos en el proceso; asimismo, señala que esta medida es excepcional y solo procede cuando no resulte aplicable otra prevista en la ley (Código Procesal Civil, 1993, art. 687).

E) Medida cautelar genérica

La medida cautelar genérica se encuentra regulada en el artículo 629 del Código Procesal Civil, según el cual, además de las medidas cautelares expresamente previstas en el Código y en otros dispositivos legales, puede solicitarse y concederse una medida no prevista, siempre que asegure de la forma más adecuada el cumplimiento de la decisión definitiva (Código Procesal Civil, 1993, art. 629); esta categoría permite al juez adecuar la tutela cautelar a las particularidades del caso concreto, siempre que respete los presupuestos de procedencia, proporcionalidad, razonabilidad y finalidad asegurativa de la medida.

2.1.1.6. Clases de embargo

A. El embargo. De acuerdo a nuestra regulación normativa de procesal civil el embargo (artículo 642°CPC) se entiende como la afectación jurídica de un bien o derecho del presupuesto obligado sin importar que el bien se encuentre en posesión de terceros, siempre

que la pretensión principal sea apreciable en dinero.

Esto es, con el objeto de garantizar el estado y los derechos del demandante desde que se origina la demanda hasta que concluya el proceso, es requisito indispensable que el demandante posea facultades cuya práctica contribuya a ejecutar con tiempo la derechosa que ocasionalmente pueden reconocerle en la sentencia para que estos no supongan ilusorios; en tal sentido, tenemos que el embargo no es otra cosa que una medida cautelar que busca garantizar la ejecución de la sentencia que se dicte en un proceso, cuando este persigue una pretensión dineraria o apreciable en dinero.

La afectación puede materializarse tanto de forma previa al inicio del proceso principal, bajo la figura de medida cautelar fuera del proceso prevista en el artículo 636 del Código Procesal Civil, como al inicio de este, a través de una medida cautelar dentro del proceso; de igual modo, el embargo puede trabarse con posterioridad a la expedición de la sentencia o auto final que aún no ha quedado firme, configurándose como una medida cautelar en etapa impugnatoria según lo regulado en el artículo 615 de la norma adjetiva citada; finalmente, esta afectación también puede concretarse en la etapa de ejecución como una medida de ejecución forzada.

Así podemos apreciar que el embargo está relacionado a la ejecución de títulos, no obstante existe el otro embargo el cual se dicta sin que se cuenta con una sentencia en la cual contenga una obligación, es decir, aquí “se utiliza el embargo como una medida cautelar asegurativa o calificada como embargo preventivo; no obstante el embargo puede ser ejecutivo” (Podetti, 1956, p.41), el cual consiste en trabar una ejecución en la que se demanda el pago de la deuda que surge de un título ejecutivo y el deudor al ser exhortado al cumplimiento del pago no lo hace; finalizando, el embargo “ejecutorio” opera cuando una sentencia ya está consentida o ejecutoriada o se trata de una transacción o conciliación homologadas.

En forma de conclusión entonces diremos que el embargo preventivo es una medida

cautelar que se entabla antes o después de iniciado el proceso de demanda y su admisión está supeditada a una simple verosimilitud del derecho y al peligro en la demora. Según Podetti (1956):

> (…) el embargo es la medida cautelar que afectando un bien o bienes determinados de un presunto deudor para asegurar la eventual la ejecución futura, individualiza aquellos y limita las facultades de disposición y de goce de este, en tanto se obtiene la pertinente sentencia de condena o se desestima la demanda principal. (p. 68)

B. Clases de Embargo. La medida cautelar de embargo de acuerdo a nuestra actual normativa procesal civil adopta las siguientes modalidades:

- **Embargo en forma de depósito**

En este tipo de embargo, se instrumentaliza despojándolo al poseedor y estableciendo el bien en poder de un tercero que se convierte en un custodio. Como dice el maestro Monroy (1987):

> (…) En este caso, la inmovilización de los bienes del deudor consiste en que estos pasan a la calidad jurídica de depositados a la orden del órgano jurisdiccional. En buena cuenta implica una limitación severa al derecho posesorio del deudor y eventual propietario de dichos bienes, respecto de los cuales, y mientras dure la medida cautelar, deberá dar cuenta al juez y, aún entregárselos si este así lo dispone. Lo que hemos expresado a propósito de la actuación de esta medida es válido aun para el caso que se trataran de los bienes de uso doméstico del embargado. La única diferencia reside que, en este caso, es el propio deudor embargado el que queda de depositario. (p. 42)

- **Embargo en forma de inscripción**

El embargo en forma de inscripción se orienta a inmovilizar jurídicamente los bienes del deudor para evitar que estos se dispersen utilizando la anotación en registros públicos; sin

embargo, hay que partir por asumir que el bien está registrado y, por lo tanto, en atención al principio de la publicidad registral se pone en conocimiento *erga omnes* la afectación del bien, solo comunica la existencia de la medida cautelar, de tal manera que quien lo adquiere asume los efectos jurídicos de dicha medida (Ledesma, 2013).

- **Embargo en forma de retención**

Esta medida cautelar recae sobre los derechos de crédito u otros bienes que se encuentran en posesión de terceros cuyo titular es afectado con ella, así puede ordenarse al poseedor retener el pago a la orden del Juzgado, depositando el dinero en el Banco de la Nación y si se trata de retener de otros bienes, el retenedor asume las obligaciones y responsabilidades del depositario, salvo que los ponga a disposición del Juez. (Art. 657° CPC)

En síntesis, debe entenderse que está afectación tiene como propósito evitar el derecho de crédito o los bienes del afectado, en posesión de un tercero, sean dispuestos por aquel. Tratándose de derechos de crédito, mediante la orden de retención dispuesta por el Juez, el poseedor queda prohibido de pagar (entregar suma de dinero) al deudor ejecutado, el dinero tiene que ser retenido a la orden del Juzgado y depositado en el Banco de la Nación en el caso de otros bienes muebles determinados, el objeto es lograr su inmovilización finalidad análoga al embargo en forma de depósito (Martínez, 2015).

- **Embargo en forma de intervención en recaudación**

En esta modalidad de embargo tiene como propósito embargar los ingresos propios de la empresa (la cual puede ser de una persona natural o jurídica), en ese sentido, el juez designa un órgano de auxilio judicial conocido como interventor, para recibir los ingresos sucesivamente. La intervención puede recaer sobre actividades concernientes al comercio formal o informal, pero no de aquellas que pueden incidir ni tener injerencia alguna en la administración del comercio.

Como nos comenta el maestro Rivas (2005) cuando la medida afecta una empresa de

persona natural o jurídica con la finalizada de embargar los ingresos propios de ésta, el Juez designará a uno o más interventores recaudadores, según el caso, para que reciben directamente los ingresos de aquélla.

- **Embargo en forma de administración**

Este tipo de embargo recae sobre bienes fructíferos que se afectan administrativamente con el propósito de recaudar frutos diferentes a los de tipo civil (frutos naturales e industriales) que pueden producir un capital, más bien se trata de los que producen bienes tales como un campo o un establecimiento fabril; en consecuencia, si se tratan de medidas cautelares serán conservados en depósito si se puede dependiendo de su naturaleza sino serán vendidos y transformados en dinero el mismo que se depositará a la orden del juez (Artículo 669° CPC).

2.1.2. Sistema de Bienes Estatales

La ley N° 29151, llamada, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, regula como su propia denominación lo dice el "Sistema" y establece el régimen legal de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN), como ente rector del Sistema. El Reglamento de la Ley aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA (en adelante el Reglamento), complementa la normatividad de los bienes estatales a nivel general.

Según el artículo 5° de la Ley N° 29151 se crea el Sistema Nacional de Bienes Estatales como el conjunto de organismos, garantías y normas que regulan de manera integral y coherente los bienes estatales, en sus niveles de gobierno Nacional, Regional y Local, a fin de lograr una administración ordenada simplificada y eficiente, teniendo a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN como ente rector.

Asimismo en el Reglamento de la mencionada Ley tiene por propósito reglamentar la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales entre otros y desarrollar mecanismos y procedimientos que coadyuven una eficiente gestión de los bienes estatales, maximizando su

rendimiento económico y social sostenido en una plataforma de información segura, confiable, e interconectada , contribuyendo al proceso de descentralización y modernización de la gestión del Estado así lo establece el artículo N° 1 agregando luego que el Sistema Nacional de Bienes Estatales –SNBE es el conjunto de organismos, garantías y normas que regulan integral y coherentemente los bienes estatales en los niveles de Gobierno Nacional, Regional o Local, que apoya al proceso de descentralización y modernización de la gestión del Estado, desarrollando una gestión basada en los principios de eficiencia, transparencia y racionalidad del uso del patrimonio mobiliario e inmobiliario estatal tal y como se menciona en el artículo 3° de la presente Ley.

Cabe mencionar que es la primera vez que nuestro ordenamiento jurídico nacional cuenta con una norma legal con su correspondiente reglamento, que regula un sistema operativo de bienes del Estado de cumplimiento obligatorio para todas las entidades públicas. Por otro lado, es una novedad que una ley regule de manera general los aspectos de los bienes de dominio público y de los bienes de dominio privado de esta manera le ha correspondido al Reglamento de la Ley determinar los procedimientos patrimoniales a los que se sujetarán las entidades públicas en sus relaciones internas, así como aquellas que derivarán para el cumplimiento del Sistema ante el ente rector.

2.1.2.1. Los entes públicos administradores de bienes estatales

A raíz de la reforma constitucional del capítulo IV de la Constitución Política del Perú sobre Descentralización, con respecto a la administración y disposición de los bienes de propiedad estatal se adoptó una nueva faceta de gestión, tal y como lo dice el artículo 188 de nuestra Carta Magna donde a la letra dice que:

> (…) el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias

> y transferencias de recursos del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos regionales y locales (…) por lo tanto, quienes tienen a su cargo de manera progresiva la administración de la propiedad estatal serán el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales por medio de las correspondientes instituciones que constituyen sus estructuras orgánicas y administrativas tomando en consideración sus grados de competencia en el panorama de desarrollo de la descentralización, por medio de la transferencia de competencias y funciones sectoriales, el que de acuerdo a la Constitución, leyes y reglamentos de la materia deberá realizarse por etapas, en forma progresiva y ordenada.

2.1.2.2. Alcances de los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado según la ley 29151 con su correspondiente reglamento

Es importante señalar que cuando uno se remite a lo que está expresamente mencionado sobre las instituciones que forman parte del Sistema y por otra parte también se resalta que se crea el sistema que regula de manera integral y coherente los bienes estatales en sus niveles de gobierno tanto nacional regional como local; también podemos mencionar que en la presente ley se habla sobre el Estado representado por la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, Gobiernos Regionales y demás instituciones públicas. Cabe señalar que, con respecto a los gobiernos locales, tanto la Ley y su Reglamento no han tomado en cuenta a los gobiernos locales los cuales se encontraban por primera vez incluidos en una norma de carácter transversal en materia de bienes públicos. En cambio, la situación de los gobiernos regionales era muy diferente, porque se encontraban incluidos en la normatividad reglamentaria anterior (Artículo 2° sobre el ámbito de aplicación del Reglamento).

El artículo 12 del Reglamento menciona que:

> (…) los actos que realizan los gobiernos locales respecto de los bienes de su propiedad

> y los de dominio público que se encuentran bajo su administración, se rigen por las disposiciones de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, así también por la Ley y el Reglamento en lo que le fuere aplicable, debiendo registrar y/o actualizar la información de los referidos bienes en el SINABIP. Sin embargo, la relación de los gobiernos locales con el sistema que proviene de la Ley, el Reglamento se entiende que la Ley Orgánica de Municipalidades establece la norma principal y aquellos los lineamientos supletorios no permitiendo la distinción entre el contenido de las normas y la constitución del ente rector al mando de un sistema administrativo.

Es importante indicar que el Reglamento a pesar de su énfasis en el ámbito de aplicación de su articulado a la SBN y a los Gobiernos Regionales (Reglamento artículo 10 literal f), ello no establece que los gobiernos locales estén excluidos de los procedimientos establecidos en el Reglamento de la Ley; en realidad, los procedimientos normados en la propia Ley Orgánica de Municipalidades en la actualidad cuentan con un conjunto de trámites ordenados de manera secuencial, sin embargo, esto no implica afirmar que la ley orgánica antes mencionada concede toda la normatividad patrimonial necesaria en sede municipal.

Desde nuestra perspectiva se propone que tanto en la ley como en el Reglamento se debió mencionar con respecto a su ámbito de aplicación a “todas las entidades públicas” que son las titulares de los derechos reales de propiedad o de derechos reales administrativos (dominio público), así también aquellas que están inmersas dentro del ámbito de aplicación de los procedimientos determinados en dicha legislación, tomando en cuenta a la SBN como una entidad operadora más cuando le corresponda elaborar determinados procedimientos patrimoniales. Es importante señalar que cuando nos referimos a los bienes estatales, prediales sobre todo, que no tengan como titular a una institución o entidad pública específicamente, es la SBN quien asume su administración, hasta que los mismos sean asignados a una determinada entidad para que cumpla los fines que por ley le corresponde, ya que la regla del Sistema es

que todo aquel bien estatal se encuentre a cargo de una entidad titular, para los efectos de asumir responsabilidad en sus administración y disposición , conforme a Ley y al Reglamento en concordancia con las leyes y reglamentos que regulan las competencias de las correspondientes entidades públicas.

Esto es que realmente la Ley ni el Reglamento indican lo que se debe entender por los bienes públicos qué debe comprenderse de ellos, es decir, la nueva legislación señala que debe entenderse por "bienes estatales" habiendo adoptado a los bienes públicos, el criterio de "propiedad" considerando dentro de él a los bienes de dominio público y a los bienes de dominio privado para propósitos de aplicabilidad de la nueva normatividad; de esta manera todo ello se advierte de la normatividad comentada asimismo del diseño de intervención y/o control del ente rector del Sistema respecto de los "predios estatales" en general; por el contrario, la Ley y el Reglamento sí establecen cuáles son los bienes que se encuentran dentro del patrimonio estatal con respecto a los bienes inmuebles, no se puede decir lo mismo con el patrimonio mobiliario a pesar de ser fácil explicación por tratarse del mobiliario, equipos y unidades automotrices que la integran.

2.2. Marco conceptual

2.2.1. Embargo

El embargo es una medida cautelar de contenido patrimonial que permite afectar jurídicamente bienes o derechos del presunto obligado, con la finalidad de asegurar la eficacia de una futura ejecución. Desde la teoría cautelar, Calamandrei (1945) sostiene que las medidas cautelares tienen carácter instrumental, porque no constituyen un fin autónomo, sino un medio para evitar que el tiempo del proceso frustre la efectividad de la decisión definitiva. En el ordenamiento peruano, el artículo 642 del Código Procesal Civil establece que el embargo procede cuando la pretensión principal es apreciable en dinero y recae sobre bienes o derechos

del obligado, aun cuando se encuentren en posesión de un tercero.

2.2.2. Bienes Estatales

Los bienes estatales son aquellos bienes muebles e inmuebles cuya titularidad corresponde al Estado o a cualquier entidad pública, pudiendo ser de dominio público o de dominio privado. Vásquez (2008) explica que esta categoría no debe analizarse únicamente desde la lógica de la propiedad civil, pues su régimen pertenece principalmente al Derecho Administrativo y responde a finalidades públicas, por ello, los bienes estatales se encuentran sometidos a reglas especiales de administración, conservación, registro, defensa y aprovechamiento, según la función que cumplan dentro del patrimonio público.

2.2.3. Bienes del Estado de Dominio Público

Los bienes del Estado de dominio público son aquellos afectados al uso público, a la prestación de un servicio público o al cumplimiento de una finalidad pública relevante. Vásquez (2008) señala que el dominio público se caracteriza por la afectación del bien a un destino público, lo que justifica un régimen jurídico reforzado de protección. En esa línea, conforme al artículo 73 de la Constitución, estos bienes son inalienables e imprescriptibles, debido a que su protección no responde solo a la titularidad estatal, sino a la necesidad de preservar su utilidad para la colectividad.

2.2.4. Bienes del Estado de Dominio Privado

Según García y Fernández (1986) los bienes del Estado de dominio privado son “aquellos bienes estatales que, aun perteneciendo al Estado o a alguna entidad pública” (p. 32), no se encuentran destinados al uso público ni afectados directamente a la prestación de un servicio público; asimismo, señala que, a diferencia de los bienes de dominio público, estos bienes se rigen por un régimen jurídico patrimonial que permite al Estado ejercer atributos propios del derecho de propiedad, tales como usar, disfrutar, disponer o administrar el bien,

siempre con sujeción a las normas de derecho público aplicables; en esa línea, la doctrina administrativista distingue el dominio privado estatal del dominio público, señalando que el primero comprende bienes patrimoniales disponibles o administrables por el Estado, mientras que el segundo se caracteriza por la afectación funcional a una finalidad pública esencial.

2.2.5. Gobierno Local

La Ley Orgánica de Municipalidades establece que los gobiernos locales son canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos y tienen como elementos esenciales el territorio, la población y la organización; por ello, su función no se reduce a la administración de servicios, sino que comprende la representación del vecindario y la promoción del desarrollo integral de su jurisdicción (Ley N.° 27972, 2003).

2.2.6. Sistema Nacional de Bienes Estatales (SNBE)

El Sistema Nacional de Bienes Estatales es el conjunto articulado de entidades, normas, principios, garantías y procedimientos destinados a regular de manera integral la administración, supervisión, registro, disposición y defensa de los bienes estatales. Su finalidad es asegurar una gestión ordenada, eficiente y coherente del patrimonio estatal en los distintos niveles de gobierno, evitando la informalidad, duplicidad o pérdida de control sobre los bienes públicos. Conforme a la Ley N.° 29151, el SNBE establece el marco normativo e institucional aplicable a los bienes estatales, comprendiendo tanto bienes de dominio público como bienes de dominio privado, y reconoce a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales como ente rector del sistema.

III. MÉTODO

3.1. Tipo de investigación

La investigación se desarrolló con enfoque cualitativo y diseño fenomenológico (interpretativo), debido a que se buscó comprender cómo se experimentó y aplicó, en la práctica, el régimen de inembargabilidad de los bienes del Estado y de qué manera dicha regla, pese a presentarse como solución normativa, no aseguró un cumplimiento efectivo de sentencias en determinados supuestos, afectando la tutela jurisdiccional efectiva.

Cabe precisar que dicho enfoque según Hernández et al. (2014) tiene por finalidad comprender los fenómenos desde la perspectiva de los participantes y en relación con el contexto en el que estos se producen, priorizando la interpretación de experiencias, significados y percepciones antes que la medición estadística. En ese sentido, el diseño fenomenológico resulta pertinente, pues permite analizar cómo los operadores jurídicos perciben, aplican y enfrentan las limitaciones del régimen de inembargabilidad de los bienes del Estado en la etapa de ejecución de sentencias, especialmente cuando dicha regulación genera tensiones con la tutela jurisdiccional efectiva.

En ese sentido, el interés del estudio se centró en reconstruir significados, criterios operativos y dificultades reales que emergieron en la fase de ejecución, especialmente cuando no existió información patrimonial accesible y ordenada sobre bienes estatales susceptibles de afectación, lo cual justificó el análisis de propuestas de delimitación excepcional e interoperabilidad de registros patrimoniales.

Asimismo, el estudio tuvo un alcance aplicado–propositivo, porque además de describir e interpretar la experiencia de operadores jurídicos, el contenido jurisprudencial y normativo, se orientó a sustentar medidas excepcionales de carácter procesal y financiero que contribuyan a hacer viable la ejecución frente al Estado, sin comprometer la continuidad de los servicios públicos indispensables. En esa línea, Hurtado de Barrera (2010) sostiene que la investigación

proyectiva se dirige a elaborar una propuesta, plan, programa o modelo como solución a un problema o necesidad práctica, sobre la base de un diagnóstico previo y del análisis de los procesos involucrados.

3.2. Población y muestra

3.2.1. Población

La población del estudio estuvo conformada por dos unidades de referencia vinculadas directamente con el fenómeno investigado. En primer lugar, se consideró una población documental, integrada por el conjunto de normas y pronunciamientos jurisdiccionales relevantes para la ejecución de sentencias frente al Estado, particularmente aquellos que incidieron en la justificación de la inembargabilidad, la delimitación de bienes estatales de dominio privado susceptibles de embargo y alternativas de ejecución por vías presupuestales, de tesorería y recaudación.

En segundo lugar, se consideró una población de informantes, integrada por operadores jurídicos que intervinieron o conocieron de manera directa la problemática en la práctica: jueces, especialistas judiciales y abogados litigantes vinculados al trámite y ejecución de decisiones judiciales en la Corte Superior de Justicia de Lima.

En coherencia con el enfoque cualitativo, la población no se entendió como un universo para estimar representatividad estadística, sino como el conjunto de unidades con capacidad de aportar información significativa y profunda sobre el fenómeno, en atención a su experiencia real en la aplicación de las reglas de inembargabilidad y en los obstáculos de ejecución.

Al respecto, cabe precisar que Hernández et al. (2014) indican que, en los estudios cualitativos, la población no se define necesariamente por su amplitud numérica ni por criterios de representatividad estadística, sino por la relación que guardan las unidades de análisis con el fenómeno investigado

3.2.2. Muestra

La muestra se seleccionó mediante muestreo no probabilístico e intencional (por criterios), priorizando informantes con experiencia directa en decisiones y actuaciones vinculadas a embargos en la etapa de ejecución en un proceso judicial contra el Estado, identificación o discusión sobre bienes estatales susceptibles de afectación y alternativas de ejecución financiera o presupuestal que permitan cumplir sentencias sin afectar servicios públicos esenciales.

En tal sentido, el tamaño muestral se determinó por criterios de pertinencia, acceso y aporte de información, y se ajustó conforme avanzó el recojo de datos, considerando la saturación como criterio de cierre, es decir, cuando las entrevistas no aportaron nuevas dimensiones sustanciales para las categorías y subcategorías del estudio.

En atención a lo expuesto, cabe precisar que Hernández et al. (2014) al respecto indica que, en las investigaciones cualitativas, la muestra no se determina necesariamente bajo criterios estadísticos de representatividad, sino en función de la riqueza, profundidad y pertinencia de la información que puedan proporcionar los participantes respecto del fenómeno estudiado.

Tabla 1

Muestro de entrevistados

Código	**Experto**	**Lugar**	**Años de Experiencia**
E1: Entrevistado 1	Jueza Titular	Poder Judicial	5
E2: Entrevistado 2	Juez Titular		5
E3: Entrevistado 3	Juez Titular		5
E4: Entrevistado 4	Juez Titular		3
E5: Entrevistado 5	Juez Titular		3
E6: Entrevistado 6	Auxiliares Judiciales		3
E7: Entrevistado 7	Auxiliares Judiciales		3
E8: Entrevistado 8	Abogado	Acceden a la Corte Superior de Justicia de Lima	4
E9: Entrevistado 9	Abogado		4
E10: Entrevistado 10	Abogado		4

3.3. Operacionalización de categorías

Tabla 2

Operacionalización de categorías

Categorías	Definición operacional	Definición conceptual	Subcategoría
Categoría 1 Inembargabilidad de los bienes del Estado	Se observaron los criterios aplicados en resoluciones y prácticas de ejecución para admitir, negar o limitar medidas; se identificaron obstáculos probatorios y de acceso a información; y se analizó el impacto real de la inembargabilidad en el cumplimiento de sentencias. Asimismo, se identificaron medidas procesales y financieras aplicadas o propuestas como excepción; se evaluó su viabilidad y límites; y se analizó su compatibilidad con la continuidad de servicios públicos esenciales y el principio de proporcionalidad.	Régimen jurídico que protegió bienes estatales y/o fondos públicos frente a medidas ejecución, generando tensiones en la etapa de ejecución efectiva de decisiones judiciales.	Pronunciamientos jurisdiccionales
			Delimitación de bienes estatales con carácter privado
			Ejecución por vía presupuestal/tesorería y recaudación
Categoría 2 Medidas excepcionales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva		Conjunto de medidas extraordinarias destinadas a evitar que la inembargabilidad se convierta en inejecutabilidad, asegurando el cumplimiento de sentencias con salvaguardas para el interés público.	Reforma procesal
			Medidas excepcionales de ejecución
			Ejecución financiera excepcional (afectación/retención de recursos no indispensables)

3.4. Instrumentos

Para la recolección de información, se emplearon instrumentos propios del enfoque cualitativo, en ese sentido, se utilizó una guía de entrevista semiestructurada, orientada a recoger experiencias, criterios y valoraciones de jueces, especialistas judiciales y abogados

respecto de la inembargabilidad, la delimitación de bienes estatales y la viabilidad de medidas excepcionales. Paralelamente, se aplicó una ficha de análisis documental, destinada a sistematizar normas, jurisprudencia y documentos pertinentes, registrando criterios decisorios, fundamentos, reglas aplicadas y efectos en la ejecución.

Complementariamente, se elaboró un registro de campo para consignar incidencias, contexto de entrevistas y notas analíticas del investigador. Los instrumentos fueron sometidos a validación por juicio de expertos, a fin de asegurar claridad, coherencia, pertinencia y suficiencia respecto de las categorías del estudio.

3.5. Procedimientos

El procedimiento metodológico se desarrolló en etapas; en primer lugar, se delimitó el corpus documental, seleccionándose normas y pronunciamientos relevantes, los cuales se organizaron conforme a categorías y subcategorías; luego, se diseñaron y validaron los instrumentos (guía de entrevista y ficha documental); y a continuación, se identificaron y seleccionaron informantes clave, coordinándose la participación bajo criterios de experiencia y disponibilidad.

Posteriormente, se realizaron las entrevistas semiestructuradas y se registró la información mediante las guías que fueron llenadas por los entrevistados, bajo consentimiento; después, se transcribieron las entrevistas y se ordenó el material por informante (E1–E10) y por subcategoría; y finalmente, se efectuó el análisis temático y la triangulación con el análisis documental, integrándose resultados para sustentar conclusiones y propuestas.

3.6. Análisis de datos

El análisis de datos se realizó mediante análisis temático con orientación fenomenológica, dado que se buscó comprender el significado de las experiencias reportadas

por los participantes y su relación con el marco normativo–jurisprudencial. Primero, se efectuó una lectura comprensiva de transcripciones y documentos; luego, se desarrolló una codificación inicial (abierta), agrupándose códigos en temas vinculados a las categorías y subcategorías.

Posteriormente, se elaboraron matrices de síntesis para comparar patrones entre perfiles (jueces, especialistas y abogados), identificándose convergencias, divergencias y tensiones recurrentes; finalmente, se integraron los hallazgos de entrevistas y documentos mediante triangulación, fortaleciendo la consistencia interpretativa y la construcción de propuestas sobre delimitación excepcional e interoperabilidad patrimonial.

3.7. Consideraciones éticas

Durante el desarrollo del estudio se observaron principios éticos fundamentales, remarcando que, la participación fue voluntaria, y antes de cada entrevista se obtuvo consentimiento, explicándose objetivos, uso académico de la información y derecho a desistimiento.

La confidencialidad se garantizó mediante anonimización, utilizando códigos (E1–E10) y suprimiendo información que pudiera identificar a los participantes o casos; asimismo, los registros de Excel de las respuestas y medidas de seguridad, y la información se utilizó exclusivamente para fines académicos.

IV. RESULTADOS

4.1. Análisis documental

En el presente epígrafe se desarrollará tres tablas relacionado a los documentos que fueron analizados a través de las fichas de análisis documental, para lo cual se expone de forma dividida según los objetivos de la investigación:

Tabla 3

Documentos relacionados a la inembargabilidad de bienes del Estado

Fuente	Resumen	Cita clave	Observaciones
Código Procesal Civil, art. 616 (DL 1237)	Norma procesal que establece que "no proceden medidas cautelares para futura ejecución forzada contra los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial… Gobiernos Regionales y Locales y las universidades" y tampoco contra bienes de particulares destinados a servicios públicos esenciales.	"Se propone: No proceden medidas cautelares para futura ejecución forzada contra los bienes del Estado de dominio público o bienes de particulares asignados a servicios públicos indispensables"	Establece la improcedencia de embargos sobre bienes públicos y bienes privados vinculados a funciones estatales. Cabe precisar que podría interpretarse que antes de la sentencia o en impugnación no hay medida cautelar, ya que la única forma de embargar, es etapa de ejecución, conforme el 46 TUO 27584 y Decreto Legislativo Nº 1440 y 1441.
TC, Exp. Acums (Exp. N.º 015-2001-AI/TC Exp. N.º 016-2001-AI/TC Exp. N.º 004-2002-AI/TC)	El Tribunal Constitucional determinó que, en ausencia de ley especial, procede el embargo sobre bienes estatales de dominio privado y que la mera condición de "bien del Estado" no basta para inmunizarlos. Impone al juez obligación de *motivar* la caracterización del bien (público o privado).	"La procedencia del embargo sobre bienes del Estado (…) no debe tener más límite que el hecho de tratarse (…) de bienes de dominio público, por lo que corresponde al juez (…) determinar (…) qué bienes cumplen la condición de dominio privado y son embargables".	Sentencia acumulada que establece que sólo los bienes demaniales (públicos) son inembargables; los bienes del Estado de dominio privado sí pueden embargarse si se motiva adecuadamente. Reitera deber de protección al derecho

			de ejecución.
TC – Nota de Prensa 11/04/2011 (Exp. 02147-2009-AA/TC)	El TC ratificó la constitucionalidad del embargo de bienes estatales siempre que sean de dominio privado. Exige a jueces y autoridades que fundamenten el carácter embargable, valorando si el bien está ligado a funciones del ente público o afectado a uso público.	"El TC ratificó que resulta constitucionalmente legítimo proceder a la ejecución forzosa contra los bienes del Estado, siempre y cuando éstos sean de dominio privado. (…) [A los jueces se] impuso un deber de valoración, motivación y fundamentación al determinar el carácter embargable de un bien del Estado (…)".	Comunica decisión del TC (amparo 2147-2009) que declara nulo un embargo sobre ingresos municipales, enfatizando que sólo bienes privados del Estado son embargables. Refuerza criterios (relación con funciones, uso público).

Análisis temático relacionado a la inembargabilidad de bienes del Estado

En la Tabla 3 se observa que la inembargabilidad de los bienes del Estado se construye desde dos planos: (i) reglas procesales que restringen medidas cautelares y declaran bienes "inembargables", y (ii) criterios jurisprudenciales que delimitan el alcance real de esa inembargabilidad.

Primero, el Código Procesal Civil fija una barrera específica para el estadio cautelar el artículo 616 dispone que no proceden medidas cautelares para futura ejecución forzada contra los poderes del Estado, gobiernos regionales y locales, universidades, y tampoco contra bienes privados afectados a servicios públicos indispensables. En términos prácticos, esta regla busca evitar que, mientras se debate el proceso y no estamos en la etapa técnica de ejecución especial contra el Estado, se paralicen funciones públicas o servicios esenciales mediante embargos u otras medidas cautelares.

Segundo, el artículo 648 del Código Procesal Civil, delimitado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, restringe la inmunidad de ejecución únicamente a los bienes del

Estado de dominio público; en tal sentido, si bien el ordenamiento mantiene la lógica de que los mandatos de pago se atiendan preferentemente a través de partidas previamente presupuestadas, esta condición ya no opera como un blindaje definitivo contra una medida de ejecución directa, sino como un trámite técnico-temporal regulado por la Ley N° 27584 que, una vez agotado, habilita la ejecución forzada sobre los bienes de dominio privado estatal.

Tercero, el Tribunal Constitucional, en el Exp. 0015-2001-AI/TC (acumulados), establece que la inembargabilidad no depende solo de que el bien "sea del Estado", sino de su naturaleza jurídica; así, la improcedencia del embargo solo se justifica respecto de bienes de dominio público; en cambio, los bienes de dominio privado estatal pueden ser embargables, siempre que el juez motive y califique el bien (Tribunal Constitucional del Perú, s.f., Exp. 0015-2001-AI/TC). En la misma línea, la Nota de Prensa del 11/04/2011 vinculada al Exp. 02147-2009-AA/TC reafirma que la ejecución forzosa es constitucionalmente legítima solo respecto de bienes estatales de dominio privado e impone al órgano decisor un deber de valoración y fundamentación, considerando si el bien o ingreso está ligado a funciones públicas o afectado a uso público (Tribunal Constitucional del Perú, 2011).

Síntesis del hallazgo:

La tabla evidencia una tensión entre la regla procesal amplia ("bienes del Estado" inembargables y restricciones cautelares) y la delimitación constitucional (embargabilidad posible cuando se trata de dominio privado, con motivación); este contraste justifica la necesidad de contar con criterios objetivos de calificación del bien (dominio público/privado y grado de afectación al servicio público) como base para decisiones de embargo compatibles con la tutela jurisdiccional efectiva.

Tabla 4

Tutela jurisdiccional efectiva y medidas excepcionales

Fuente	Resumen	Cita clave	Observaciones
Teoría de la ponderación (Alexy, 2001)	Doctrina constitucional de pesos y contrapesos de derechos fundamentales. Establece criterios de proporcionalidad (utilidad, idoneidad, balance) al restringir derechos.	"(…) la proporcionalidad de los medios utilizados será consecuencia de analizar la utilidad, idoneidad y el equilibrio de dichos mecanismos.».	Principio de Alexy: Al limitar derechos (p.ej., restricción de embargos) se exige prueba de proporcionalidad y balance entre el interés público y garantías individuales. Aplica a ponderar inmunidad estatal vs derecho a ejecución.
CPC 50 y	Principios procesales de motivación y debido proceso (CPC art.50; Constitución art.139.5). Exigen que toda decisión, incluido embargo de bienes estatales, esté "motivada y fundamentada en derecho".	"El juez debe motivar sus decisiones… ratificando la garantía procesal que es tutelar a los individuos frente al poder estatal… La motivación es elemento necesario e ineludible en el debido proceso.".	Principio constitucional de motivación refuerza la tutela efectiva al garantizar control sobre actos arbitrarios. Aplicable al exigir que se explique claramente la naturaleza del bien embargado (público vs privado).

Análisis temático relacionado a la Tutela jurisdiccional efectiva y medidas excepcionales

En la Tabla 4 se aprecia que la tutela jurisdiccional efectiva frente a medidas excepcionales (v.gr., embargos, restricciones o modulaciones en fase cautelar o de ejecución) se sostiene en dos ejes complementarios: (i) garantías procesales exigibles a toda decisión judicial (debido proceso y motivación) y (ii) criterios sustantivos de ponderación y justicia que justifican (o limitan) la restricción de derechos en escenarios de tensión.

Primero, el VI Pleno Casatorio Civil (Cas. 2402-2012, Lambayeque) fija un estándar vinculante en el que la tutela jurisdiccional efectiva se entiende inseparable del debido proceso:

el respeto de garantías mínimas “asegura el resultado justo, equitativo e imparcial” y, por tanto, condiciona la validez y eficacia de decisiones que impactan patrimonialmente a las partes, particularmente en la ejecución; en este marco, la motivación no es un requisito formal, sino la vía para verificar que la ejecución no se convierta en una afectación arbitraria, sino en una medida jurídicamente justificada y compatible con la seguridad jurídica (VI Pleno Casatorio Civil, Cas. 2402-2012).

Segundo, la teoría de la ponderación de Robert Alexy (2001) aporta el método para justificar restricciones cuando colisionan derechos y principios: toda limitación debe superar un examen de proporcionalidad, evaluando utilidad/idoneidad y equilibrio entre el fin perseguido y el grado de afectación del derecho comprometido. Aplicado a medidas excepcionales (por ejemplo, limitar embargos o modular su alcance), este enfoque obliga a explicitar por qué el medio escogido es necesario y razonable, y cómo se balancean el interés público y las garantías individuales implicadas.

Tercero, el CPC (art. 50) y la Constitución (art. 139.5) consolidan el soporte normativo del estándar: toda decisión judicial, incluida la que habilita o restringe medidas excepcionales, debe ser motivada y fundamentada en derecho. Esto refuerza el control frente a arbitrariedades y exige que el juez explicite el razonamiento que sustenta la medida (por ejemplo, por qué corresponde, su alcance, y la identificación precisa de lo afectado), permitiendo que las partes fiscalicen la decisión mediante contradicción, impugnación y control constitucional (CPC, art. 50; Const., art. 139.5).

Síntesis del hallazgo.

La tabla evidencia que la tutela jurisdiccional efectiva, cuando se expresa a través de medidas excepcionales, no se satisface solo con la existencia de una herramienta procesal, sino con estándares reforzados de motivación y proporcionalidad. En particular, la jurisprudencia

(VI Pleno Casatorio) exige debido proceso como condición de eficacia; la doctrina como la expuesta por Alexy (2001) obliga a justificar la restricción con proporcionalidad; y el marco normativo (CPC 50 y Const. 139.5) impone motivación como garantía estructural. En conjunto, estos elementos sostienen que cualquier medida excepcional debe ser razonada, proporcional y verificable, de modo que la ejecución y la protección de derechos no queden neutralizadas por decisiones inmotivadas o desbalanceadas.

Tabla 5

Intersección y medidas excepcionales

Fuente	Resumen	Cita clave	Observaciones
Tribunal Constitucional (STC 01873-2011-AA)	Reconoce que los bienes del Estado de dominio público son inembargables (Constitución art.73) y que sólo los bienes del Estado de **dominio privado** pueden embargarse. Al coincidir con STC TC 0015-2001, establece deber del juez de calificar cada bien	"La procedencia del embargo sobre bienes del Estado (…) no debe tener más límite que… bienes de dominio público, por lo que corresponde al juez (…) determinar qué bienes cumplen la condición de dominio privado…".	Caso sobre cuentas presupuestales: incluso con normas que retrasan cumplimiento de sentencias, TC refuerza que sólo los bienes **fuera del dominio público** son embargables. Sintoniza con STC 0015-2001/2004.
Principio constitucional de ejecución de sentencias (CPE art. 139 inc.2)	Derecho fundamental conexo: ejecutar lo juzgado es parte de tutela efectiva. Los precedentes exigen no obstaculizar vía ejecutoria contra el Estado.	"(…) no vulnerar el derecho fundamental de ejecución de las resoluciones judiciales, [exigiendo] que se señale bien libre por el monto ordenado (…)".	Reconoce que el Estado no está exento de cumplir sentencias. Medidas administrativas que desincentivan o dilatan la ejecución (como congelar partidas) son contrarias a la tutela efectiva; se obliga a indicar bienes estatales "de libre disposición" para garantizar cumplimiento.
Set Acum (Exp. N.º 015-2001-AI/TC Exp. N.º 016-2001-AI/TC Exp. N.º 004-2002-AI/TC)	En esta sentencia se analiza la tensión entre el principio de legalidad presupuestaria y el principio de efectividad de las sentencias. El Tribunal Constitucional reconoce	"El derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales que han pasado en autoridad de cosa juzgada, es una manifestación del	La sentencia no desarrolla expresamente el concepto de **interoperabilidad de registros patrimoniales**; sin embargo, sus fundamentos permiten sostener su necesidad. Al

	que la ejecución de resoluciones judiciales firmes forma parte del contenido esencial de la tutela jurisdiccional, por lo que el Estado no puede ampararse de manera absoluta en la falta de presupuesto o en la inembargabilidad para incumplir sentencias; asimismo, distingue entre **bienes del Estado de dominio público**, que son inembargables por estar destinados al uso público, servicio público o interés nacional, y **bienes del Estado de dominio privado**, que sí pueden ser embargados para garantizar el cumplimiento de obligaciones judiciales. Esta distinción resulta directamente vinculada con el tema de investigación, porque evidencia la necesidad de contar con registros patrimoniales claros, actualizados e interoperables que permitan identificar qué bienes estatales son susceptibles de ejecución.	derecho a la tutela jurisdiccional". Asimismo, el Tribunal precisa que "los bienes que no están afectos al servicio público, uso público o interés nacional, incluidos determinados depósitos de dinero, constituyen *prima facie* bienes de dominio privado y, por tanto, embargables".	señalar que corresponde al juez determinar, en cada caso concreto, si un bien estatal es de dominio público o privado, se advierte que dicha labor requiere información patrimonial verificable, accesible y coordinada entre entidades. Por ello, la interoperabilidad entre registros de bienes estatales, cuentas presupuestales, registros de deuda interna y sistemas patrimoniales permitiría evitar decisiones discrecionales, retrasos injustificados y alegaciones genéricas de inembargabilidad; además, el Tribunal recomienda la creación de un registro de deuda pública interna y destaca la importancia de cuentas y recursos contingentes para atender sentencias, lo que refuerza la necesidad de sistemas integrados para garantizar la ejecución efectiva de fallos contra el Estado.

Análisis temático relacionado a la Intersección y medidas excepcionales

En la Tabla 5 se aprecia que la intersección entre tutela jurisdiccional efectiva e inembargabilidad de bienes estatales no se resuelve negando la ejecución contra el Estado, sino delimitándola con precisión constitucional y operativa; ya que el eje central es que la tutela efectiva exige que las sentencias se cumplan de manera real, pero ese cumplimiento debe

respetar el límite material del artículo 73 de la Constitución: los bienes de dominio público son inembargables; en consecuencia, la discusión se traslada a un plano técnico-jurídico: identificar qué bienes estatales son de dominio privado y, por ello, embargables, sin afectar el núcleo de funciones públicas.

En primer lugar, la STC 01873-2011-AA consolida el criterio de que la inembargabilidad no opera por la sola condición de "bien del Estado", sino por su pertenencia al dominio público. Con ello, el Tribunal Constitucional impone al juez un rol activo: no basta invocar genéricamente la protección estatal, sino que debe calificar el bien específico y motivar por qué se ubica en dominio público o privado; con lo cual, esta exigencia es crucial para las medidas "excepcionales" en ejecución, porque convierte la intervención judicial en un ejercicio controlado de determinación material: la medida es viable cuando recae sobre bienes estatales de dominio privado y se descarta cuando compromete bienes afectados a uso público.

En segundo término, la referencia a la normativa presupuestal (D.U. 055-2001 y Ley 27684) muestra cómo ciertas reglas pueden transformar la tutela en una promesa vacía: si el pago de sentencias queda supeditado indefinidamente a la programación presupuestal, se instala una desigualdad estructural en el proceso de ejecución; con lo cual, la respuesta del Tribunal Constitucional al declarar la inconstitucionalidad de esas barreras es relevante porque afirma que la jurisdicción no puede renunciar a hacer cumplir sus decisiones por obstáculos administrativos. Así, la tabla conecta adecuadamente el problema práctico (dilación o neutralización del mandato judicial) con el estándar constitucional (efectividad e igualdad), configurando un contexto donde las herramientas de ejecución cobran sentido para evitar la frustración del derecho.

En tercer lugar, el principio constitucional de ejecución de sentencias refuerza que la tutela efectiva comprende necesariamente el derecho a que las resoluciones se cumplan, es en esa línea de ideas, que se puede señalar que la exigencia de identificar un bien "libre" por el

monto ordenado opera como criterio operativo que empalma con la distinción dominio privado, el cual no debe entenderse como discrecionalidad estatal, sino como disponibilidad jurídica compatible con la ejecución (esto es, que el bien no esté constitucionalmente protegido como dominio público ni afectado a un servicio esencial de manera que impida su traba). De este modo, la tabla sugiere un estándar coherente: la ejecución es exigible, pero el juez debe elegir bienes estatales embargables y motivar su compatibilidad con el marco constitucional.

Síntesis del hallazgo.

La tabla evidencia que la tensión no es "embargo sí/embargo no", sino "embargo constitucionalmente compatible", ya que la tutela jurisdiccional efectiva exige ejecución real y rechaza privilegios estatales que hagan ilusorio el derecho; a la vez, el artículo 73 impone el límite de inembargabilidad del dominio público. En esa intersección, la solución pasa por criterios objetivos y motivados de calificación del bien (dominio público/privado), selección de bienes estatales embargables y, cuando se alegue urgencia, aplicación de medidas excepcionales bajo un estándar estricto de necesidad, idoneidad, temporalidad, motivación y control.

4.2. Entrevista a expertos

Para el análisis de las respuestas brindadas por los expertos entrevistados, se estableció un sistema de codificación para identificar a cada participante, esto es, a cada abogado o especialista se le asignó un código (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9 y E10), conforme a las tablas de caracterización que consigna su cargo, lugar de desempeño y años de experiencia profesional.

Tabla 6

Sobre el objetivo general: Analizar como la inembargabilidad de los bienes del Estado justifica la regulación de medidas excepcionales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva.

PREGUNTAS / **ENTREVISTADOS**	P1: **Considera que es necesario identificar los bienes del Estado de dominio público o dominio privado, a fin de adoptar medidas de ejecución que efectivicen las sentencias firmes contra entidades públicas y/o privadas con función pública?**	P2: **¿Qué tipo de medidas en la etapa técnica de ejecución de sentencia o auto final podría garantizar la tutela jurisdiccional efectiva sin comprometer servicios públicos indispensables?, indica cuales a su experiencia**
E1	Sí, a fin de no perjudicar funcionamiento del Estado.	Retención en cuentas bancarias.
E2	Sí, considero indispensable identificar previamente si los bienes del Estado son de dominio público o de dominio privado antes de adoptar medidas de ejecución, pues se trata de la solución determinada por el Tribunal Constitucional en una sentencia estimatoria emitida en un proceso de inconstitucionalidad, sobre la inembargabilidad de los bienes del Estado.	Considero que puede tratarse de cualquier tipo de medida, siempre que recaiga sobre un bien de dominio privado y que este no se encuentre destinado a brindar un servicio público.
E3	Necesariamente, dado que por ley y según la jurisprudencia se pueden afectar los bienes de dominio público.	Medidas de ejecución en forma de inscripción sobre bienes de dominio privado, anotaciones de sentencia en forma genérica, de innovar o no innovar, según se requiera para el caso específico.

E4	Por razones de seguridad jurídica, resulta imprescindible que se encuentren previamente identificados y claramente delimitados los bienes del Estado sobre los cuales pueden recaer medidas de ejecución. Esta distinción entre bienes de dominio público y de dominio privado no es meramente formal, sino que tiene consecuencias jurídicas directas en la posibilidad de afectación patrimonial. En efecto, los bienes de dominio público se caracterizan por su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, en tanto están destinados al uso público o al cumplimiento de fines esenciales del Estado, lo que excluye la posibilidad de que sean objeto de medidas de ejecución forzada. Por el contrario, los bienes de dominio privado del Estado, al no estar afectados a un uso público directo, pueden ser susceptibles de ejecución, siempre que no se comprometa la continuidad de los servicios públicos ni el interés general. Asimismo, la identificación previa de dichos bienes permite evitar actuaciones arbitrarias o desproporcionadas por parte de los órganos jurisdiccionales en la etapa de ejecución, garantizando un adecuado equilibrio entre el derecho del acreedor a la tutela jurisdiccional efectiva y la protección del interés público. De lo contrario, la ausencia de esta delimitación podría generar incertidumbre, dilaciones indebidas en la ejecución de las sentencias firmes y, en última instancia, la ineficacia de las decisiones judiciales. En esa línea, una correcta clasificación y registro de los	En la práctica, si bien se emplean las medidas ordinarias propias de los procesos de ejecución de obligaciones de dar suma de dinero —tales como el embargo en sus diversas formas—, resulta necesario adecuarlas cuando el sujeto pasivo es una entidad u órgano estatal. En efecto, la naturaleza del demandado introduce particularidades que complejizan la ejecución de un auto o sentencia de condena, en tanto debe preservarse la continuidad de los servicios públicos y el interés general. En ese contexto, una primera medida idónea es la priorización del embargo sobre bienes de dominio privado del Estado, previamente identificados, evitando afectar aquellos destinados directamente a la prestación de servicios públicos. Asimismo, el embargo en forma de retención sobre cuentas bancarias puede ser viable siempre que se realice respecto de fondos de libre disponibilidad y no sobre recursos intangibles o legalmente afectados a fines específicos. De igual manera, resulta pertinente el uso de mecanismos como la programación presupuestaria del pago ordenado judicialmente, incorporando la deuda en el presupuesto institucional del ejercicio correspondiente o en ejercicios subsiguientes, bajo responsabilidad funcional del titular de la entidad. Este mecanismo permite compatibilizar el cumplimiento de las decisiones judiciales con la planificación financiera del Estado. Otra medida relevante es la imposición de apercibimientos y medidas coercitivas personales a los funcionarios responsables del cumplimiento, tales como multas progresivas, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la resistencia injustificada al mandato judicial. Ello refuerza la eficacia de la ejecución sin necesidad de recurrir inmediatamente a medidas que puedan comprometer bienes esenciales.

	bienes estatales contribuye no solo a viabilizar la ejecución de resoluciones judiciales, sino también a reforzar la transparencia en la gestión patrimonial del Estado y la previsibilidad en las relaciones jurídicas en las que este interviene.	Finalmente, el juez de la ejecución debe aplicar criterios de razonabilidad y proporcionalidad, evaluando en cada caso concreto el impacto de la medida a adoptar, de modo que se garantice el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva del acreedor sin afectar la continuidad, regularidad y eficiencia de los servicios públicos.
E5	Considero que es importante la identificación si los bienes de una entidad pública son de dominio público, en mérito a las diferencias sustanciales que tienen: i) bien de dominio público, son inembargables porque están destinados al uso público o al servicio público y ii) bien de dominio privado, que, si son susceptibles de medidas de embargo, en mérito a que son bienes del Estado, pero que no están afectados al uso público.	La ejecución de sentencias contra entidades públicas, están sujetas a reglas especiales, y primeramente deben de ser programadas por la entidad pública deudora. En caso de que no se programara dentro del tiempo que la ley lo dispone, se puede disponer: i) que el titular de la entidad pública o funcionario encargado proceda a cumplir con la sentencia en plazo razonable, bajo apercibimiento de multas ; ii) se ordene que la entidad pública incluya la deuda en su presupuesto, para que se pague en el siguiente ejercicio fiscal; ii) se puede decretar embargos de inmuebles que no estén destinados al uso o servicio público, iii) embargo en forma de retención a terceros, que deben cumplir con obligaciones con la entidad pública deudora.
E6	Sí, considero necesario identificar previamente la naturaleza de los bienes del Estado, porque en la práctica del juzgado no resulta posible ejecutar una sentencia sin conocer si el bien está destinado al uso público o si pertenece al dominio privado de la entidad. Esta diferenciación permite evitar observaciones, nulidades o pedidos de levantamiento de embargo.	Considero que podrían adoptarse medidas como el requerimiento previo a la entidad para que informe bienes de dominio privado, la inscripción de embargos sobre inmuebles no destinados al servicio público y la retención de fondos que no tengan afectación específica. Estas medidas deben sustentarse con información documentada para evitar afectar servicios esenciales.
E7	Sí, porque la falta de identificación genera demora en la etapa de ejecución. Muchas veces el juzgado debe requerir información adicional antes de resolver una medida de embargo, y ello retrasa el cumplimiento de la sentencia. Por eso, distinguir entre bienes de dominio público y	En la etapa de ejecución podrían utilizarse medidas graduales: primero, requerir la programación presupuestaria del pago; luego, identificar bienes no afectados al servicio público; y, finalmente, disponer medidas de embargo o retención. Esta secuencia permitiría ordenar la ejecución y

	privado ayudaría a tomar decisiones más rápidas y seguras.	reducir incidentes procesales.
E8	Sí, porque el acreedor necesita saber sobre qué bienes puede hacer efectiva la sentencia. Si no existe una identificación clara, la entidad pública puede oponer de manera general la inembargabilidad de sus bienes, aun cuando existan bienes de dominio privado que sí podrían responder por la deuda.	Desde la posición del acreedor, la medida más eficaz sería permitir el embargo sobre bienes de dominio privado y fondos de libre disponibilidad. También debería exigirse a la entidad deudora que informe, bajo responsabilidad, qué bienes no están afectados a servicios públicos, porque actualmente esa información no suele estar al alcance del demandante.
E9	Sí, pero dicha identificación debe realizarse con criterios objetivos. No se trata de afectar indiscriminadamente bienes del Estado, sino de diferenciar aquellos que cumplen una finalidad pública esencial de aquellos que, por ser de dominio privado, podrían ser materia de ejecución sin comprometer el interés público.	Las medidas adecuadas serían aquellas que combinen eficacia y proporcionalidad: embargo en forma de inscripción sobre bienes no esenciales, retención limitada sobre fondos disponibles y apercibimientos a funcionarios que incumplen la sentencia. No debería acudirse de inmediato a una medida que pueda paralizar un servicio público.
E10	Sí, resulta indispensable. La identificación de bienes de dominio público y privado no solo facilita la ejecución de sentencias, sino que también permite diseñar un sistema más previsible de responsabilidad patrimonial del Estado. Sin esa clasificación, la ejecución queda librada a decisiones aisladas y poco uniformes.	Podrían implementarse mecanismos mixtos: programación presupuestaria obligatoria, cuentas específicas para sentencias, fideicomisos de pago y afectación de bienes de dominio privado. Estas medidas permitirían cumplir las decisiones judiciales sin comprometer recursos destinados a salud, educación, seguridad, remuneraciones o pensiones.

Análisis e interpretación

De las respuestas brindadas por los entrevistados se advierte que existe una posición mayoritaria respecto a la necesidad de identificar previamente si los bienes del Estado son de dominio público o de dominio privado. Esta diferenciación resulta relevante porque permite evitar que la ejecución de una sentencia afecte bienes destinados al uso público o a la prestación de servicios públicos indispensables; asimismo, dicha identificación permite reconocer aquellos bienes de dominio privado que sí podrían responder frente a una obligación judicial firme.

En relación con las medidas de ejecución, los entrevistados no rechazan la posibilidad de ejecutar sentencias contra entidades públicas, sino que condicionan dicha ejecución a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y protección del servicio público; entre las medidas señaladas se encuentran la retención en cuentas bancarias de libre disponibilidad, el embargo en forma de inscripción sobre bienes inmuebles no destinados al servicio público, la programación presupuestaria, el requerimiento de información patrimonial a la entidad deudora, la retención a terceros y la imposición de apercibimientos o multas a funcionarios renuentes.

De esta manera, los resultados evidencian que la inembargabilidad de bienes estatales no debe entenderse como una regla absoluta que impida toda ejecución, sino como una garantía dirigida a proteger los bienes de dominio público y los recursos vinculados a servicios esenciales; en consecuencia, se justifica la regulación de medidas excepcionales que permitan ejecutar sentencias firmes sin comprometer el interés público.

Diferencias

La principal diferencia se presenta en el alcance de las medidas de ejecución, ya que, si bien E1 propone directamente la retención en cuentas bancarias, otros entrevistados, como E4,

E6, E7, E9 y E10, consideran que la retención debe estar precedida de una evaluación sobre la naturaleza del fondo, su disponibilidad, su afectación presupuestal y el riesgo de comprometer servicios públicos indispensables.

Asimismo, E3 realiza una afirmación que debe ser tratada con cautela, al señalar que podrían afectarse bienes de dominio público, con lo cual, esta respuesta se aparta del criterio jurídico predominante, pues los bienes de dominio público son inembargables por estar destinados al uso público o a servicios esenciales. Por ello, dicha respuesta debe considerarse como una divergencia o una imprecisión conceptual dentro del análisis.

También se advierte una diferencia en cuanto a las medidas propuestas, ya que algunos entrevistados se centran en embargos y retenciones; otros incorporan mecanismos complementarios, como programación presupuestaria, cuentas específicas, fideicomisos o medidas coercitivas contra funcionarios responsables del incumplimiento.

Convergencias

Los entrevistados coinciden en que la identificación de bienes de dominio público y dominio privado es indispensable para evitar actuaciones arbitrarias, dilaciones o afectaciones indebidas al funcionamiento estatal. También existe coincidencia en que los bienes de dominio privado del Estado pueden ser susceptibles de ejecución, siempre que no se encuentren afectados a una finalidad pública esencial.

Asimismo, existe consenso en que la tutela jurisdiccional efectiva no se agota con la emisión de una sentencia firme, sino que requiere su cumplimiento material; por ello, la ejecución contra el Estado debe organizarse mediante reglas claras que permitan satisfacer el derecho del acreedor sin paralizar servicios públicos indispensables.

Codificación por ATLAS.ti

En esta tabla, los códigos principales aplicables son los siguientes:

Tabla 7

Análisis vs Codificación de las preguntas 1-2 y E1-E-10

Código	Relación con las respuestas
Identificación de bienes públicos y privados	Permite diferenciar bienes protegidos y bienes ejecutables.
Bienes de dominio público inembargables	Refiere a bienes destinados al uso público o servicios esenciales.
Bienes de dominio privado embargables	Comprende bienes estatales no afectados directamente a finalidad pública esencial.
Tutela jurisdiccional efectiva	Se vincula con la necesidad de cumplir sentencias firmes.
Medidas excepcionales de ejecución	Agrupa retenciones, embargos, programación presupuestaria y apercibimientos.
Servicios públicos indispensables	Funciona como límite a la ejecución patrimonial.
Razonabilidad y proporcionalidad	Permite controlar la intensidad de la medida de ejecución.

De la tabla que antecede, partiendo de la red y conexión lógica resultado del análisis por codificación y categorización mediante ATLAS Ti, se observaron tendencias y relaciones sobre las palabras que se visualizan, con lo cual, se verifica que según los operadores jurídicos la inembargabilidad de los bienes del Estado justifica la regulación de medidas excepcionales porque no puede operar como una inmunidad absoluta frente al cumplimiento de sentencias firmes.

El criterio principal consiste en permitir la ejecución sobre bienes de dominio privado o fondos de libre disponibilidad, siempre que la medida sea proporcional, esté debidamente motivada y no comprometa servicios públicos indispensables.

Tabla 8

Analizar cómo los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia justifican la necesidad de regular criterios excepcionales que delimiten los bienes estatales susceptibles de embargo, para asegurar la tutela jurisdiccional efectiva.

PREGUNTAS / **ENTREVISTADOS**	P3 Cuando se solicita un embargo en forma de retención sobre cuentas de una entidad, ¿qué criterios utiliza el despacho para determinar si ese dinero es "embargable" o está afecto a un servicio público?	P4 El Tribunal Constitucional indica que los bienes de "dominio privado" del Estado sí son embargables. ¿Qué tan difícil resulta para un juez o especialista identificar cuáles son esos bienes en la práctica?	P5 ¿Cree usted que el "destino del dinero" (para qué se va a usar) debería ser el factor decisivo para permitir o rechazar un embargo?	P6 ¿Cree usted que los fondos públicos que no cumplieron con su finalidad (presupuesto no ejecutado) deberían ser destinados en un porcentaje adecuado para la ejecución de medidas en la etapa técnica de ejecución, para lo cual debe establecer una reforma de preferencia en la ley de presupuesto públicos para su designación en las planillas presupuestables del año siguiente?
E1	El destino del dinero.	En extremo difícil.	Sí.	No.
E2	Reviste una especial dificultad el determinar la embargabilidad de las cuentas de una entidad del Estado, ya que, por lo regular, la sola cuenta no contiene información respecto del destino del dinero que pudiera existir. Lo que normalmente ocurre en estos casos es que se contrasta la	En la práctica, la identificación de bienes estatales de dominio privado resulta extremadamente compleja. Aunque desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional el juez tiene el deber de identificar en cada caso los bienes susceptibles de embargo, el sistema actual no proporciona	Considero que el destino del dinero puede ser un factor importante, pero no el único. Se debe evaluar en conjunto la información con que se pueda contar.	Me parece una propuesta interesante, que puede resultar viable. El presupuesto no ejecutado podría convertirse en una fuente complementaria para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva, siempre que no esté destinado a la atención de una

	información que puede proporcionar el solicitante, la institución bancaria o financiera y hasta el propio ejecutado.	herramientas suficientes para hacerlo con rapidez y certeza.		finalidad pública esencial.
E3	En principio el propio solicitante de la medida cautelar debe informar sobre los fondos que existen en la cuenta bancaria donde debe recaer la medida cautelar de retención, pero existen pronunciamientos jurisprudenciales que señalan que eso no se le puede trasladar a la parte, en todo caso se puede dictar la medida cautelar de retención consignando que la entidad retenedora retenga fondos solo en aquellas cuentas en las que existan fondos que tengan la naturaleza de dominio privado. Por último, la parte afectada puede acreditar que los fondos afectados son de dominio público, si no lo hace la afectación no se levanta.	La dificultad radica en quién está en mejor posición de brindar información sobre la naturaleza de los fondos a embargar, sin lugar a dudas es la parte afectada, sin embargo, por efecto del inaudita pars no se le puede solicitar dicha información, no por lo menos hasta que este afectada con la medida cautelar. A partir de ese momento por efecto de la oposición puede solicitar que se desafecte por la naturaleza de públicos los fondos retenidos, lo que deberá ser debidamente acreditado. En tanto ello ocurre, se tiene que recurrir a la propia institución bancaria o a la página del Ministerio de Economía.	El criterio tiene que estar dado por el origen y el destino de los fondos.	Podría ser una alternativa, pero habría que definir previamente cuál es el impacto que una medida así podría tener en los fondos del Estado.
E4	En términos generales, el análisis parte de verificar si los fondos cuya afectación se pretende se encuentran directa y específicamente destinados al cumplimiento de una finalidad pública. No obstante, este examen presenta un alto grado de complejidad, en la medida en que, por regla, la asignación de los recursos	Es una actividad compleja, en tanto no se tiene base normativa para hacer la diferenciación y por regla general, como se indicó precedentemente, todos los recursos públicos están destinados a satisfacer una necesidad pública.	El "destino del dinero", entendido de manera aislada, no constituye un criterio decisivo ni suficiente para determinar la procedencia de un embargo. Ello se debe a que, en el ámbito de la gestión pública, todo gasto se encuentra, por definición, orientado al cumplimiento de	La propuesta resulta, en principio, razonable y podría constituir un mecanismo eficaz para fortalecer la tutela jurisdiccional efectiva en la etapa de ejecución. No obstante, su implementación exige un análisis cuidadoso y la fijación de criterios normativos claros, en

	públicos se encuentra orientada a la satisfacción de necesidades colectivas, lo que podría conducir, en abstracto, a considerar que todos los fondos estatales tienen una finalidad pública. Frente a ello, el criterio que suele adoptar el órgano jurisdiccional consiste en distinguir entre aquellos recursos que están directamente vinculados a la prestación inmediata de un servicio público —o al financiamiento indispensable de su continuidad— y aquellos que, si bien guardan relación con fines públicos, no resultan esenciales ni indispensables en el corto plazo. Solo respecto de estos últimos cabría admitir medidas de embargo, en tanto su afectación no compromete de manera directa la continuidad, regularidad y eficiencia del servicio. Asimismo, resulta relevante atender al principio de especialidad presupuestaria, verificando si los fondos tienen una afectación legal específica que los torne intangibles, así como a su fuente de		una finalidad determinada, la cual —de forma directa o indirecta— se vincula con la satisfacción de una necesidad pública; en consecuencia, asumir este criterio como determinante conduciría, en la práctica, a una inembargabilidad generalizada de los recursos estatales, vaciando de contenido el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Por esta razón, el análisis debe ser más estricto y cualificado. No basta con invocar el destino público de los fondos, sino que es necesario evaluar si dichos recursos se encuentran directamente afectados a la prestación inmediata de un servicio público esencial o si su indisponibilidad comprometería de manera concreta su continuidad, regularidad o eficiencia. Solo en estos supuestos podría justificarse razonablemente la restricción a la ejecución	tanto no en todos los casos el presupuesto no ejecutado puede ser legítimamente redirigido a fines distintos de aquellos para los que fue originalmente aprobado. En efecto, la asignación de recursos públicos responde al principio de especialidad presupuestaria, por lo que su inejecución puede obedecer a diversas causas —tales como retrasos administrativos, restricciones normativas, variaciones en la planificación o incluso la desaparición sobrevenida de la necesidad que justificaba el gasto—. En ese sentido, no toda inejecución constituye un supuesto que habilite automáticamente la reasignación de fondos, pues en algunos casos subsiste la finalidad pública que motivó la asignación, aunque no haya podido materializarse dentro del ejercicio fiscal correspondiente.

	financiamiento (por ejemplo, recursos ordinarios, recursos directamente recaudados o fondos con destino predeterminado). Este análisis permite identificar si existe una restricción normativa expresa o implícita para su embargo. De igual modo, el Despacho puede requerir a la entidad ejecutada que precise y acredite la naturaleza y destino de los fondos existentes en las cuentas materia de embargo, bajo apercibimiento, a fin de evitar alegaciones genéricas de intangibilidad que vacíen de contenido el derecho a la ejecución. En definitiva, la decisión debe adoptarse con base en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, ponderando, de un lado, el derecho del acreedor a la tutela jurisdiccional efectiva y, de otro, la necesidad de no afectar la prestación de servicios públicos esenciales, evitando que la ejecución se torne ilusoria o, en sentido contrario, que comprometa el interés general.		forzada.	

E5	Se debe de tener en cuenta, en cuanto a medidas de ejecución en forma de retención se debe determinar que dichos dineros no deben tener como destino que van ser utilizados a servicios esenciales, tales como salud, seguridad; se debe de tener mucho cuidado y se tiene que verificar el destino de estos dineros.	Efectivamente es muy difícil, la identificación de bienes de dominio privado del estado, es uno de los puntos más álgidos de la etapa de la ejecución de sentencias contra entidades públicas. No hay información a la que el acreedor pueda tene acceso, y las entidades públicas al requerimiento judicial omiten entregar información sobre los bienes de dominio privados de la entidad pública.	Es el factor decisivo, para que el Juez pueda determinar si se otorga la medida de ejecución solicitada, se debe de priorizar información para determinar que no son cuentas destinadas a servicios públicos, de salud, de seguridad, de educación, y otros.	Totalmente de acuerdo, esos son fondos que son devueltos al Ministerio de Economía, y bien podría determinarse que parte de esos presupuestos no ejecutados, sirvan para pagar las deudas del Estado.
E6	Se debe revisar la documentación presentada por el solicitante y, de ser necesario, requerir información a la entidad bancaria o a la propia entidad ejecutada. El criterio principal es determinar si los fondos tienen una afectación específica o si son de libre disponibilidad.	Resulta difícil porque el juzgado no cuenta con una herramienta directa para consultar qué bienes son de dominio privado. Generalmente se tiene que oficiar a distintas entidades y esperar respuestas, lo que retrasa la ejecución.	Sí debe considerarse, pero no como único criterio. También debe evaluarse la documentación que sustente ese destino, porque muchas veces se invoca una finalidad pública de manera general.	Sí podría evaluarse, siempre que se determine que esos fondos ya no están comprometidos con una finalidad pública esencial. De esa manera, una parte del presupuesto no ejecutado podría servir para atender sentencias firmes.
E7	El criterio debería ser verificar el origen, destino y disponibilidad de los fondos. En la práctica, el problema es que la cuenta bancaria no siempre muestra para qué está destinado el dinero, por lo que el juzgado necesita información complementaria para evitar una decisión equivocada.	Es una tarea compleja, porque la información patrimonial del Estado está dispersa. A veces se encuentra en Registros Públicos, otras veces en áreas de patrimonio, logística o administración, y no siempre se indica si el bien está afectado al uso público.	El destino del dinero es importante, porque permite evitar la afectación de servicios esenciales. Sin embargo, debe acreditarse con información concreta; no debería bastar una simple afirmación de la entidad.	Considero que sí, pero con reglas claras. El presupuesto no ejecutado no debería trasladarse automáticamente al pago de sentencias, porque puede existir una finalidad pendiente; sin embargo, cuando se trate de saldos libres, sí podrían utilizarse.

E8	El despacho no debería aceptar afirmaciones genéricas de la entidad deudora. Si se sostiene que el dinero está afecto a un servicio público, debe acreditarse con documentos presupuestales, certificaciones o informes técnicos. De lo contrario, se podría vaciar de contenido el derecho del acreedor a ejecutar la sentencia.	Para el acreedor es muy difícil, porque no tiene acceso completo a la información patrimonial de la entidad deudora. Esta falta de información coloca al demandante en desventaja y permite que la entidad pública dilate la ejecución.	No debería ser un factor decisivo de manera absoluta. Si todo destino público impide el embargo, entonces ninguna sentencia contra el Estado podría ejecutarse. El análisis debe centrarse en si el dinero está comprometido con un servicio esencial.	Sí, porque sería una forma razonable de evitar que el Estado mantenga deudas judiciales impagas mientras existen recursos no utilizados. La norma debería establecer un porcentaje mínimo para el pago de sentencias firmes.
E9	Debe analizarse si el dinero está destinado de manera directa a un servicio esencial. Si se trata de fondos para salud, educación, seguridad, remuneraciones o pensiones, la medida debe rechazarse o limitarse. Pero si son fondos no comprometidos, sí podrían ser objeto de retención.	Es difícil porque no basta con saber que un bien pertenece al Estado; también debe determinarse si está afectado a una finalidad pública. Esa calificación no siempre aparece en los registros y puede generar controversias en la etapa de ejecución.	Sí, pero debe entenderse en sentido estricto. El juez debe verificar si el destino del dinero está vinculado a una finalidad pública esencial, actual y comprobable. Si no se acredita esa condición, la medida no debería rechazarse automáticamente.	La propuesta es viable, pero debe respetar la especialidad presupuestaria. No todo saldo no ejecutado puede ser usado libremente; debe verificarse que no exista una obligación pública pendiente ni afectación a servicios esenciales.
E10	El análisis debe incluir tres elementos: fuente de financiamiento, afectación presupuestaria y riesgo de afectación del servicio público. Solo con esa información puede determinarse si el embargo es proporcional. Además, debería existir una base interoperable que permita verificar estos datos sin depender únicamente de la entidad ejecutada.	La dificultad es alta porque el problema no es solo judicial, sino también administrativo y registral. Mientras no exista una clasificación oficial e interoperable de bienes estatales, cada juez tendrá que resolver caso por caso con información incompleta.	El destino del dinero debe evaluarse junto con la fuente de financiamiento y la afectación presupuestaria. Solo cuando la retención comprometa directamente la continuidad de un servicio público indispensable debería rechazarse la medida de embargo.	Sí, pero debe regularse mediante una reforma expresa. La ley debería precisar qué tipo de saldos pueden utilizarse, qué porcentaje corresponde destinar al pago de sentencias y qué recursos quedan excluidos por su finalidad pública.

Análisis e interpretación

Las respuestas demuestran que la jurisprudencia constitucional ha establecido un criterio relevante al reconocer que los bienes de dominio privado del Estado pueden ser susceptibles de embargo. Sin embargo, los entrevistados advierten que el problema no se encuentra únicamente en la regla jurisprudencial, sino en su aplicación práctica, ya que, en la etapa de ejecución, el juez enfrenta dificultades para determinar si un bien o fondo pertenece al dominio privado, si se encuentra afectado a una finalidad pública o si puede ser objeto de una medida de ejecución sin perjudicar servicios esenciales.

Respecto al embargo en forma de retención sobre cuentas estatales, los entrevistados señalan que no basta con identificar la existencia de una cuenta bancaria, toda vez que, es necesario analizar el origen del fondo, su destino, su fuente de financiamiento, su afectación presupuestal, su disponibilidad y el riesgo concreto de paralizar un servicio público. De ese modo, la sola afirmación de la entidad de que el dinero está destinado a una finalidad pública no debería ser suficiente para rechazar la medida.

En cuanto al destino del dinero, los resultados muestran que este constituye un criterio importante, pero no necesariamente decisivo de manera aislada, ya que, una parte de los entrevistados considera que el destino sí debe ser determinante; sin embargo, la posición más desarrollada sostiene que debe evaluarse junto con otros criterios técnicos y presupuestales, pues todos los fondos públicos tienen alguna finalidad, lo cual permite identificar que, lo relevante es determinar si esa finalidad es esencial, actual, comprobable y directamente comprometida con la continuidad del servicio público.

Sobre el presupuesto no ejecutado, la mayoría de entrevistados considera viable que dichos fondos puedan destinarse parcialmente al pago de sentencias firmes, siempre que exista reforma normativa expresa, reglas claras, límites y exclusiones; no obstante, se advierte que no todo saldo no ejecutado puede afectarse automáticamente, porque podría existir una finalidad

pública pendiente.

Diferencias

Se advierte una diferencia entre quienes consideran que el destino del dinero debe ser el factor decisivo para permitir o rechazar el embargo, como E1 y E5, y quienes sostienen que dicho criterio debe ser analizado junto con otros elementos, como E2, E4, E6, E8 y E10.

También existen diferencias respecto al presupuesto no ejecutado, ya que E1 rechaza su utilización para la ejecución de sentencias, mientras que E2, E4, E5, E6, E7, E8, E9 y E10 consideran viable la propuesta, aunque sujeta a una reforma legal y a límites presupuestarios; por otro lado, E3 adopta una posición intermedia, al señalar que podría ser una alternativa, pero que previamente debe evaluarse su impacto en los fondos del Estado.

En relación con la identificación de bienes de dominio privado, E3 propone reforzar el rol de SUNARP para publicitar la naturaleza pública o privada de los bienes estatales, mientras que otros entrevistados plantean una base interoperable con participación de entidades patrimoniales y presupuestarias.

Convergencias

Existe coincidencia en que la identificación de bienes y fondos embargables es una tarea difícil en la práctica, debido a la falta de información clara, actualizada e integrada. También existe consenso en que las entidades públicas no deben oponer de manera genérica la inembargabilidad, sino acreditar concretamente que el bien o fondo está comprometido con una finalidad pública esencial.

Asimismo, los entrevistados coinciden en que la ejecución de sentencias debe armonizar el derecho del acreedor con la continuidad de servicios públicos indispensables; por ello, se requiere regular criterios objetivos que orienten al juez en la etapa técnica de ejecución.

Codificación por ATLAS.ti

En esta tabla, los códigos principales aplicables son los siguientes:

Código	Relación con las respuestas
Embargo en cuentas estatales	Vinculado a la retención de fondos públicos.
Destino del dinero	Criterio para evaluar si el fondo puede ser afectado.
Fuente de financiamiento	Permite conocer el origen y naturaleza del recurso.
Afectación presupuestaria	Determina si el fondo tiene una finalidad legal específica.
Falta de información patrimonial	Explica la dificultad para identificar bienes embargables.
Deber judicial de identificación	Relacionado con la función del juez en la etapa de ejecución.
Presupuesto no ejecutado	Fuente potencial para el pago de sentencias firmes.
Reforma normativa	Necesaria para regular porcentajes, límites y exclusiones.
Servicios públicos esenciales	Límite material a toda medida de ejecución.

De la tabla que se visualiza, es necesario señalar que existen tendencias de relación entre los códigos y categorías procesadas mediante el ATLAS Ti, con lo cual se verifica que los operadores de justicia, consideran que los pronunciamientos constitucionales justifican la necesidad de regular criterios excepcionales porque reconocen que los bienes de dominio privado del Estado son embargables, pero no brindan herramientas suficientes para identificarlos en la práctica; por ello, el criterio principal consiste en establecer reglas objetivas sobre origen, destino, afectación, disponibilidad y finalidad esencial del bien o fondo, a fin de evitar tanto la afectación indebida del servicio público como la frustración de la sentencia firme.

Tabla 9

Delimitar los bienes estatales de dominio privado susceptibles de embargo, a fin de justificar la creación de una base de datos interoperable de bienes estatales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva.

PREGUNTAS / **ENTREVISTADOS**	P.7. El Tribunal Constitucional, en el Fundamento 25 de la sentencia recaída en los Expedientes Acumulados N.os 015-2001-AI/TC y otros (2004), establece que ante la falta de una ley que determine qué bienes son embargables, es deber del juez, bajo responsabilidad, identificar en cada caso concreto qué bienes son de dominio privado para asegurar la ejecución. En su experiencia ¿considera usted que el sistema actual le proporciona las herramientas suficientes al Juez para cumplir con este deber de investigación?	P.8 ¿Cree necesaria la creación de una base de datos interoperable, administrada por entidades como la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales o el Programa Nacional de Bienes Incautados, que permita identificar bienes estatales potencialmente embargables? ¿Por qué?	P.9 Considerando la jurisprudencia como también las funciones de entidades públicas que resguardan los bienes del Estado, ¿Cree que es necesario a través de PRONABI o Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, establecer un sistema como herramienta que permita identificar bienes que puedan se embargables, para ejecutar las medidas correspondientes en la etapa técnica de ejecución? Marque si considera alguna de estas medidas adecuadas para operativizar y gestionar bienes de "dominio privado" o susceptibles a embargo:
E1	No.	Sí, porque ello permitiría contar con información objetiva que respalde la decisión.	Opción marcada: Recaudación de carácter privado con uso público, que no es efectivizado durante el año fiscal o programado. Rpt: Análisis documental a través de transparencia a la información.
E2	No, considero que el sistema actual no proporciona al juez herramientas suficientes para cumplir plenamente con ese deber de investigación.	Al igual que al responder la pregunta 6, considero que esta opción sería muy útil para viabilizar la ejecución forzada de sentencias de obligación de dar suma de dinero a cargo del Estado, ya que existe una enorme	Opciones marcadas: Medida de ejecución a través del pago concesiones, terrenos eriazos, acciones u otros bienes o servicios, de común acuerdo.

		dificultad en la labor jurisdiccional para identificar bienes estatales de dominio privado susceptibles de embargo y ejecución forzada.	Medida de ejecución a través de Bienes inmuebles sin uso público por medio de PRONABI o Superintendencia Nacional de Bienes Estatales Rpt: Reitero mi respuesta en el sentido que considero viable la afectación de cualquier bien estatal que sea de dominio privado y que no se encuentre destinado a uso público o beneficio de la colectividad.
E3	No. el sistema actual no frece esas facilidades, más allá de pedir información a la institución bancaria o de revisar la página del Ministerio de Economía para verificar los fondos asignados a la entidad del Estado, no hay mucho que hacer.	Para ello existe la SUNARP, quizás se podría modificar legislativamente para que se consigne el dominio público o privado de los bienes del Estado.	Rpt: La inscripción en los Registros Públicos debe ser obligatoria para los bienes del Estado y ahí se debe publicitar su naturaleza de público o privado. No se debe olvidar que los otros registros a que se hace referencia en la pregunta son de naturaleza administrativa, es decir no son jurídicos y por tanto carecen de efectos jurídicos.
E4	Si bien es cierto que en la referida sentencia se impone al juez un especial deber de cautela para determinar la posible afectación de bienes del Estado, no puede interpretarse que se le atribuya una función de investigación en sentido estricto ni que se le traslade la carga de identificar, de oficio, los bienes susceptibles de ejecución. En el marco del proceso, corresponde a las partes —particularmente al	La creación de una base de datos interoperable de estas características resultaría, en principio, altamente beneficiosa para la labor jurisdiccional, en tanto permitiría al juez contar con información sistematizada, actualizada y verificable sobre los bienes estatales susceptibles de ejecución. Ello contribuiría a dotar de mayor predictibilidad, celeridad y transparencia a la etapa de ejecución, reduciendo los márgenes de discrecionalidad y las dificultades	Opciones marcadas: Medida de ejecución a través del pago concesiones, terrenos eriazos, acciones u otros bienes o servicios, de común acuerdo. Medida de ejecución a través de Bienes inmuebles sin uso público por medio de PRONABI o Superintendencia Nacional de Bienes Estatales Ante la inmensa deuda social que se tiene creo que la única solución integral es la

	ejecutante— aportar la información necesaria que permita al órgano jurisdiccional evaluar la procedencia de las medidas de ejecución solicitadas. En esa línea, el rol del juez se circunscribe a un control de legalidad y razonabilidad de la medida, sobre la base de los elementos proporcionados por las partes. Solo de manera excepcional, cuando las circunstancias del caso lo justifiquen, el juez puede requerir información adicional a la entidad demandada u otras fuentes, en ejercicio de sus facultades ordenatorias e instructorias, pero ello no supone en modo alguno la sustitución de las cargas procesales de las partes. Asimismo, debe advertirse que la citada sentencia no establece criterios operativos ni un procedimiento claro para distinguir entre bienes de dominio público y de dominio privado, lo que genera un margen de indeterminación que recae en el juez de ejecución. Esta ausencia de desarrollo normativo suficiente implica que el magistrado deba construir criterios caso por caso,	probatorias que actualmente enfrentan las partes. Además, un sistema de esta naturaleza facilitaría la identificación de bienes de dominio privado del Estado, permitiendo una mejor delimitación respecto de aquellos afectados al uso o servicio público, y, por ende, fortalecería la eficacia de las decisiones judiciales sin comprometer el interés general. Asimismo, coadyuvaría a equilibrar las cargas procesales, evitando que el ejecutante se enfrente a barreras de acceso a la información que, en la práctica, pueden tornar ilusoria la ejecución. No obstante, la implementación de esta herramienta no está exenta de riesgos ni limitaciones. La experiencia nacional en materia presupuestaria demuestra que la creación de mecanismos específicos para atender obligaciones derivadas de sentencias —como cuentas destinadas exclusivamente a dichos fines— no ha sido suficiente frente al elevado volumen de litigios contra el Estado en materia patrimonial. En muchos casos, la insuficiencia de recursos ha llevado a la	programación del pago y empleando instrumentos financieros como fideicomisos que garanticen el pago efectivo.

	lo que puede afectar la uniformidad de las decisiones y generar incertidumbre en la etapa ejecución.	necesidad de afectar otros bienes, lo que evidencia que el problema no es únicamente de información, sino también de disponibilidad real de activos. En ese sentido, una base de datos interoperable constituiría un instrumento útil, pero no una solución integral.	
E5	Tarea difícil para el Juez, debido a que es difícil identificar los bienes de dominio privados de las entidades públicas, en mérito a que existe poca o nula información sobre tal hecho: además existe una actitud reacia de las entidades públicas de dar información a algún Juzgado que le ha requerido tal información	Es necesario y urgente la creación de dicha base, para facilitar identificar bienes de dominio privado, que puedan ser embargables.	Opciones marcadas: Medida de ejecución a través del pago concesiones, terrenos eriazos, acciones u otros bienes o servicios, de común acuerdo. Medida de ejecución a través de Bienes inmuebles sin uso público por medio de PRONABI o Superintendencia Nacional de Bienes Estatales Recaudación de carácter privado con uso público, que no es efectivizado durante el año fiscal o programado. Rpt: Creo que no existen, las principales han sido descrita en la pregunta anterior, y que he marcado las tres medidas que considero como medidas excelentes para poder ejecutar una sentencia.

E6	No, porque el juzgado no cuenta con una herramienta directa para identificar bienes de dominio privado. Generalmente se depende de oficios, respuestas de entidades y búsquedas registrales aisladas.	Sí, porque permitiría al juzgado contar con información objetiva y actualizada para resolver las medidas de ejecución. Ello reduciría la necesidad de emitir múltiples oficios y esperar respuestas de distintas entidades.	Considero adecuadas las medidas vinculadas a bienes inmuebles sin uso público y a la recaudación de carácter privado no efectivizada durante el año fiscal. También debería incorporarse información de las oficinas de patrimonio de cada entidad, porque ellas conocen si el bien se encuentra o no afectado al servicio público.
E7	No. El sistema actual genera mucha carga operativa, porque la información debe buscarse en distintas fuentes. Esto dificulta que el juez pueda adoptar una decisión rápida en la etapa de ejecución.	Sí, porque ayudaría a reducir la carga procesal en la etapa de ejecución. Una base interoperable permitiría conocer con mayor rapidez si un bien puede ser embargado o si está afectado a un servicio público.	Considero adecuadas las medidas referidas a concesiones, terrenos eriazos, acciones u otros bienes, así como bienes inmuebles sin uso público. Además, debería existir un registro de fondos o cuentas no afectados a servicios esenciales, porque muchas solicitudes de retención se dificultan por falta de información.
E8	No, porque el sistema traslada al acreedor una carga difícil de cumplir. El demandante debe identificar bienes embargables sin tener acceso real a la información patrimonial de la entidad pública.	Sí, porque mejoraría la posición del acreedor frente al Estado. Actualmente, quien ganó el proceso muchas veces no puede ejecutar la sentencia porque desconoce qué bienes pueden ser afectados.	Considero que deben admitirse todas las medidas que permitan ejecutar la sentencia sin afectar servicios esenciales: concesiones, terrenos eriazos, acciones, bienes inmuebles sin uso público y recaudación no ejecutada. Lo importante es que exista control judicial y acreditación de que el bien o fondo no cumple una función pública esencial.
E9	No. Existe un mandato jurisprudencial, pero no existe un mecanismo operativo suficiente para cumplirlo. Por eso, la ejecución depende de información incompleta o tardía.	Sí, siempre que la base de datos sea confiable, actualizada y administrada por entidades competentes. No debería servir para embargar de manera automática, sino para brindar información que permita al juez decidir con mayor seguridad.	Considero adecuadas las medidas sobre bienes inmuebles sin uso público y recaudación privada no ejecutada. Además, debería regularse un procedimiento breve para que la entidad informe, bajo responsabilidad, qué bienes o recursos pueden ser destinados al cumplimiento de sentencias.

E10	No. Se requiere una herramienta oficial, interoperable y actualizada. El juez puede requerir información, pero ello no reemplaza la necesidad de contar con una base de datos estatal sobre bienes embargables.	Sí, pero debería integrarse con SUNARP, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, PRONABI y el Ministerio de Economía y Finanzas. La interoperabilidad debe comprender bienes, cuentas, afectaciones, restricciones y disponibilidad presupuestal.	Considero adecuadas las tres opciones planteadas, pero deberían complementarse con fideicomisos, fondos de garantía o cuentas especiales para sentencias firmes. Ello permitiría gestionar recursos de manera ordenada y evitar embargos improvisados que puedan afectar servicios públicos.

Análisis e interpretación

Las respuestas a este objetivo evidencian una posición prácticamente uniforme, ya que, los entrevistados señalar que el sistema actual no proporciona al juez herramientas suficientes para identificar bienes estatales de dominio privado susceptibles de embargo, pues actualmente la información patrimonial se encuentra dispersa entre registros públicos, oficinas de patrimonio, áreas de logística, administración, entidades financieras y plataformas presupuestales.

Esta situación genera una carga operativa excesiva en la etapa de ejecución, pues obliga a emitir múltiples oficios, esperar respuestas de entidades públicas y resolver con información incompleta o tardía; asimismo, coloca al acreedor en una posición de desventaja, porque quien obtuvo una sentencia firme muchas veces no cuenta con acceso real a la información patrimonial de la entidad deudora.

La creación de una base de datos interoperable aparece como una solución necesaria para dotar al juez de información objetiva, actualizada y verificable, con ello, permite exponer que esta herramienta permitiría identificar bienes de dominio privado, bienes inmuebles sin uso público, terrenos eriazos, concesiones, acciones, recaudación privada no ejecutada y otros recursos no afectados a servicios esenciales. Sin embargo, los entrevistados también advierten que la base de datos no debe generar embargos automáticos, sino servir como instrumento auxiliar para la decisión judicial.

Diferencias

La diferencia principal se encuentra en la entidad que debería cumplir un rol central en la administración o validación de la información, ya que, por su parte E3 considera que SUNARP debe tener un papel determinante, porque el registro produce efectos jurídicos y permite publicitar la naturaleza del bien; además otros entrevistados proponen la participación

de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, PRONABI, el Ministerio de Economía y Finanzas y las oficinas patrimoniales de cada entidad.

Otra diferencia se encuentra en el alcance del rol judicial, que expone E4 al sostener que el juez no debe convertirse en un investigador patrimonial permanente, sino ejercer un control de legalidad y razonabilidad sobre la base de la información aportada por las partes, sin perjuicio de requerir información complementaria cuando sea necesario.

También se advierte que algunos entrevistados plantean como solución principal, la base de datos, mientras que otros, como E4 y E10, consideran que debe complementarse con mecanismos financieros, fideicomisos, fondos de garantía o cuentas especiales para sentencias firmes.

Convergencias

Existe consenso en que el sistema actual es insuficiente, fragmentado y lento. También se coincide en que una base de datos interoperable reduciría la incertidumbre, mejoraría la celeridad procesal, equilibraría la posición del acreedor frente al Estado y facilitaría decisiones judiciales más seguras.

Asimismo, los entrevistados coinciden en que las medidas de ejecución deben recaer únicamente sobre bienes o recursos no afectados a servicios públicos esenciales, con control judicial y acreditación suficiente de su disponibilidad.

Codificación por ATLAS.ti

En esta tabla, los códigos principales aplicables son los siguientes:

Código	Relación con las respuestas
Herramientas del juez	Evalúa si el sistema actual permite identificar bienes embargables.
Falta de información patrimonial	Explica la dispersión y ausencia de datos oficiales.
Base de datos interoperable	Herramienta propuesta para integrar información patrimonial.
Bienes de dominio privado embargables	Objeto principal de identificación para la ejecución.
Carga probatoria del acreedor	Dificultad que enfrenta quien obtuvo sentencia firme.
Interoperabilidad registral	Necesidad de articular información de SUNARP, SBN, PRONABI y MEF.
Inmuebles sin uso público	Bienes potencialmente susceptibles de ejecución.
Concesiones, terrenos eriazos y acciones	Bienes o derechos patrimoniales que podrían ser gestionados para pago.
Control judicial	Límite para evitar embargos automáticos o desproporcionados.

Considerando los resultados de la codificación y categorización de las palabras en tendencia derivada de las experiencias de los operadores de justicia, se precisa que los operadores de justicia consideran, que la delimitación de bienes estatales de dominio privado exige la creación de una base de datos interoperable con respaldo jurídico, registral, patrimonial y presupuestal.

El criterio principal es que dicha herramienta debe permitir identificar bienes potencialmente embargables, sin sustituir la valoración judicial ni afectar bienes destinados al uso público o a servicios esenciales.

Tabla 10

Identificar las fuentes de recursos en el sistema presupuestal, de tesorería y recaudación, que pueden complementar el embargo material de bienes del Estado para asegurar el cumplimiento efectivo de sentencias sin afectar servicios públicos indispensables.

PREGUNTAS / **ENTREVISTADOS**	P10 ¿Considera necesaria una reforma normativa que obligue a cada pliego presupuestario a afectar un porcentaje específico de su Presupuesto Institucional de Apertura y a mantener una cuenta bancaria exclusiva para el pago de sentencias judiciales firmes, a fin de asegurar una fuente mínima y permanente de financiamiento? Indique qué porcentaje, qué exclusiones y qué límites deberían regularse para no afectar remuneraciones, pensiones, deuda ni servicios públicos esenciales.	P11 ¿Considera viable que una reforma de la Ley N.° 27584 y de la normativa presupuestaria permita destinar prioritariamente al pago de sentencias judiciales firmes recursos recaudados y no programados, cuentas de retorno, saldos no ejecutados al cierre del ejercicio, o saldos del Tesoro Público, siempre que no estén comprometidos con una finalidad pública esencial? Señale cuáles de estas fuentes considera jurídica y materialmente más idóneas.
E1	No considero que sea necesaria una reforma normativa.	No lo considero viable.
E2	Estimo que prever una reserva mínima para el pago de sentencias judiciales firmes y emplearla con trazabilidad específica constituye una actuación más que necesaria de parte del Estado, pues, en otro plano, es el llamado a garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales, como la tutela jurisdiccional efectiva. En cuanto a los porcentajes, exclusiones y límites, habría que realizar un análisis particular y caso por caso.	Estimo que las valiosas propuestas que se dejan entrever en este instrumento no podrían ser realizadas manteniendo la actual legislación en vigor, por tanto, la reforma legislativa es inevitable. La viabilidad jurídica de esta propuesta exige clasificación previa del recurso, control de finalidad y reglas claras de prioridad.
E3	No, en principio porque no se trata de crear un fondo con ese fin sin conocer los impactos que puede tener en cada entidad, además que pueden existir entidades que no son afectadas con medidas cautelares pero que conllevaría a que tengan esos fondos inmovilizados, además que en otros casos el fondo tendría un límite y afectaría a los demandantes cuyas deudas no puedan ser cubiertas por dicho fondo.	No, me remito a las respuestas anteriores.

E4	Si bien actualmente existen disposiciones presupuestarias orientadas a garantizar el cumplimiento de sentencias judiciales mediante la afectación de determinados recursos, estas han demostrado ser insuficientes frente al volumen y la naturaleza de las obligaciones exigibles al Estado. En ese sentido, una reforma normativa en los términos propuestos podría resultar necesaria para asegurar una fuente mínima, previsible y permanente de financiamiento, siempre que se diseñe bajo criterios de razonabilidad y sostenibilidad fiscal.	La propuesta es jurídicamente viable y responde a la necesidad de dotar de mayor eficacia al cumplimiento de sentencias judiciales firmes, especialmente cuando el Estado resulta obligado al pago de acreencias reconocidas. En efecto, se advierte la conveniencia de contar con una base legal expresa que permita atender de manera oportuna y equitativa las reclamaciones de los litigantes, en resguardo del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y del principio de ejecución de las resoluciones judiciales. No obstante, la habilitación de estas fuentes de financiamiento debe realizarse bajo criterios estrictos de legalidad, especialidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal, evitando afectar recursos comprometidos con finalidades públicas esenciales. En ese sentido, no todas las fuentes mencionadas presentan el mismo grado de idoneidad, ni desde el punto de vista jurídico ni material.
E5	Es lo más aceptable para poder lograr que se ejecuten sentencias o autos finales contra el Estado, a la fecha existen gran cantidad de sentencias que no son pasibles de pago alguno, es buena la idea de que las devoluciones de presupuestos no ejecutados sean utilizadas en un porcentaje para los pagos de deudas.	Reitero a mi criterio, la fuente más idónea para el pago de deudas del Estado, es la utilización de los recursos de los presupuestos no ejecutados por las entidades públicas, debería de fijarse un determinado porcentaje de esos saldos y ser utilizado para el pago de las deudas.
E6	Sí, porque una cuenta específica permitiría ordenar el cumplimiento de sentencias y evitar que cada expediente dependa de pedidos aislados. El porcentaje debería fijarse de acuerdo con la deuda judicial pendiente de cada entidad.	Sí, considero viable que los saldos no ejecutados y recursos no programados puedan destinarse al pago de sentencias firmes, siempre que se verifique que no estén comprometidos con servicios esenciales.
E7	Sí, sería útil para reducir la demora en la ejecución. Sin embargo, el porcentaje no debería ser igual para todas las entidades, sino calcularse según su presupuesto, deuda acumulada y obligaciones esenciales.	Sí, sería viable si la norma establece un procedimiento claro para identificar qué recursos pueden ser utilizados. Las fuentes más adecuadas serían los saldos no ejecutados y los recursos directamente recaudados no programados.

E8	Sí, porque el Estado debe prever recursos para cumplir las sentencias que pierde. La cuenta exclusiva daría trazabilidad al pago y evitaría que las entidades aleguen falta de presupuesto de manera indefinida.	Sí, porque permitiría que el Estado cumpla con mayor eficacia sus obligaciones judiciales. Los saldos no ejecutados, cuentas de retorno y recursos no programados deberían priorizarse para pagar sentencias firmes.
E9	Sí, pero con límites. Deben excluirse remuneraciones, pensiones, salud, educación, seguridad y deuda pública. La reforma debe buscar una fuente permanente de pago sin poner en riesgo servicios indispensables.	Sí, pero con control previo. Antes de destinar esos recursos al pago de sentencias, debe verificarse que no estén vinculados a servicios esenciales ni a obligaciones públicas prioritarias.
E10	Sí, pero debe diseñarse técnicamente. La norma debería establecer porcentajes diferenciados, criterios de priorización, exclusiones expresas y mecanismos de control para evitar que la cuenta sea desviada a otros fines.	Sí, es viable, pero requiere reforma expresa de la Ley N.° 27584 y de la normativa presupuestaria. Las fuentes más idóneas serían los saldos no ejecutados, recursos recaudados no programados y cuentas de retorno, siempre bajo reglas de prioridad, trazabilidad y control de finalidad.

Análisis e interpretación

Las respuestas muestran una tendencia mayoritaria favorable a introducir reformas normativas que aseguren fuentes mínimas y permanentes para el pago de sentencias judiciales firmes, ya que, la mayoría de entrevistados considera que una cuenta bancaria exclusiva permitiría ordenar el cumplimiento de sentencias, otorgar trazabilidad al pago y evitar que las entidades públicas aleguen indefinidamente falta de presupuesto.

No obstante, los entrevistados también advierten que esta reforma debe diseñarse técnicamente, toda vez que el porcentaje a reservar no debería ser uniforme para todas las entidades, sino diferenciado según la deuda judicial pendiente, el presupuesto institucional, la naturaleza del servicio que presta la entidad y sus obligaciones esenciales; aunado a ello, los entrevistados señalan que deben establecer exclusiones expresas para no afectar remuneraciones, pensiones, salud, educación, seguridad, deuda pública ni servicios públicos indispensables.

Respecto a la reforma de la Ley N.° 27584 y de la normativa presupuestaria, la mayoría considera viable destinar prioritariamente al pago de sentencias firmes recursos recaudados no programados, cuentas de retorno y saldos no ejecutados, siempre que no estén comprometidos con una finalidad pública esencial; con ello, los entrevistados señalan que estas fuentes permitirían complementar el embargo material de bienes estatales y reducir la demora en la ejecución de sentencias contra el Estado.

Diferencias

E1 y E3 rechazan la necesidad de una reforma normativa de esta naturaleza, indicando que una cuenta obligatoria podría inmovilizar fondos en entidades que no tienen deudas judiciales, o generar un límite insuficiente para cubrir acreencias mayores.

Por otro lado, E2, E4, E5, E6, E7, E8, E9 y E10 consideran necesaria o viable la

reforma, aunque con distintos matices, ya que, algunos proponen porcentajes diferenciados; otros resaltan la necesidad de reglas de prioridad, trazabilidad y control de finalidad; además, E5 enfatiza especialmente el uso de presupuestos no ejecutados como fuente idónea para el pago de deudas estatales.

Convergencias

La mayoría coincide en que el Estado debe prever mecanismos presupuestarios reales para cumplir sentencias firmes, así también, se expone con la mayoría de consenso, que los recursos destinados a servicios públicos esenciales no deben ser afectados; por ello, cualquier reforma debe establecer límites, exclusiones y controles.

Asimismo, se advierte convergencia en que los saldos no ejecutados, recursos directamente recaudados no programados y cuentas de retorno pueden ser fuentes idóneas, siempre que exista habilitación legal expresa y verificación previa de que dichos recursos no tengan finalidad pública esencial pendiente.

Codificación por ATLAS.ti

En esta tabla, los códigos principales aplicables son los siguientes:

Código	Relación con las respuestas
Reforma normativa	Necesidad de modificar reglas presupuestarias y procesales.
Cuenta exclusiva para sentencias	Mecanismo de trazabilidad y reserva de fondos.
Porcentaje presupuestal diferenciado	Evita aplicar una regla uniforme a todas las entidades.
Programación presupuestaria	Permite ordenar el pago de sentencias firmes.
Saldos no ejecutados	Fuente potencial para cumplir obligaciones judiciales.
Recursos directamente recaudados	Fuente complementaria si no está comprometida.
Cuentas de retorno	Recurso posible para priorizar pagos judiciales.
Control de finalidad	Verifica que el recurso no esté afectado a servicio esencial.
Exclusiones presupuestales	Protege remuneraciones, pensiones, salud, educación, seguridad y deuda pública.
Tutela jurisdiccional efectiva	Finalidad de la reforma propuesta.

De la tabla que antecede, se expone los códigos de las palabras en tendencia, mismos que fueron expuestos por los operadores, quienes consideraron que las fuentes presupuestales, de tesorería y recaudación pueden complementar el embargo material de bienes del Estado, si se regulan mediante reforma expresa.

El criterio principal consiste en crear mecanismos financieros trazables, diferenciados y controlados, que permitan pagar sentencias firmes con recursos disponibles o no ejecutados, sin afectar remuneraciones, pensiones, deuda pública ni servicios públicos indispensables

V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

La discusión se desarrolló a partir de la comparación de los resultados obtenidos en el análisis documental y en las entrevistas aplicadas a los especialistas, considerando los antecedentes nacionales e internacionales expuestos en la investigación; asimismo, se valoró la relación entre la inembargabilidad de los bienes del Estado, la delimitación de bienes de dominio privado, la necesidad de medidas excepcionales de ejecución y la tutela jurisdiccional efectiva.

En ese sentido, la discusión no se orienta únicamente a reiterar los resultados, sino a contrastarlos con el marco teórico, la jurisprudencia constitucional y los estudios previos, a fin de determinar si los hallazgos permiten sostener lograr el objetivo formulado de la investigación y el siguiente supuesto general:

Tabla 11

Supuesto general

Objetivo general	Supuesto general
Analizar como la inembargabilidad de los bienes del Estado justifica la regulación de medidas excepcionales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva.	La inembargabilidad de los bienes del Estado justifica la regulación de medidas excepcionales de ejecución, en tanto dicha prerrogativa no puede ser entendida como una inmunidad absoluta frente al cumplimiento de sentencias firmes, sino como una garantía funcional limitada a los bienes de dominio público y a los recursos directamente vinculados con servicios públicos indispensables.

Con relación al objetivo general, los resultados permiten sostener que la inembargabilidad de los bienes del Estado justifica la regulación de medidas excepcionales de

ejecución, en tanto dicha prerrogativa no puede ser entendida como una inmunidad absoluta frente al cumplimiento de sentencias firmes. Las entrevistas evidenciaron que los especialistas coinciden en la necesidad de identificar previamente si los bienes estatales pertenecen al dominio público o al dominio privado, debido a que solo esta distinción permite determinar qué bienes deben mantenerse protegidos y cuáles podrían ser afectados en la etapa técnica de ejecución.

Este resultado guarda relación con el análisis documental de la investigación, en el que se advierte que el Tribunal Constitucional ha rechazado una concepción absoluta de la inembargabilidad de los bienes estatales, precisando que la protección constitucional recae sobre los bienes de dominio público, mientras que los bienes de dominio privado pueden ser susceptibles de ejecución cuando no se encuentren afectados a un uso o servicio público indispensable. Por ello, la ejecución contra el Estado no debe formularse como una afectación indiscriminada de bienes públicos, sino como un mecanismo excepcional, motivado y proporcional.

Asimismo, estos hallazgos coinciden con Alberto (2017), quien sostuvo que la inejecución de obligaciones dinerarias contra el Estado vulnera la tutela jurisdiccional efectiva de los acreedores, especialmente cuando las sentencias firmes no logran materializarse por obstáculos presupuestarios o administrativos. De igual manera, se relacionan con Baca (2006), quien señaló que la inembargabilidad absoluta puede colocar al ciudadano en una situación de desventaja frente a la Administración, debido a que el Estado conserva el control de los mecanismos y plazos de pago.

En esa línea, los resultados confirman que la tutela jurisdiccional efectiva no se satisface con la sola obtención de una sentencia favorable, sino con su ejecución material. Por tanto, cuando la inembargabilidad se invoca de forma genérica o expansiva, sin diferenciar bienes de dominio público y bienes de dominio privado, se produce una afectación al derecho

del acreedor judicial; en consecuencia, se confirma el supuesto general, pues la inembargabilidad de los bienes del Estado exige regular medidas excepcionales que permitan ejecutar sentencias firmes sin comprometer servicios públicos indispensables.

En relación al primer objetivo específico, considerando los resultados se expone el siguiente supuesto:

Tabla 12

Primer supuesto especifico

Primer objetivo especifico	Primer supuesto especifico
Analizar cómo los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia justifican la necesidad de regular criterios excepcionales que delimiten los bienes estatales susceptibles de embargo, para asegurar la tutela jurisdiccional efectiva.	Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia justifican la regulación de criterios excepcionales, porque reconocen que los bienes de dominio privado del Estado pueden ser embargables, pero no establecen herramientas operativas suficientes para determinar, en cada caso, cuándo un bien o fondo estatal se encuentra realmente disponible para la ejecución sin afectar servicios públicos indispensables.

Respecto al primer objetivo específico, los resultados evidencian que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia justifican la necesidad de regular criterios excepcionales para delimitar los bienes estatales susceptibles de embargo. Las respuestas de los entrevistados muestran que, si bien existe una regla constitucional que permite afectar bienes de dominio privado del Estado, en la práctica judicial subsisten dificultades para determinar cuándo un bien o fondo tiene dicha condición.

En particular, las respuestas vinculadas al embargo en forma de retención sobre cuentas

estatales demuestran que no basta con identificar la existencia de una cuenta bancaria. Resulta necesario verificar el origen del fondo, su destino, su fuente de financiamiento, su afectación presupuestal, su disponibilidad y el riesgo concreto de afectar servicios públicos esenciales. Este criterio permite evitar dos extremos igualmente problemáticos: por un lado, la afectación indebida de recursos destinados a salud, educación, seguridad, remuneraciones, pensiones o deuda pública; y, por otro, la frustración de la sentencia firme mediante una alegación genérica de inembargabilidad.

Este resultado se vincula con Del Águila (2016), quien analizó los riesgos jurídicos del embargo sobre fondos públicos y sostuvo que la Constitución únicamente permite afectar bienes estatales de dominio privado. Sin embargo, a diferencia de una lectura estrictamente restrictiva, los resultados de esta investigación permiten afirmar que la solución no consiste en rechazar toda medida de ejecución, sino en establecer criterios objetivos para determinar cuándo el fondo o bien no está comprometido con una finalidad pública esencial.

Asimismo, los hallazgos son compatibles con Jiménez Jara (2019), quien advirtió que el Estado recibe un tratamiento procesal diferenciado frente al particular, pues puede invocar reglas presupuestarias antes de atender sus deudas judiciales. Esta situación se refleja en la etapa de ejecución, donde el acreedor enfrenta mayores cargas para obtener el cumplimiento efectivo de su crédito.

En consecuencia, el primer supuesto específico se confirma, porque la jurisprudencia constitucional ha delimitado conceptualmente la embargabilidad de bienes de dominio privado; sin embargo, dicha regla requiere desarrollo normativo y operativo. Por ello, resulta necesario regular criterios excepcionales referidos al destino del bien o fondo, fuente de financiamiento, afectación presupuestaria, disponibilidad y relación directa con servicios públicos indispensables.

En relación al segundo objetivo específico, considerando los resultados se expone el siguiente supuesto especifico:

Tabla 13

Segundo supuesto especifico

Segundo objetivo especifico	Segundo supuesto específico
Delimitar los bienes estatales de dominio privado susceptibles de embargo, a fin de justificar la creación de una base de datos interoperable de bienes estatales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva	La delimitación de bienes estatales de dominio privado susceptibles de embargo justifica la creación de una base de datos interoperable, porque el sistema actual no brinda información suficiente, integrada ni actualizada que permita al juez identificar bienes ejecutables sin afectar bienes de dominio público o servicios esenciales.

En cuanto al segundo objetivo específico, los resultados permiten afirmar que la delimitación de bienes estatales de dominio privado exige la creación de una base de datos interoperable de bienes estatales. Las entrevistas evidencian que el sistema actual no proporciona al juez herramientas suficientes para identificar, de manera rápida y confiable, qué bienes del Estado pueden ser embargados sin afectar servicios públicos indispensables.

Los especialistas entrevistados señalaron que la información patrimonial estatal se encuentra dispersa en diferentes entidades, como Registros Públicos, áreas de patrimonio, oficinas de logística, dependencias administrativas, entidades financieras y sistemas presupuestarios. Esta dispersión genera demoras, incertidumbre y decisiones judiciales heterogéneas. Además, coloca al acreedor en una posición de desventaja, debido a que quien obtuvo una sentencia firme no siempre cuenta con acceso real a la información patrimonial de la entidad pública deudora.

Este hallazgo coincide con el problema descrito en la propia investigación, en cuanto

se reconoce que el desconocimiento de la realidad patrimonial de las entidades impide al juez identificar con certeza los activos ejecutables, trasladándole una carga investigativa que se vuelve ineficiente ante la ausencia de mecanismos de interoperabilidad.

Asimismo, los resultados se relacionan con los antecedentes internacionales de Madrigal y Navarro (2015), quienes analizaron las medidas cautelares de embargo sobre bienes estatales en procesos contencioso-administrativos y resaltaron la necesidad de definir qué bienes estatales pueden ser objeto de medidas de ejecución. También guardan relación con Jiménez (2019) quien sostuvo que la inembargabilidad no puede operar de forma absoluta cuando ello limita desproporcionadamente el derecho de los acreedores.

Por tanto, el segundo supuesto específico se confirma, pues la creación de una base de datos interoperable permitiría integrar información registral, patrimonial, presupuestaria y financiera, facilitando al juez la identificación de bienes de dominio privado o recursos no afectados a servicios esenciales. No obstante, dicha herramienta no debe producir embargos automáticos, sino servir como soporte objetivo para la decisión judicial, preservando el control de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Finalmente, en relación al tercer objetivo específico, considerando los resultados se expone el siguiente supuesto:

Tabla 14

Tercer supuesto especifico

Tercer objetivo especifico	Tercer supuesto especifico
Delimitar los bienes estatales de dominio privado susceptibles de embargo, a fin de justificar la creación de una base de datos	Las fuentes de recursos del sistema presupuestal, de tesorería y recaudación pueden complementar el embargo material de bienes del Estado, siempre que se regulen mediante una reforma expresa que permita utilizar saldos

interoperable de bienes estatales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva	no ejecutados, recursos recaudados no programados, cuentas de retorno o cuentas especiales para sentencias firmes, con exclusión de recursos destinados a remuneraciones, pensiones, deuda pública y servicios esenciales.

Respecto al tercer objetivo específico, los resultados demuestran que las fuentes de recursos del sistema presupuestal, de tesorería y recaudación pueden complementar el embargo material de bienes del Estado para asegurar el cumplimiento efectivo de sentencias firmes. Las entrevistas evidencian una tendencia mayoritaria favorable a establecer mecanismos financieros específicos, como cuentas exclusivas para sentencias, afectación de porcentajes diferenciados del presupuesto institucional, utilización de saldos no ejecutados, recursos directamente recaudados no programados y cuentas de retorno.

Sin embargo, los entrevistados también advierten que dichas fuentes no pueden afectarse de manera automática. Para que su utilización sea constitucionalmente válida, debe existir una reforma normativa expresa, reglas de prioridad, trazabilidad, control de finalidad y exclusiones claras. En ese sentido, no deberían afectarse recursos destinados a remuneraciones, pensiones, deuda pública, salud, educación, seguridad u otros servicios públicos indispensables.

Este resultado se vincula con el análisis del Decreto Legislativo N.° 1440 y del Decreto Legislativo N.° 1441 desarrollado en la investigación, en tanto dichas normas regulan la administración financiera del Estado, el pago de sentencias judiciales y la inembargabilidad de determinados fondos públicos; en consecuencia, la ejecución contra el Estado no puede analizarse únicamente desde el Código Procesal Civil, sino también desde las reglas presupuestarias, de tesorería y administración financiera.

Asimismo, estos hallazgos son coherentes con Ramírez Carvajal (2017), quien sostuvo

que el Estado social de derecho debe garantizar no solo el acceso a la justicia, sino también la efectividad de las resoluciones judiciales. De igual manera, se vinculan con Román (2019), quien advirtió que la inembargabilidad absoluta de bienes estatales, sin criterios diferenciadores, puede generar afectaciones al derecho de los acreedores.

En consecuencia, el tercer supuesto especifico se confirma, porque los recursos presupuestales, de tesorería y recaudación sí pueden complementar el embargo material, siempre que se regulen como fuentes excepcionales, diferenciadas y controladas. La reforma debe permitir que los saldos no ejecutados, recursos no programados y cuentas de retorno sean destinados prioritariamente al pago de sentencias firmes, siempre que no se encuentren comprometidos con una finalidad pública esencial.

Cabe precisar que, de manera general, los resultados obtenidos permiten afirmar que la investigación confirma la necesidad de diseñar un sistema de ejecución contra el Estado que no elimine la protección constitucional del dominio público, pero que tampoco permita que la inembargabilidad se convierta en un mecanismo de incumplimiento de sentencias firmes. La respuesta jurídica adecuada no consiste en permitir embargos indiscriminados, sino en regular criterios excepcionales, herramientas interoperables y fuentes financieras complementarias que garanticen la tutela jurisdiccional efectiva sin afectar servicios públicos indispensables.

Así, la investigación aporta una propuesta de equilibrio entre el interés público y el derecho del acreedor judicial. Por un lado, mantiene la protección de los bienes de dominio público y de los recursos vinculados a servicios esenciales; y, por otro, reconoce que los bienes de dominio privado, los fondos de libre disponibilidad y determinados saldos presupuestales pueden servir como fuentes legítimas para el cumplimiento de sentencias firmes.

VI. CONCLUSIONES

6.1. En atención al objetivo general, se concluye que la inembargabilidad de los bienes del Estado justifica la regulación de medidas excepcionales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva, debido a que dicha prerrogativa no puede ser entendida como una inmunidad absoluta frente al cumplimiento de sentencias firmes; por tanto, la protección debe mantenerse respecto de los bienes del Estado de dominio público y de los recursos directamente vinculados con servicios públicos indispensables; sin embargo, los bienes del Estado de dominio privado, fondos de libre disponibilidad y recursos no comprometidos con una finalidad pública esencial pueden ser considerados fuentes legítimas de ejecución, bajo control judicial, razonabilidad y proporcionalidad. El Tribunal Constitucional ha reconocido que los bienes de dominio privado del Estado pueden ser objeto de embargo, mientras que la protección constitucional se mantiene respecto de los bienes de dominio público.

6.2. En atención al primer objetivo específico, se concluye que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia justifican la necesidad de regular criterios excepcionales que delimiten los bienes estatales susceptibles de embargo. Los resultados evidencian que no basta distinguir, en abstracto, entre dominio público y dominio privado, sino que el juez debe contar con criterios objetivos para valorar la naturaleza del bien o fondo, el destino del dinero, la fuente de financiamiento, la afectación presupuestaria, la libre disponibilidad, la proporcionalidad de la medida y el riesgo de afectación de servicios públicos indispensables.

6.3. En atención al segundo objetivo específico, se concluye que la delimitación de los bienes estatales de dominio privado susceptibles de embargo justifica la creación de una base de datos interoperable de bienes estatales, debido a que el sistema actual no proporciona información suficiente, integrada ni actualizada para que el juez o el acreedor identifiquen bienes ejecutables. La Ley N.° 29151 reconoce que los bienes estatales comprenden bienes muebles e inmuebles de dominio público y de dominio privado, lo que refuerza la necesidad de contar con una herramienta que permita diferenciar operativamente ambas categorías para fines de ejecución.

6.4. En atención al tercer objetivo específico, se concluye que las fuentes de recursos del sistema presupuestal, de tesorería y recaudación pueden complementar el embargo material de bienes del Estado para asegurar el cumplimiento efectivo de sentencias, siempre que no afecten servicios públicos indispensables. Los resultados permiten identificar como fuentes idóneas los saldos no ejecutados, recursos directamente recaudados no programados, cuentas de retorno, fondos de libre disponibilidad y cuentas especiales para sentencias firmes. El artículo 73 del Decreto Legislativo N.° 1440 reconoce que el pago de sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada se efectúa con cargo al presupuesto institucional y prevé la afectación de hasta el cinco por ciento del Presupuesto Institucional de Apertura, con exclusiones específicas, lo que permite sustentar una regla complementaria de programación preferente.

VII. RECOMENDACIONES

7.1. En atención al objetivo general, se recomienda promover una reforma *lege ferenda* que regule un régimen excepcional de ejecución de sentencias firmes contra el Estado, ya que, esta reforma debe precisar que la inembargabilidad protege los bienes de dominio público y los recursos destinados a servicios públicos indispensables, pero no debe impedir la ejecución sobre bienes de dominio privado, ni sobre recursos disponibles que no comprometan una finalidad pública esencial; debiéndose tener en cuenta que la finalidad de esta propuesta no es autorizar embargos indiscriminados contra el Estado, sino evitar que la inembargabilidad se convierta en una barrera absoluta para la tutela jurisdiccional efectiva.

7.2. En atención al primer objetivo específico, se recomienda que el Poder Judicial que promueva plenos jurisdiccionales o plenos casatorios para uniformizar los criterios de procedencia de medidas de ejecución contra entidades públicas. Dichos criterios deben comprender la naturaleza pública o privada del bien, el destino del bien o fondo, la fuente de financiamiento, la afectación presupuestaria, la libre disponibilidad, la proporcionalidad, el riesgo de afectación del servicio público y la motivación reforzada; asimismo, cuando la entidad pública invoque inembargabilidad, debe acreditarla documentalmente, sin que baste una afirmación genérica.

7.3. En atención al segundo objetivo específico, se recomienda implementar una base de datos interoperable de bienes estatales susceptibles de ejecución, articulada entre la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, el Programa Nacional de Bienes Incautados, el Ministerio de Economía y Finanzas y las oficinas patrimoniales de cada entidad pública. Esta herramienta debe tener finalidad informativa y auxiliar para los abogados o defensa técnica de los justiciables, permitiendo identificar posteriormente al juez, los bienes de dominio privado, inmuebles sin uso público, terrenos eriazos, concesiones, acciones, derechos patrimoniales y restricciones vigentes.

7.4. En atención al tercer objetivo específico, se recomienda modificar la Ley N.° 27584 y la normativa presupuestaria para establecer una cuenta exclusiva para el pago de sentencias judiciales firmes, con trazabilidad, control de finalidad y reglas de prioridad; asimismo, debe incorporarse un factor de preferencia para la programación de gastos en caso de recursos no ejecutados, de modo que, cuando una entidad mantenga sentencias firmes pendientes de pago y existan saldos no ejecutados libres de afectación esencial, dichos recursos sean priorizados en el ejercicio fiscal siguiente antes de programar nuevos gastos no indispensables.

7.5. De manera específica, se recomienda que el factor de preferencia presupuestaria se regule como una regla de prelación y no como un embargo automático, a fin que la oficina de presupuesto de la entidad emita un informe técnico que determine, monto de la deuda judicial firme, antigüedad de la sentencia, disponibilidad del saldo no ejecutado, inexistencia de finalidad pública esencial pendiente, impacto sobre servicios indispensables y porcentaje razonable que puede ser destinado a la cuenta de sentencias; con ello, se evita que los recursos no ejecutados sean reprogramados discrecionalmente mientras subsisten sentencias firmes impagas.

VIII. REFERENCIAS

Alberto, H. H. (2017). *La inejecución de las obligaciones dinerarias dictadas judicialmente contra el Estado* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo]. Repositorio Institucional UNASAM. http://repositorio.unasam.edu.pe/handle/UNASAM/2617

Alexy, R. (2001). *Teoría de los derechos fundamentales* (E. Garzón Valdés, Trad.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. https://books.google.com/books/about/Teor%C3%ADa_de_los_derechos_fundamentales.html?id=LLKnzwEACAAJ

Ariano, E. (2001). Apuntes sobre la duración temporal de la tutela cautelar. *THEMIS Revista de Derecho*, (43), 79–91. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11591

Baca, V. S. (2006). La ejecución de sentencias condenatorias de la Administración. En especial, el caso del embargo de dinero público. *Revista de Derecho Administrativo*, (2), 156–169. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16337

Calamandrei, P. (1945). *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares* (S. Sentís Melendo, Trad.). Editorial Bibliográfica Argentina. https://tsjrn.opac.com.ar/pergamo/documento.php?id=TSJRN.1.5679&recno=5679&ui=1

Cavani, R. (2010). *Estudios sobre las medidas cautelares en el proceso civil: Tutela cautelar, anticipatoria y urgente*. Editora Normas Legales. https://biblioteca.icap.org.pe/opac_css/index.php?id=1783&lvl=notice_display

Código Procesal Civil. (1993). *Texto Único Ordenado aprobado por Resolución Ministerial N.º 010-93-JUS*. Ministerio de Justicia. https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682685

Constitución Política del Perú. (1993). https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Constitucion-Politica-del-Peru-1993.pdf

Corte Suprema de Justicia de la República. (2013, 3 de enero). *VI Pleno Casatorio Civil: Sentencia de la Casación N.º 2402-2012-Lambayeque*. https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/47943d804103c4778610be5aa55ef1d3/Sext

oPlenoCasatorio.pdf?MOD=AJPERES

Decreto de Urgencia N.º 055-2001. (2001). *Establecen procedimiento para el pago de sumas de dinero ordenadas por mandato judicial en procesos seguidos con el Estado*. Diario Oficial *El Peruano*. https://www.sunat.gob.pe/legislacion/resumen/2001/mayo/may12.htm

Decreto Legislativo N.º 1440. (2018). *Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público*. Diario Oficial *El Peruano*. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01440.pdf

Decreto Legislativo N.º 1441. (2018). *Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería*. Diario Oficial *El Peruano*. https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-7603/por-instrumento/decretos-legislativos/18177-dl-1441/file

Decreto Supremo N.º 007-2008-VIVIENDA. (2008). *Reglamento de la Ley N.º 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales*. Diario Oficial *El Peruano*. https://www.sunat.gob.pe/legislacion/resumen/2008/marzo/mar15.htm

Del Águila Díaz, L. W. (2016). *El delito de prevaricato en la modalidad de embargo a fondos públicos del Estado* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Trujillo]. Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de Trujillo. https://dspace.unitru.edu.pe/server/api/core/bitstreams/0225a8ff-a036-494c-bcdf-aa1818b2907d/content

Escobar-Pérez, J., & Cuervo-Martínez, Á. (2008). Validez de contenido y juicio de expertos: Una aproximación a su utilización. *Avances en Medición, 6*, 27–36. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2981181

García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (1986). *Curso de derecho administrativo* (Tomo II). Civitas. https://es.scribd.com/document/866485935/Garcia-de-Enterria-Curso-de-Derecho-Administrativo-TII-20-%C2%AA-Ed#google_vignette

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill Education. https://books.google.com/books?id=oLbjoQEACAAJ

Hurtado de Barrera, J. (2010). *Metodología de la investigación: Guía para una comprensión holística de la ciencia* (4.ª ed.). Quirón Ediciones. https://books.google.com/books/about/Metodolog%C3%ADa_de_la_Investigaci%C3%B3n.html?id=P-EatAEACAAJ

Jiménez Jara, E. S. (2019). La observancia a nivel judicial, del principio del ne bis in idem y el

tratamiento diferenciado, en los requerimientos contra el Estado-demandado (Perú): El apercibimiento por incumplimiento de sentencias judiciales de carácter dinerario. Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas, 17(24), 61–84. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7417168

Jiménez J, E. S. (2019). La observancia a nivel judicial, del principio del *ne bis in idem* y el tratamiento diferenciado, en los requerimientos contra el Estado-demandado (Perú). El apercibimiento por incumplimiento de sentencias judiciales de carácter dinerario. *Lex, 17*(24), 61–84. https://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/1811

Ledesma Narváez, M. (2013). *La tutela cautelar en el proceso civil*. Gaceta Jurídica. https://isbn.bnp.gob.pe/catalogo.php?mode=detalle&nt=60914

Ley N.º 26599. (1996). *Sustituyen artículo del Código Procesal Civil, referido a los bienes calificados como inembargables*. Diario Oficial *El Peruano*. https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/Leyes/26599.pdf

Ley N.º 27584. (2001). *Ley que regula el proceso contencioso administrativo*. Diario Oficial *El Peruano*. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27584.pdf

Ley N.º 27684. (2002). *Ley que modifica artículos de la Ley N.º 27584 y crea una comisión especial encargada de evaluar la atención de las deudas de los pliegos presupuestales*. Diario Oficial *El Peruano*. https://www.sunat.gob.pe/legislacion/resumen/2002/marzo/mar16.htm

Ley N.º 27972. (2003). *Ley Orgánica de Municipalidades*. Diario Oficial *El Peruano*. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27972.pdf

Ley N.º 29151. (2007). *Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales*. Diario Oficial *El Peruano*. https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/leyes/29151.pdf

Madrigal, J. I., & Navarro Giraldo, L. P. (2015). *Medidas cautelares de embargo de bienes estatales en procesos ejecutivos ante la jurisdicción contencioso-administrativa* [Tesina de maestría, Universidad de Medellín]. Repositorio Institucional de la Universidad de Medellín. https://core.ac.uk/download/51196329.pdf

Martínez, P. A. (2015). *La teoría cautelar y tutela anticipada*. Editora Jurídica Grijley. https://www.marcialpons.es/libros/la-teoria-cautelar-y-tutela-anticipada/9789972045028/

Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). *Orientaciones para el pago de sentencias judiciales* [Diapositivas]. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/2023/19072023_ORIENTACIONES_PAGO_SENTENCIAS_JUDICIALES.pdf

Monroy Palacios, J. J. (2004). *La tutela procesal de los derechos*. Palestra Editores. https://isbn.bnp.gob.pe/catalogo.php?mode=detalle&nt=13673

Monroy, J. F. (1987). *Temas de proceso civil*. Librería Studium. https://books.google.com/books?id=nFgQAAAAYAAJ

Monroy, J. J. (2002). *Bases para la formación de una teoría cautelar*. Comunidad. https://books.google.com/books/about/Bases_para_la_formaci%C3%B3n_de_una_teor%C3%ADa.html?id=un6-AAAACAAJ

Ordóñez Román, J. (2019). Breve tratamiento de la ejecución de sentencias contra la administración pública ecuatoriana en materia laboral. Magazine de las Ciencias: Revista de Investigación e Innovación, 4(2), 31–42. https://revistas.utb.edu.ec/index.php/magazine/article/view/644

Podetti, J. R. (1956). *Tratado de las medidas cautelares*. Ediar. https://books.google.com/books/about/Tratado_de_las_medidas_cautelares.html?id=rgwpAQAAMAAJ

Radbruch, G. (1946). Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht. *Süddeutsche Juristen-Zeitung, 1*(5), 105–108. https://www.jstor.org/stable/20800812

Ramírez, D. M. (2017). Tutela judicial efectiva: El reto de la justicia de pequeñas causas. *Revista de la Maestría en Derecho Procesal, 7*(1), 15–44. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoprocesal/article/view/19176

Rivas, A. A. (2005). *Las medidas cautelares en el derecho peruano*. Jurista Editores. https://isbn.bnp.gob.pe/catalogo.php?mode=detalle&nt=4009

Rocco, U. (1977). *Tratado de derecho procesal civil* (Tomo V: Parte especial, proceso cautelar). Temis; Depalma. https://tsjcaba.opac.ar/pergamo/bibliografico/documento.php?id=PERGAMO.1.3762&recno=3762&ui=1

Sequea, L., Luna Manjarrez, Y. E., & Zuluaga López, J. M. (2025). *Excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos derivados del Sistema General de Participaciones desde la posición de la Corte Constitucional en Colombia desde el año 2022-2024* [Trabajo de grado de especialización, Corporación Universitaria del Caribe–

CECAR]. Repositorio Institucional CECAR. https://repositorio.cecar.edu.co/bitstreams/6b0ba8cc-4dce-4152-94d9-db098747b1a9/download

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. (2014, 11 de julio). *Informe N.º 031-2014-SUNAT/5D0000*. https://www.sunat.gob.pe/legislacion/oficios/2014/informe-oficios/i031-2014-5D0000.pdf

Tribunal Constitucional de España. (1998, 15 de julio). *Sentencia 166/1998*. Boletín Oficial del Estado. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1998-20043

Tribunal Constitucional del Perú. (1997, 30 de enero). *Sentencia del Expediente N.º 006-96-I/TC*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/1996/00006-1996-AI.pdf

Tribunal Constitucional del Perú. (2004, 29 de enero). *Sentencia de los Expedientes N.os 015-2001-AI/TC, 016-2001-AI/TC y 004-2002-AI/TC, acumulados*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00015-2001-AI%2000016-2001-AI%2000004-2002-AI.html

Tribunal Constitucional del Perú. (2011, 11 de abril). *Tribunal Constitucional ratificó que los bienes de dominio público son inembargables* [Nota de prensa]. https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/not-dca51ac82d31ebb1fc14e08f7f893fa5/

Tribunal Constitucional del Perú. (2012, 8 de marzo). *Sentencia del Expediente N.º 01873-2011-PA/TC*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/01873-2011-AA.html

Tribunal Constitucional del Perú. (2024, 12 de diciembre). *Sentencia 1733/2024, Expediente N.º 03822-2023-PA/TC*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/03822-2023-AA.pdf

Vásquez, W. (2008). Acerca del dominio público y el dominio privado del Estado. A propósito de sus definiciones en la nueva Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su Reglamento. *Derecho & Sociedad*, (30), 272–283. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17357

IX. ANEXOS

Anexo A. Matriz de Consistencia

Anexo B. Instrumentos – Guía de entrevista y Ficha de análisis documental

Anexo C. Instrumentos – Validación y confiabilidad del instrumento

Anexo D. Fichas de análisis documental

Anexo E. Cotejo de respuestas por cada pregunta

Anexo F. Propuesta de ley

Anexo G. Porcentaje de similitud

Anexo A. Matriz de Consistencia

TÍTULO: INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES DEL ESTADO Y LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA: ANÁLISIS SOBRE LA INTEROPERABILIDAD DE REGISTROS PATRIMONIALES DE BIENES SUSCEPTIBLES				
PROBLEMA	**OBJETIVOS**	**CATEGORÍA**	**SUBCATEGORÍAS**	**METODOLOGÍA**
Problema General ¿De qué manera la inembargabilidad de los bienes del Estado justifica la regulación de medidas excepcionales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva?	**Objetivo General** Analizar como la inembargabilidad de los bienes del Estado justifica la regulación de medidas excepcionales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva.	Categoría 1 Inembargabilidad de los bienes del Estado	Pronunciamientos jurisdiccionales Delimitación de bienes estatales con carácter privado Ejecución por vía presupuestal/tesorería y recaudación	Diseño y tipo: Enfoque cualitativo y diseño fenomenológico (interpretativo), Nivel: aplicado–propositivo Instrumentos: Entrevista semiestructurada y ficha de análisis documental
Problemas Específicos 1.PE: ¿De qué manera los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia justifican la necesidad de regular criterios excepcionales que delimiten los bienes estatales susceptibles de embargo, para asegurar la tutela	**Objetivos Específicos** 1.OE: Analizar cómo los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia justifican la necesidad de regular criterios excepcionales que delimiten los bienes estatales susceptibles de embargo, para asegurar la tutela	Categoría 2 Medidas excepcionales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva	Reforma procesal Medidas excepcionales de ejecución Ejecución financiera excepcional (afectación/retención de recursos no indispensables)	

jurisdiccional efectiva? 2.PE: ¿Cómo se podría delimitar los bienes estatales de dominio privado susceptibles de embargo, a fin de justificar la creación de una base de datos interoperable de bienes estatales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva? 3.PE: ¿Qué fuentes de recursos en el sistema presupuestal, de tesorería y recaudación, pueden complementar el embargo material de bienes del Estado para asegurar el cumplimiento efectivo de sentencias sin afectar servicios públicos indispensables?	jurisdiccional efectiva. 2.OE: Delimitar los bienes estatales de dominio privado susceptibles de embargo, a fin de justificar la creación de una base de datos interoperable de bienes estatales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva 3.OE: Identificar las fuentes de recursos en el sistema presupuestal, de tesorería y recaudación, que pueden complementar el embargo material de bienes del Estado para asegurar el cumplimiento efectivo de sentencias sin afectar servicios públicos indispensables			

Anexo B. Instrumentos – Guía de entrevista y Ficha de análisis documental

GUÍA DE ENTREVISTA

Título: "INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES DEL ESTADO Y LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA: ANÁLISIS SOBRE LA INTEROPERABILIDAD DE REGISTROS PATRIMONIALES DE BIENES SUSCEPTIBLES"

Entrevistado.

Fecha de Entrevista:

Previamente informados del tema de investigación se procede a formular al entrevistado las siguientes preguntas, con el objetivo general de analizar como la inembargabilidad de los bienes del Estado justifica la regulación de medidas excepcionales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva.

OBJETIVO GENERAL
Analizar como la inembargabilidad de los bienes del Estado justifica la regulación de medidas de ejecución para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva.

Preguntas:

1. ¿Considera que es necesario identificar los bienes del Estado de dominio público o dominio privado, a fin de adoptar medidas de ejecución que efectivicen las sentencias firmes contra entidades públicas y/o privadas con función pública?

Rpt:

2. ¿Qué tipo de medidas en la etapa técnica de ejecución de sentencia o auto final podría garantizar la tutela jurisdiccional efectiva sin comprometer servicios públicos indispensables?, indica cuales a su experiencia

Rpt:

OBJETIVO ESPECIFICO 1

Analizar cómo los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia justifican la necesidad de regular **criterios excepcionales** que delimiten los bienes estatales susceptibles de embargo, para asegurar la tutela jurisdiccional efectiva.

3. Cuando se solicita un embargo en forma de retención sobre cuentas de una entidad, ¿qué criterios utiliza el despacho para determinar si ese dinero es "embargable" o está afecto a un servicio público?

Rpt:

4. El Tribunal Constitucional indica que los bienes de "dominio privado" del Estado sí son embargables. ¿Qué tan difícil resulta para un juez o especialista identificar cuáles son esos bienes en la práctica?

Rpt:

5. ¿Cree usted que el "destino del dinero" (para qué se va a usar) debería ser el factor decisivo para permitir o rechazar un embargo?

Rpt:

6. ¿Cree usted que los fondos públicos que no cumplieron con su finalidad (presupuesto no ejecutado) deberían ser destinados en un porcentaje adecuado para la ejecución de medidas en la etapa técnica de ejecución, para lo cual debe establecer una reforma de preferencia en la ley de presupuesto públicos para su designación en las planillas presupuestables del año siguiente?

Rpt:

OBJETIVO ESPECIFICO 2

Delimitar los bienes estatales de dominio privado susceptibles de embargo, a fin de justificar la creación de una base de datos interoperable de bienes estatales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva

7. El Tribunal Constitucional, en el Fundamento 25 de la sentencia recaída en los Expedientes Acumulados N.os 015-2001-AI/TC y otros (2004), establece que ante la falta de una ley que determine qué bienes son embargables, es deber del juez, bajo responsabilidad, identificar en cada caso concreto qué bienes son de dominio privado para asegurar la ejecución. En su experiencia ¿considera usted que el sistema actual le proporciona las herramientas suficientes al Juez para cumplir con este deber de investigación?

8. ¿Cree necesaria la creación de una base de datos interoperable, administrada por entidades como la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales o el Programa Nacional de Bienes Incautados, que permita identificar bienes estatales potencialmente embargables? ¿Por qué?

Rpt:

9. Considerando la jurisprudencia como también las funciones de entidades públicas que resguardan los bienes del Estado, ¿Cree que es necesario a través de PRONABI o Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, establecer un sistema como herramienta que permita identificar bienes que puedan se embargables, para ejecutar las medidas correspondientes en la etapa técnica de ejecución? Marque si considera alguna de estas medidas adecuadas para operativizar y gestionar bienes de "dominio privado" o susceptibles a embargo:

- ☐ Medida de ejecución a través del pago concesiones, terrenos eriazos, acciones u otros bienes o servicios, de común acuerdo.
- ☐ Medida de ejecución a través de Bienes inmuebles sin uso público por medio de PRONABI o Superintendencia Nacional de Bienes Estatales
- ☐ Recaudación de carácter privado con uso público, que no es efectivizado durante el año fiscal o programado.

Diga usted, otras opciones que considera posibles para gestionar una herramienta que permita identificar bienes de dominio privado en las entidades públicas, o que fuentes de financiamiento que sean susceptibles de embargo en las entidades públicas:

Rpt:

OBJETIVO ESPECIFICO 3

Identificar las fuentes de recursos en el sistema presupuestal, de tesorería y recaudación, que pueden complementar el embargo material de bienes del Estado para asegurar el cumplimiento efectivo de sentencias sin afectar servicios públicos indispensables

10. ¿Considera necesaria una reforma normativa que obligue a cada pliego presupuestario a afectar un porcentaje específico de su Presupuesto Institucional de Apertura y a mantener una cuenta bancaria exclusiva para el pago de sentencias judiciales firmes, a fin de asegurar una fuente mínima y permanente de financiamiento? Indique qué porcentaje, qué exclusiones y qué límites deberían regularse para no afectar remuneraciones, pensiones, deuda ni servicios públicos esenciales.

Rpt:

11. ¿Considera viable que una reforma de la Ley N.° 27584 y de la normativa presupuestaria permita destinar prioritariamente al pago de sentencias judiciales firmes recursos recaudados y no programados, cuentas de retorno, saldos no ejecutados al cierre del ejercicio, o saldos del Tesoro Público, siempre que no estén comprometidos con una finalidad pública esencial? Señale cuáles de estas fuentes considera jurídica y materialmente más idóneas.

_____

FIRMA

FICHAS DE ANÁLISIS DOCUMENTAL

Nombre del instrumento	
Objetivo del instrumento	
Nombres y apellidos del experto	
Documento de identidad	
Años de experiencia en el área	
Máximo Grado Académico	
Nacionalidad	
Institución	
Cargo	
Número telefónico	
Firma	
Fecha	

Anexo C. Instrumentos – Validación y confiabilidad del instrumento

FICHA DE VALIDACIÓN DE CONTENIDO PARA UN INSTRUMENTO

INSTRUCCIÓN: A continuación, se le hace llegar el instrumento de recolección dedatos del cuestionario que permitirá recoger la información en la investigación que lleva por título: "INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES DEL ESTADO Y LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA: ANÁLISIS SOBRE LA INTEROPERABILIDAD DE REGISTROS PATRIMONIALES DE BIENES SUSCEPTIBLES".

Por lo que se le solicita que tenga a bien evaluar el instrumento, haciendo, de ser caso, las sugerencias para realizar las correcciones pertinentes. Los criterios de validación de contenido son:

Criterios	Detalle	Calificación
Suficiencia	El ítem pertenece a la dimensión y basta para obtener la medición de esta	1: de acuerdo 0: en desacuerdo
Claridad	El ítem se comprende fácilmente, es decir, su sintáctica y semántica son adecuadas	1: de acuerdo 0: en desacuerdo
Coherencia	El ítem tiene relación lógica con el indicador que está midiendo	1: de acuerdo 0: en desacuerdo
Relevancia	La pregunta es esencial o importante, es decir, debe ser incluido	1: de acuerdo 0: en desacuerdo

Nota. Criterios adaptados de la propuesta de Escobar y Cuervo (2008).

MATRIZ DE VALIDACIÓN DE LA ENTREVISTA PARA LA CATEGORIA 1

CATEGORIA 1	SUBCATEGORIA	Preguntas	Suficiencia	Claridad	Coherencia	Relevancia	Observación
Categoría 1 Inembargabilidad de los bienes del Estado	Pronunciamientos jurisdiccionales	**3.** Cuando se solicita un embargo en forma de retención sobre cuentas de una entidad, ¿qué criterios utiliza el despacho para determinar si ese dinero es "embargable" o está afecto a un servicio público?	1	1	1	1	
		4. El Tribunal Constitucional indica que los bienes de "dominio privado" del Estado sí son embargables. ¿Qué tan difícil resulta para un juez o especialista identificar cuáles son esos bienes en la práctica?	1	1	1	1	
	Delimitación de bienes estatales con carácter privado	**1.** ¿Considera que es necesario identificar los bienes del Estado de dominio público o dominio privado, a fin de adoptar medidas de ejecución que efectivicen las sentencias firmes contra entidades públicas y/o privadas con función pública?	1	1	1	1	
		5. ¿Cree usted que el "destino del dinero" (para qué se va a usar) debería ser el factor	1	1	1	1	

		decisivo para permitir o rechazar un embargo?					
	Ejecución por vía presupuestal/tesorería y recaudación	**6.** ¿Cree usted que los fondos públicos que no cumplieron con su finalidad (presupuesto no ejecutado) deberían ser destinados en un porcentaje adecuado para la ejecución de medidas en la etapa técnica de ejecución, para lo cual debe establecer una reforma de preferencia en la ley de presupuesto públicos para su designación en las planillas presupuestables del año siguiente?	1	1	1	1	

MATRIZ DE VALIDACIÓN DE LA ENTREVISTA PARA LA CATEGORIA 2

CATEGORIA 2	SUBCATEGORIA	Preguntas	Suficiencia	Claridad	Coherencia	Relevancia	Observación
Categoría 2 Medidas excepcionales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva	Pronunciamientos jurisdiccionales	**7.** El Tribunal Constitucional, en el Fundamento 25 de la sentencia recaída en los Expedientes Acumulados N.os 015-2001-AI/TC y otros (2004), establece que ante la falta de una ley que determine qué bienes son embargables, es deber del juez, bajo responsabilidad, identificar en cada caso concreto qué bienes son de dominio privado para asegurar la ejecución. En su experiencia, ¿considera usted que el sistema actual le proporciona las herramientas suficientes al juez para cumplir con este deber de investigación?	1	1	1	1	
		8. ¿Cree necesaria la creación de una base de datos interoperable, administrada por entidades como la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales o el Programa Nacional de Bienes Incautados, que permita identificar bienes estatales potencialmente embargables? ¿Por qué?	1	1	1	1	
	Delimitación de bienes estatales con carácter	**2.** ¿Qué tipo de medidas en la etapa técnica de ejecución de sentencia o auto final	1	1	1	1	

	privado	podría garantizar la tutela jurisdiccional efectiva sin comprometer servicios públicos indispensables? Indique cuáles, según su experiencia.					
		9. Considerando la jurisprudencia, así como las funciones de las entidades públicas que resguardan los bienes del Estado, ¿cree que es necesario, a través de PRONABI o de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, establecer un sistema como herramienta que permita identificar bienes que puedan ser embargables, para ejecutar las medidas correspondientes en la etapa técnica de ejecución? [Incluye las alternativas que ya tienes].	1	1	1	1	
	Ejecución por vía presupuestal/tesorería y recaudación	**10.** ¿Considera necesaria una reforma normativa que obligue a cada pliego presupuestario a afectar un porcentaje específico de su Presupuesto Institucional de Apertura y a mantener una cuenta bancaria exclusiva para el pago de sentencias judiciales firmes, a fin de asegurar una fuente mínima y permanente de financiamiento? Indique qué porcentaje, qué exclusiones y qué límites deberían regularse para no afectar remuneraciones, pensiones, deuda ni servicios públicos esenciales.	1	1	1	1	

FICHA DE VALIDACIÓN DE JUICIO DE EXPERTO

Nombre del instrumento	
Objetivo del instrumento	
Nombres y apellidos del experto	
Documento de identidad	
Años de experiencia en el área	
Máximo Grado Académico	
Nacionalidad	
Institución	
Cargo	
Número telefónico	
Firma	
Fecha	

SOLICITO: Validación de instrumento
de recojo de información.

FICHA DE VALIDACIÓN DE CONTENIDO PARA UN INSTRUMENTO

INSTRUCCIÓN: A continuación, se le hace llegar el instrumento de recolección dedatos del cuestionario que permitirá recoger la información en la investigación que lleva por título: "INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES DEL ESTADO Y LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA: ANÁLISIS SOBRE LA INTEROPERABILIDAD DE REGISTROS PATRIMONIALES DE BIENES SUSCEPTIBLES".

Por lo que se le solicita que tenga a bien evaluar el instrumento, haciendo, de ser caso, las sugerencias para realizar las correcciones pertinentes. Los criterios de validación de contenido son:

Criterios	Detalle	Calificación
Suficiencia	El ítem pertenece a la dimensión y basta para obtener la medición de esta	1: de acuerdo 0: en desacuerdo
Claridad	El ítem se comprende fácilmente, es decir, su sintáctica y semántica son adecuadas	1: de acuerdo 0: en desacuerdo
Coherencia	El ítem tiene relación lógica con el indicador que está midiendo	1: de acuerdo 0: en desacuerdo
Relevancia	La pregunta es esencial o importante, es decir, debe ser incluido	1: de acuerdo 0: en desacuerdo

Nota. Criterios adaptados de la propuesta de Escobar y Cuervo (2008).

MATRIZ DE VALIDACIÓN DE LA ENTREVISTA PARA LA CATEGORIA 1

CATEGORIA 1	SUBCATEGORIA	Preguntas	Suficiencia	Claridad	Coherencia	Relevancia	Observación
Categoria 1 Inembargabilidad de los bienes del Estado	Pronunciamientos jurisdiccionales	**3.** Cuando se solicita un embargo en forma de retención sobre cuentas de una entidad, ¿qué criterios utiliza el despacho para determinar si ese dinero es "embargable" o está afecto a un servicio público?	1	1	1	1	
		4. El Tribunal Constitucional indica que los bienes de "dominio privado" del Estado sí son embargables. ¿Qué tan difícil resulta para un juez o especialista identificar cuáles son esos bienes en la práctica?	1	1	1	1	
	Delimitación de bienes estatales con carácter privado	**1.** ¿Considera que es necesario identificar los bienes del Estado de dominio público o dominio privado, a fin de adoptar medidas de ejecución que efectivicen las sentencias firmes contra entidades públicas y/o privadas con función pública?	1	1	1	1	
		5. ¿Cree usted que el "destino del dinero" (para qué se va a usar) debería ser el factor decisivo para permitir o rechazar un	1	1	1	1	

MATRIZ DE VALIDACIÓN DE LA ENTREVISTA PARA LA CATEGORIA 2

CATEGORIA 2	SUBCATEGORIA	Preguntas	Suficiencia	Claridad	Coherencia	Relevancia	Observación
Categoria 2 Medidas excepcionales para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva	Pronunciamientos jurisdiccionales	**7.** El Tribunal Constitucional, en el Fundamento 25 de la sentencia recaída en los Expedientes Acumulados N.os 015-2001-AI/TC y otros (2004), establece que ante la falta de una ley que determine qué bienes son embargables, es deber del juez, bajo responsabilidad, identificar en cada caso concreto qué bienes son de dominio privado para asegurar la ejecución. En su experiencia, ¿considera usted que el sistema actual le proporciona las herramientas suficientes al juez para cumplir con este deber de investigación?	1	1	1	1	
		8. ¿Cree necesaria la creación de una base de datos interoperable, administrada por entidades como la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales o el Programa Nacional de Bienes Incautados, que permita identificar bienes estatales potencialmente embargables? ¿Por qué?	1	1	1	1	
	Delimitación de bienes estatales con carácter privado	**2.** ¿Qué tipo de medidas en la etapa técnica de ejecución de sentencia o auto final podría garantizar la tutela jurisdiccional efectiva sin comprometer servicios públicos indispensables? Indique cuáles,	1	1	1	1	

		embargo?					
	Ejecución por vía presupuestal/tesorería y recaudación	**6.** ¿Cree usted que los fondos públicos que no cumplieron con su finalidad (presupuesto no ejecutado) deberían ser destinados en un porcentaje adecuado para la ejecución de medidas en la etapa técnica de ejecución, para lo cual debe establecer una reforma de preferencia en la ley de presupuesto públicos para su designación en las planillas presupuestables del año siguiente?	1	1	1	1	

		según su experiencia.					
		9. Considerando la jurisprudencia, así como las funciones de las entidades públicas que resguardan los bienes del Estado, ¿cree que es necesario, a través de PRONABI o de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, establecer un sistema como herramienta que permita identificar bienes que puedan ser embargables, para ejecutar las medidas correspondientes en la etapa técnica de ejecución? [Incluye las alternativas que ya tienes].	1	1	1	1	
	Ejecución por vía presupuestal/tesorería y recaudación	**10.** ¿Considera necesaria una reforma normativa que obligue a cada pliego presupuestario a afectar un porcentaje específico de su Presupuesto Institucional de Apertura y a mantener una cuenta bancaria exclusiva para el pago de sentencias judiciales firmes, a fin de asegurar una fuente mínima y permanente de financiamiento? Indique qué porcentaje, qué exclusiones y qué límites deberían regularse para no afectar remuneraciones, pensiones, deuda ni servicios públicos esenciales.	1	1	1	1	

FICHA DE VALIDACIÓN DE JUICIO DE EXPERTO

Nombre del instrumento	Guía de entrevista
Objetivo del instrumento	Responder a los problemas de forma técnica planteados en esta investigación
Nombres y apellidos del experto	Mg. Miguel Ángel Vegas Vacaro
Documento de identidad	06629043
Años de experiencia en el área	15 años
Máximo Grado Académico	Doctor
Nacionalidad	Peruano
Institución	USMP
Cargo	Abogado
Número telefónico	987273655
Firma	
Fecha	31/05/2026

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

I. DATOS GENERALES

1. Apellidos y Nombres: Mg. Miguel Ángel Vegas Vacaro
2. Cargo e institución donde laboral: Asesor Metodológico
3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: Guía de entrevista
4. Autores del Instrumento: Esteban Astete, Edgar Nilton

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE						MINIMAMENTE ACEPTABLE			ACEPTABLE			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.												X	
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos.												X	
3. ACTUALIDAD	Esta adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.												X	
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.												X	
5. SUFICIENCIA	Toma en cuanta los aspectos metodológicos esenciales												X	
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las variables de la Hipótesis.												X	
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.												X	
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas objetivos, hipótesis, variables e indicadores.												X	
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr probar las hipótesis.												X	
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.												X	

III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación — x
- El Instrumento no cumple con Los requisitos para su aplicación

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN:

95%

Lima, 31 de mayo de 2026

FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE
DNI No…1. Telf.987273655

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO

I. DATOS GENERALES

1. Apellidos y Nombres: Mg. Miguel Ángel Vegas Vacaro
2. Cargo e institución donde laboral: Asesor Metodológico
3. Nombre del instrumento motivo de evaluación: Fichas de análisis documental
4. Autores del Instrumento: Esteban Astete, Edgar Nilton

II. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

CRITERIOS	INDICADORES	INACEPTABLE						MINIMAMENTE ACEPTABLE			ACEPTABLE			
		40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
1. CLARIDAD	Esta formulado con lenguaje comprensible.												X	
2. OBJETIVIDAD	Esta adecuado a las leyes y principios científicos.												X	
3. ACTUALIDAD	Esta adecuado a los objetivos y las necesidades reales de la investigación.												X	
4. ORGANIZACIÓN	Existe una organización lógica.												X	
5. SUFICIENCIA	Toma en cuanta los aspectos metodológicos esenciales												X	
6. INTENCIONALIDAD	Esta adecuado para valorar las variables de la Hipótesis.												X	
7. CONSISTENCIA	Se respalda en fundamentos técnicos y/o científicos.												X	
8. COHERENCIA	Existe coherencia entre los problemas objetivos, hipótesis, variables e indicadores.												X	
9. METODOLOGÍA	La estrategia responde una metodología y diseño aplicados para lograr probar las hipótesis.												X	
10. PERTINENCIA	El instrumento muestra la relación entre los componentes de la investigación y su adecuación al Método Científico.												X	

III. OPINIÓN DE APLICABILIDAD

- El Instrumento cumple con los Requisitos para su aplicación — x
- El Instrumento no cumple con Los requisitos para su aplicación

IV. PROMEDIO DE VALORACIÓN:

95%

Lima, 31 de mayo de 2026

FIRMA DEL EXPERTO INFORMANTE
DNI No…06629043 Tel.987273655:……

Anexo D. Fichas de análisis documental

N.°	Documento analizado	Tipo	Tema / uso en la tesis	Aporte al marco / argumento	Criterio / idea clave (síntesis)	Referencia (APA 7)
1	Código Procesal Civil – art. 616 (casos especiales de improcedencia)	Norma procesal	Delimita supuestos en los que **no procede** la cautelar para futura ejecución contra determinados entes/órganos estatales	Sustenta restricciones cautelares frente al Estado y su incidencia en la tutela jurisdiccional efectiva	Regla de improcedencia para cautelares orientadas a ejecución futura en ciertos supuestos	Perú. (s. f.). *Código Procesal Civil* (art. 616).
2	Código Procesal Civil – art. 648 (bienes inembargables)	Norma procesal	Eje normativo de la **inembargabilidad** (incluye bienes estatales)	Identifica el "nudo" normativo interpretativo sobre alcance de inembargabilidad del Estado	Determina categorías de inembargabilidad y alcance del embargo sobre bienes	Perú. (s. f.). *Código Procesal Civil* (art. 648).
3	Tribunal Constitucional – Exp. N.° 0015-2001-AI/TC (y acumulados)	Jurisprudencia constitucional	Define estándar para **embargabilidad**: solo procede sobre **bienes de dominio privado** del Estado	Base constitucional para diferenciar dominio público/privado y exigir verificación judicial	Embargo viable si el bien es **dominio privado**; juez debe constatarlo	Tribunal Constitucional del Perú. (2004). *Sentencia del Expediente N.° 0015-2001-AI/TC (y acumulados).*
4	Tribunal Constitucional – Nota de prensa (11/04/2011) vinculada al Exp. N.° 02147-2009-AA/TC	Nota institucional / difusión jurisprudencial	Reafirma la **inembargabilidad del dominio público**	Refuerza criterio de protección de bienes afectos a uso/servicio público	Dominio público: inembargable por su finalidad e interés público	Tribunal Constitucional del Perú. (2011, 11 de abril). *Tribunal Constitucional ratificó que los bienes de dominio público son inembargables* [Nota de prensa].
5	Corte Suprema – VI Pleno Casatorio Civil (Casación N.° 2402-2012-Lambayeque)	Jurisprudencia (precedente/criterio)	Conecta con **tutela jurisdiccional efectiva** y exigencia de ejecución real	Apoya tesis: la ejecución no debe ser ilusoria; necesidad de mecanismos eficaces	La tutela judicial comprende obtención de decisión y ejecución eficaz	Corte Suprema de Justicia de la República. (2012). *VI Pleno Casatorio Civil: Casación N.° 2402-*

						2012-Lambayeque.
6	Alexy – teoría de la proporcionalidad y ponderación	Doctrina	Metodología para resolver colisión: tutela del acreedor vs. interés público	Da estructura para justificar medidas excepcionales sin afectar desproporcionadamente el servicio público	Test: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto	Alexy, R. (2001). *Teoría de los derechos fundamentales.* Centro de Estudios Constitucionales.
7	Gustav Radbruch (1946) – tensión ley/justicia (fórmula de Radbruch)	Doctrina (filosofía del derecho)	Soporte teórico para cuestionar reglas que generen injusticia intolerable	Fortalece argumentación crítica frente a absolutización de inembargabilidad	Ley extremadamente injusta no debe prevalecer sobre justicia	Radbruch, G. (1946). *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht* [Arbitrariedad legal y derecho supralegal].
8	Constitución Política del Perú – art. 139.5 (motivación) + CPC art. 50 (deberes del juez/motivación)	Norma constitucional + procesal	Exige **motivación** al decidir embargo/inembargabilidad	Obliga a que el juez no aplique automáticamente la inembargabilidad: debe fundamentar (dominio, afectación, proporcionalidad)	Motivación suficiente y controlable de resoluciones	Perú. (1993). *Constitución Política del Perú* (art. 139.5). / Perú. (s. f.). *Código Procesal Civil* (art. 50).
9	Ley N.° 29151 – Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales	Norma administrativa	Define "bienes estatales" y estructura del **SNBE**	Marco conceptual indispensable para diferenciar dominio público/privado y titularidad estatal	Bienes estatales: muebles e inmuebles; dominio público y privado; titular Estado/entidad del SNBE	Perú. (2007). *Ley N.° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales.*
10	Reglamento de la Ley N.° 29151 (D. S. N.° 007-2008-VIVIENDA)	Norma reglamentaria	Precisa régimen, administración y clasificación de bienes estatales	Operativiza criterios para identificar afectación a uso/servicio y administración del bien	Desarrollo reglamentario del régimen de bienes estatales	Perú. (2008). *Decreto Supremo N.° 007-2008-VIVIENDA, Reglamento de la Ley N.° 29151.*

Anexo E. Cotejo de respuestas por cada pregunta

Tabla 15

Respuestas de la pregunta n 1

Pregunta 1

¿Considera que es necesario identificar los bienes del Estado de dominio público o dominio privado, a fin de adoptar medidas de ejecución que efectivicen las sentencias firmes contra entidades públicas y/o privadas con función pública?

Entrevistado	Respuesta
Entrevistado 1	Sí, a fin de no perjudicar funcionamiento del Estado.
Entrevistado 2	Sí, considero indispensable identificar previamente si los bienes del Estado son de dominio público o de dominio privado antes de adoptar medidas de ejecución, pues se trata de la solución determinada por el Tribunal Constitucional en una sentencia estimatoria emitida en un proceso de inconstitucionalidad, sobre la inembargabilidad de los bienes del Estado.
Entrevistado 3	Necesariamente, dado que por ley y según la jurisprudencia se pueden afectar los bienes de dominio público.
Entrevistado 4	Por razones de seguridad jurídica, resulta imprescindible que se encuentren previamente identificados y claramente delimitados los bienes del Estado sobre los cuales pueden recaer medidas de ejecución. Esta distinción entre bienes de dominio público y de dominio privado no es meramente formal, sino que tiene consecuencias jurídicas directas en la posibilidad de afectación patrimonial. En efecto, los bienes de dominio público se caracterizan por su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, en tanto están destinados al uso público o al cumplimiento de fines esenciales del Estado, lo que excluye la posibilidad de que sean objeto de medidas de ejecución forzada. Por el contrario, los bienes de dominio privado del Estado, al no estar afectados a un uso público directo, pueden ser susceptibles de ejecución, siempre que no se comprometa la continuidad de los servicios públicos ni el interés general. Asimismo, la identificación previa de dichos bienes permite evitar actuaciones arbitrarias o desproporcionadas por parte de los órganos jurisdiccionales en la etapa de ejecución, garantizando un adecuado equilibrio entre el derecho del acreedor a la tutela jurisdiccional efectiva y la protección del interés público. De lo contrario, la ausencia de esta delimitación podría generar incertidumbre, dilaciones indebidas en la ejecución de las sentencias firmes y, en última instancia, la ineficacia de las

	decisiones judiciales. En esa línea, una correcta clasificación y registro de los bienes estatales contribuye no solo a viabilizar la ejecución de resoluciones judiciales, sino también a reforzar la transparencia en la gestión patrimonial del Estado y la previsibilidad en las relaciones jurídicas en las que este interviene.
Entrevistado 5	Considero que es importante la identificación si los bienes de una entidad pública son de dominio público, en mérito a las diferencias sustanciales que tienen: i) bien de dominio público, son inembargables porque están destinados al uso público o al servicio público y ii) bien de dominio privado, que, si son susceptibles de medidas de embargo, en mérito a que son bienes del Estado, pero que no están afectados al uso público.
Entrevistado 6	Sí, considero necesario identificar previamente la naturaleza de los bienes del Estado, porque en la práctica del juzgado no resulta posible ejecutar una sentencia sin conocer si el bien está destinado al uso público o si pertenece al dominio privado de la entidad. Esta diferenciación permite evitar observaciones, nulidades o pedidos de levantamiento de embargo.
Entrevistado 7	Sí, porque la falta de identificación genera demora en la etapa de ejecución. Muchas veces el juzgado debe requerir información adicional antes de resolver una medida de embargo, y ello retrasa el cumplimiento de la sentencia. Por eso, distinguir entre bienes de dominio público y privado ayudaría a tomar decisiones más rápidas y seguras.
Entrevistado 8	Sí, porque el acreedor necesita saber sobre qué bienes puede hacer efectiva la sentencia. Si no existe una identificación clara, la entidad pública puede oponer de manera general la inembargabilidad de sus bienes, aun cuando existan bienes de dominio privado que sí podrían responder por la deuda.
Entrevistado 9	Sí, pero dicha identificación debe realizarse con criterios objetivos. No se trata de afectar indiscriminadamente bienes del Estado, sino de diferenciar aquellos que cumplen una finalidad pública esencial de aquellos que, por ser de dominio privado, podrían ser materia de ejecución sin comprometer el interés público.
Entrevistado 10	Sí, resulta indispensable. La identificación de bienes de dominio público y privado no solo facilita la ejecución de sentencias, sino que también permite diseñar un sistema más previsible de responsabilidad patrimonial del Estado. Sin esa clasificación, la ejecución queda librada a decisiones aisladas y poco uniformes.

Tabla 16

Respuestas de la pregunta n 2

Pregunta 2

En su experiencia diga: ¿Qué tipo de medidas en la etapa técnica de ejecución de sentencia o auto final podría garantizar la tutela jurisdiccional efectiva sin comprometer servicios públicos indispensables?

Entrevistado	**Respuesta**
Entrevistado 1	Retención en cuentas bancarias.
Entrevistado 2	Considero que puede tratarse de cualquier tipo de medida, siempre que recaiga sobre un bien de dominio privado y que este no se encuentre destinado a brindar un servicio público.
Entrevistado 3	Medidas de ejecución en forma de inscripción sobre bienes de dominio privado, anotaciones de sentencia en forma genérica, de innovar o no innovar, según se requiera para el caso específico.
Entrevistado 4	En la práctica, si bien se emplean las medidas ordinarias propias de los procesos de ejecución de obligaciones de dar suma de dinero —tales como el embargo en sus diversas formas—, resulta necesario adecuarlas cuando el sujeto pasivo es una entidad u órgano estatal. En efecto, la naturaleza del demandado introduce particularidades que complejizan la ejecución de un auto o sentencia de condena, en tanto debe preservarse la continuidad de los servicios públicos y el interés general. En ese contexto, una primera medida idónea es la priorización del embargo sobre bienes de dominio privado del Estado, previamente identificados, evitando afectar aquellos destinados directamente a la prestación de servicios públicos. Asimismo, el embargo en forma de retención sobre cuentas bancarias puede ser viable siempre que se realice respecto de fondos de libre disponibilidad y no sobre recursos intangibles o legalmente afectados a fines específicos. De igual manera, resulta pertinente el uso de mecanismos como la programación presupuestaria del pago ordenado judicialmente, incorporando la deuda en el presupuesto institucional del ejercicio correspondiente o en ejercicios subsiguientes, bajo responsabilidad funcional del titular de la entidad. Este mecanismo permite compatibilizar el cumplimiento de las decisiones judiciales con la planificación financiera del Estado. Otra medida relevante es la imposición de apercibimientos y medidas coercitivas personales a los funcionarios responsables

	del cumplimiento, tales como multas progresivas, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la resistencia injustificada al mandato judicial. Ello refuerza la eficacia de la ejecución sin necesidad de recurrir inmediatamente a medidas que puedan comprometer bienes esenciales. Finalmente, el juez de la ejecución debe aplicar criterios de razonabilidad y proporcionalidad, evaluando en cada caso concreto el impacto de la medida a adoptar, de modo que se garantice el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva del acreedor sin afectar la continuidad, regularidad y eficiencia de los servicios públicos.
Entrevistado 5	La ejecución de sentencias contra entidades públicas, están sujetas a reglas especiales, y primeramente deben de ser programadas por la entidad pública deudora. En caso de que no se programara dentro del tiempo que la ley lo dispone, se puede disponer: i) que el titular de la entidad pública o funcionario encargado proceda a cumplir con la sentencia en plazo razonable, bajo apercibimiento de multas ; ii) se ordene que la entidad pública incluya la deuda en su presupuesto, para que se pague en el siguiente ejercicio fiscal; ii) se puede decretar embargos de inmuebles que no estén destinados al uso o servicio público, iii) embargo en forma de retención a terceros, que deben cumplir con obligaciones con la entidad pública deudora.
Entrevistado 6	Considero que podrían adoptarse medidas como el requerimiento previo a la entidad para que informe bienes de dominio privado, la inscripción de embargos sobre inmuebles no destinados al servicio público y la retención de fondos que no tengan afectación específica. Estas medidas deben sustentarse con información documentada para evitar afectar servicios esenciales.
Entrevistado 7	En la etapa de ejecución podrían utilizarse medidas graduales: primero, requerir la programación presupuestaria del pago; luego, identificar bienes no afectados al servicio público; y, finalmente, disponer medidas de embargo o retención. Esta secuencia permitiría ordenar la ejecución y reducir incidentes procesales.
Entrevistado 8	Desde la posición del acreedor, la medida más eficaz sería permitir el embargo sobre bienes de dominio privado y fondos de libre disponibilidad. También debería exigirse a la entidad deudora que informe, bajo responsabilidad, qué bienes no están afectados a servicios públicos, porque actualmente esa información no suele estar al alcance del demandante.
Entrevistado 9	Las medidas adecuadas serían aquellas que combinen eficacia y proporcionalidad: embargo en forma de inscripción sobre bienes no esenciales, retención limitada sobre fondos disponibles y apercibimientos a funcionarios que incumplen la sentencia. No debería acudirse de inmediato a una medida que pueda paralizar un servicio público.
Entrevistado 10	Podrían implementarse mecanismos mixtos: programación presupuestaria obligatoria, cuentas específicas para sentencias, fideicomisos de pago y afectación de bienes de dominio privado. Estas medidas permitirían cumplir las decisiones judiciales sin comprometer recursos destinados a salud, educación, seguridad, remuneraciones o pensiones.

Tabla 17

Respuestas de la pregunta n 3

Pregunta 3

Cuando se solicita un embargo en forma de retención sobre cuentas de una entidad, ¿qué criterios utiliza el Despacho para determinar si ese dinero es "embargable" o está afecto a un servicio público?

Entrevistado	**Respuesta**
Entrevistado 1	El destino del dinero.
Entrevistado 2	Reviste una especial dificultad el determinar la embargabilidad de las cuentas de una entidad del Estado, ya que, por lo regular, la sola cuenta no contiene información respecto del destino del dinero que pudiera existir. Lo que normalmente ocurre en estos casos es que se contrasta la información que puede proporcionar el solicitante, la institución bancaria o financiera y hasta el propio ejecutado.
Entrevistado 3	En principio el propio solicitante de la medida cautelar debe informar sobre los fondos que existen en la cuenta bancaria donde debe recaer la medida cautelar de retención, pero existen pronunciamientos jurisprudenciales que señalan que eso no se le puede trasladar a la parte, en todo caso se puede dictar la medida cautelar de retención consignando que la entidad retenedora retenga fondos solo en aquellas cuentas en las que existan fondos que tengan la naturaleza de dominio privado. Por último, la parte afectada puede acreditar que los fondos afectados son de dominio público, si no lo hace la afectación no se levanta.
Entrevistado 4	En términos generales, el análisis parte de verificar si los fondos cuya afectación se pretende se encuentran directa y específicamente destinados al cumplimiento de una finalidad pública. No obstante, este examen presenta un alto grado de complejidad, en la medida en que, por regla, la asignación de los recursos públicos se encuentra orientada a la satisfacción de necesidades colectivas, lo que podría conducir, en abstracto, a considerar que todos los fondos estatales tienen una finalidad pública. Frente a ello, el criterio que suele adoptar el órgano jurisdiccional consiste en distinguir entre aquellos recursos que están directamente vinculados a la prestación inmediata de un servicio público —o al financiamiento indispensable de su continuidad— y aquellos que, si bien guardan relación con fines públicos, no resultan esenciales ni indispensables en el corto plazo. Solo respecto de estos últimos cabría admitir medidas de embargo, en tanto su afectación no compromete de manera directa la continuidad, regularidad y eficiencia del servicio.

	Asimismo, resulta relevante atender al principio de especialidad presupuestaria, verificando si los fondos tienen una afectación legal específica que los torne intangibles, así como a su fuente de financiamiento (por ejemplo, recursos ordinarios, recursos directamente recaudados o fondos con destino predeterminado). Este análisis permite identificar si existe una restricción normativa expresa o implícita para su embargo. De igual modo, el Despacho puede requerir a la entidad ejecutada que precise y acredite la naturaleza y destino de los fondos existentes en las cuentas materia de embargo, bajo apercibimiento, a fin de evitar alegaciones genéricas de intangibilidad que vacíen de contenido el derecho a la ejecución. En definitiva, la decisión debe adoptarse con base en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, ponderando, de un lado, el derecho del acreedor a la tutela jurisdiccional efectiva y, de otro, la necesidad de no afectar la prestación de servicios públicos esenciales, evitando que la ejecución se torne ilusoria o, en sentido contrario, que comprometa el interés general.
Entrevistado 5	Se debe de tener en cuenta, en cuanto a medidas de ejecución en forma de retención se debe determinar que dichos dineros no deben tener como destino que van ser utilizados a servicios esenciales, tales como salud, seguridad; se debe de tener mucho cuidado y se tiene que verificar el destino de estos dineros.
Entrevistado 6	Se debe revisar la documentación presentada por el solicitante y, de ser necesario, requerir información a la entidad bancaria o a la propia entidad ejecutada. El criterio principal es determinar si los fondos tienen una afectación específica o si son de libre disponibilidad.
Entrevistado 7	El criterio debería ser verificar el origen, destino y disponibilidad de los fondos. En la práctica, el problema es que la cuenta bancaria no siempre muestra para qué está destinado el dinero, por lo que el juzgado necesita información complementaria para evitar una decisión equivocada.
Entrevistado 8	El despacho no debería aceptar afirmaciones genéricas de la entidad deudora. Si se sostiene que el dinero está afecto a un servicio público, debe acreditarse con documentos presupuestales, certificaciones o informes técnicos. De lo contrario, se podría vaciar de contenido el derecho del acreedor a ejecutar la sentencia.
Entrevistado 9	Debe analizarse si el dinero está destinado de manera directa a un servicio esencial. Si se trata de fondos para salud, educación, seguridad, remuneraciones o pensiones, la medida debe rechazarse o limitarse. Pero si son fondos no comprometidos, sí podrían ser objeto de retención.
Entrevistado 10	El análisis debe incluir tres elementos: fuente de financiamiento, afectación presupuestaria y riesgo de afectación del servicio

	público. Solo con esa información puede determinarse si el embargo es proporcional. Además, debería existir una base interoperable que permita verificar estos datos sin depender únicamente de la entidad ejecutada.

Tabla 18

Respuestas de la pregunta n 4

Pregunta 4

El Tribunal Constitucional indica que los bienes de "dominio privado" del Estado sí son embargables. ¿Qué tan difícil resulta para un juez o especialista identificar cuáles son esos bienes en la práctica?

Entrevistado	Respuesta
Entrevistado 1	En extremo difícil.
Entrevistado 2	En la práctica, la identificación de bienes estatales de dominio privado resulta extremadamente compleja. Aunque desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional el juez tiene el deber de identificar en cada caso los bienes susceptibles de embargo, el sistema actual no proporciona herramientas suficientes para hacerlo con rapidez y certeza.
Entrevistado 3	La dificultad radica en quién está en mejor posición de brindar información sobre la naturaleza de los fondos a embargar, sin lugar a dudas es la parte afectada, sin embargo, por efecto del inaudita pars no se le puede solicitar dicha información, no por lo menos hasta que este afectada con la medida cautelar. A partir de ese momento por efecto de la oposición puede solicitar que se desafecte por la naturaleza de públicos los fondos retenidos, lo que deberá ser debidamente acreditado. En tanto ello ocurre, se tiene que recurrir a la propia institución bancaria o a la página del Ministerio de Economía.
Entrevistado 4	Es una actividad compleja, en tanto no se tiene base normativa para hacer la diferenciación y por regla general, como se indicó precedentemente, todos los recursos públicos están destinados a satisfacer una necesidad pública.
Entrevistado 5	Efectivamente es muy difícil, la identificación de bienes de dominio privado del estado, es uno de los puntos más álgidos de la etapa de la ejecución de sentencias contra entidades públicas. No hay información a la que el acreedor pueda tene acceso, y las entidades públicas al requerimiento judicial omiten entregar información sobre los bienes de dominio privados de la entidad pública.
Entrevistado 6	Resulta difícil porque el juzgado no cuenta con una herramienta directa para consultar qué bienes son de dominio privado. Generalmente se tiene que oficiar a distintas entidades y esperar respuestas, lo que retrasa la ejecución.

Entrevistado 7	Es una tarea compleja, porque la información patrimonial del Estado está dispersa. A veces se encuentra en Registros Públicos, otras veces en áreas de patrimonio, logística o administración, y no siempre se indica si el bien está afectado al uso público.
Entrevistado 8	Para el acreedor es muy difícil, porque no tiene acceso completo a la información patrimonial de la entidad deudora. Esta falta de información coloca al demandante en desventaja y permite que la entidad pública dilate la ejecución.
Entrevistado 9	Es difícil porque no basta con saber que un bien pertenece al Estado; también debe determinarse si está afectado a una finalidad pública. Esa calificación no siempre aparece en los registros y puede generar controversias en la etapa de ejecución.
Entrevistado 10	La dificultad es alta porque el problema no es solo judicial, sino también administrativo y registral. Mientras no exista una clasificación oficial e interoperable de bienes estatales, cada juez tendrá que resolver caso por caso con información incompleta.

Tabla 19

Respuestas de la pregunta n 5

Pregunta 5

¿Cree usted que el "destino del dinero" (para qué se va a usar) debería ser el factor decisivo para permitir o rechazar un embargo?

Entrevistado	**Respuesta**
Entrevistado 1	Sí.
Entrevistado 2	Considero que el destino del dinero puede ser un factor importante, pero no el único. Se debe evaluar en conjunto la información con que se pueda contar.
Entrevistado 3	El criterio tiene que estar dado por el origen y el destino de los fondos.
Entrevistado 4	El “destino del dinero”, entendido de manera aislada, no constituye un criterio decisivo ni suficiente para determinar la procedencia de un embargo. Ello se debe a que, en el ámbito de la gestión pública, todo gasto se encuentra, por definición, orientado al cumplimiento de una finalidad determinada, la cual —de forma directa o indirecta— se vincula con la satisfacción de una necesidad pública; en consecuencia, asumir este criterio como determinante conduciría, en la práctica, a una inembargabilidad generalizada de los recursos estatales, vaciando de contenido el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

	Por esta razón, el análisis debe ser más estricto y cualificado. No basta con invocar el destino público de los fondos, sino que es necesario evaluar si dichos recursos se encuentran directamente afectados a la prestación inmediata de un servicio público esencial o si su indisponibilidad comprometería de manera concreta su continuidad, regularidad o eficiencia. Solo en estos supuestos podría justificarse razonablemente la restricción a la ejecución forzada.
Entrevistado 5	Es el factor decisivo, para que el Juez pueda determinar si se otorga la medida de ejecución solicitada, se debe de priorizar información para determinar que no son cuentas destinadas a servicios públicos, de salud, de seguridad, de educación, y otros.
Entrevistado 6	Sí debe considerarse, pero no como único criterio. También debe evaluarse la documentación que sustente ese destino, porque muchas veces se invoca una finalidad pública de manera general.
Entrevistado 7	El destino del dinero es importante, porque permite evitar la afectación de servicios esenciales. Sin embargo, debe acreditarse con información concreta; no debería bastar una simple afirmación de la entidad.
Entrevistado 8	No debería ser un factor decisivo de manera absoluta. Si todo destino público impide el embargo, entonces ninguna sentencia contra el Estado podría ejecutarse. El análisis debe centrarse en si el dinero está comprometido con un servicio esencial.
Entrevistado 9	Sí, pero debe entenderse en sentido estricto. El juez debe verificar si el destino del dinero está vinculado a una finalidad pública esencial, actual y comprobable. Si no se acredita esa condición, la medida no debería rechazarse automáticamente.
Entrevistado 10	El destino del dinero debe evaluarse junto con la fuente de financiamiento y la afectación presupuestaria. Solo cuando la retención comprometa directamente la continuidad de un servicio público indispensable debería rechazarse la medida de embargo.

Tabla 20 Respuestas de la pregunta n 6

Pregunta 6

¿Cree usted que los fondos públicos que no cumplieron con su finalidad (presupuesto no ejecutado) deberían ser destinados en un porcentaje adecuado para la ejecución de medidas en la etapa técnica de ejecución, para lo cual debe establecerse una reforma de prioridad en la ley de presupuesto públicos para su designación en las planillas presupuestables del año siguiente?

Entrevistado	**Respuesta**
Entrevistado 1	No.
Entrevistado 2	Me parece una propuesta interesante, que puede resultar viable. El presupuesto no ejecutado podría convertirse en una fuente complementaria para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva, siempre que no esté destinado a la atención de una finalidad pública esencial.
Entrevistado 3	Podría ser una alternativa, pero habría que definir previamente cuál es el impacto que una medida así podría tener en los fondos del Estado.
Entrevistado 4	La propuesta resulta, en principio, razonable y podría constituir un mecanismo eficaz para fortalecer la tutela jurisdiccional efectiva en la etapa de ejecución. No obstante, su implementación exige un análisis cuidadoso y la fijación de criterios normativos claros, en tanto no en todos los casos el presupuesto no ejecutado puede ser legítimamente redirigido a fines distintos de aquellos para los que fue originalmente aprobado. En efecto, la asignación de recursos públicos responde al principio de especialidad presupuestaria, por lo que su inejecución puede obedecer a diversas causas —tales como retrasos administrativos, restricciones normativas, variaciones en la planificación o incluso la desaparición sobrevenida de la necesidad que justificaba el gasto—. En ese sentido, no toda inejecución constituye un supuesto que habilite automáticamente la reasignación de fondos, pues en algunos casos subsiste la finalidad pública que motivó la asignación, aunque no haya podido materializarse dentro del ejercicio fiscal correspondiente.
Entrevistado 5	Totalmente de acuerdo, esos son fondos que son devueltos al Ministerio de Economía, y bien podría determinarse que parte de esos presupuestos no ejecutados, sirvan para pagar las deudas del Estado.
Entrevistado 6	Sí podría evaluarse, siempre que se determine que esos fondos ya no están comprometidos con una finalidad pública esencial. De esa manera, una parte del presupuesto no ejecutado podría servir para atender sentencias firmes.

Entrevistado 7	Considero que sí, pero con reglas claras. El presupuesto no ejecutado no debería trasladarse automáticamente al pago de sentencias, porque puede existir una finalidad pendiente; sin embargo, cuando se trate de saldos libres, sí podrían utilizarse.
Entrevistado 8	Sí, porque sería una forma razonable de evitar que el Estado mantenga deudas judiciales impagas mientras existen recursos no utilizados. La norma debería establecer un porcentaje mínimo para el pago de sentencias firmes.
Entrevistado 9	La propuesta es viable, pero debe respetar la especialidad presupuestaria. No todo saldo no ejecutado puede ser usado libremente; debe verificarse que no exista una obligación pública pendiente ni afectación a servicios esenciales.
Entrevistado 10	Sí, pero debe regularse mediante una reforma expresa. La ley debería precisar qué tipo de saldos pueden utilizarse, qué porcentaje corresponde destinar al pago de sentencias y qué recursos quedan excluidos por su finalidad pública.

Tabla 21

Respuestas de la pregunta n 7

Pregunta 7

El Tribunal Constitucional, en el Fundamento 25 de la sentencia recaída en los Expedientes Acumulados Nrs° 015-2001-AI/TC y otros (2004), establece que ante la falta de una ley que determine qué bienes son embargables, es deber del juez, bajo responsabilidad, identificar en cada caso concreto qué bienes son de dominio privado para asegurar la ejecución. En su experiencia ¿considera usted que el sistema actual le proporciona las herramientas suficientes al Juez para cumplir con este deber de investigación?

Entrevistado	Respuesta
Entrevistado 1	No.
Entrevistado 2	No, considero que el sistema actual no proporciona al juez herramientas suficientes para cumplir plenamente con ese deber de investigación.
Entrevistado 3	No. el sistema actual no frece esas facilidades, más allá de pedir información a la institución bancaria o de revisar la página del Ministerio de Economía para verificar los fondos asignados a la entidad del Estado, no hay mucho que hacer.
Entrevistado 4	Si bien es cierto que en la referida sentencia se impone al juez un especial deber de cautela para determinar la posible afectación de bienes del Estado, no puede interpretarse que se le atribuya una función de investigación en sentido estricto ni que se le traslade la carga de identificar, de oficio, los bienes susceptibles de ejecución. En el marco del proceso, corresponde a las partes —particularmente al ejecutante— aportar la información necesaria que permita al órgano

	jurisdiccional evaluar la procedencia de las medidas de ejecución solicitadas. En esa línea, el rol del juez se circunscribe a un control de legalidad y razonabilidad de la medida, sobre la base de los elementos proporcionados por las partes. Solo de manera excepcional, cuando las circunstancias del caso lo justifiquen, el juez puede requerir información adicional a la entidad demandada u otras fuentes, en ejercicio de sus facultades ordenatorias e instructorias, pero ello no supone en modo alguno la sustitución de las cargas procesales de las partes. Asimismo, debe advertirse que la citada sentencia no establece criterios operativos ni un procedimiento claro para distinguir entre bienes de dominio público y de dominio privado, lo que genera un margen de indeterminación que recae en el juez de ejecución. Esta ausencia de desarrollo normativo suficiente implica que el magistrado deba construir criterios caso por caso, lo que puede afectar la uniformidad de las decisiones y generar incertidumbre en la etapa ejecución.
Entrevistado 5	Tarea difícil para el Juez, debido a que es difícil identificar los bienes de dominio privados de las entidades públicas, en mérito a que existe poca o nula información sobre tal hecho: además existe una actitud reacia de las entidades públicas de dar información a algún Juzgado que le ha requerido tal información
Entrevistado 6	No, porque el juzgado no cuenta con una herramienta directa para identificar bienes de dominio privado. Generalmente se depende de oficios, respuestas de entidades y búsquedas registrales aisladas.
Entrevistado 7	No. El sistema actual genera mucha carga operativa, porque la información debe buscarse en distintas fuentes. Esto dificulta que el juez pueda adoptar una decisión rápida en la etapa de ejecución.
Entrevistado 8	No, porque el sistema traslada al acreedor una carga difícil de cumplir. El demandante debe identificar bienes embargables sin tener acceso real a la información patrimonial de la entidad pública.
Entrevistado 9	No. Existe un mandato jurisprudencial, pero no existe un mecanismo operativo suficiente para cumplirlo. Por eso, la ejecución depende de información incompleta o tardía.
Entrevistado 10	No. Se requiere una herramienta oficial, interoperable y actualizada. El juez puede requerir información, pero ello no reemplaza la necesidad de contar con una base de datos estatal sobre bienes embargables.

Tabla 22

Respuestas de la pregunta n 8

Pregunta 8

¿Cree necesaria la creación de una base de datos interoperable, administrada por entidades como la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales o el Programa Nacional de Bienes Incautados, que permita identificar bienes estatales potencialmente embargables? ¿Por qué?

Entrevistado	Respuesta
Entrevistado 1	Sí, porque ello permitiría contar con información objetiva que respalde la decisión.
Entrevistado 2	Al igual que al responder la pregunta 6, considero que esta opción sería muy útil para viabilizar la ejecución forzada de sentencias de obligación de dar suma de dinero a cargo del Estado, ya que existe una enorme dificultad en la labor jurisdiccional para identificar bienes estatales de dominio privado susceptibles de embargo y ejecución forzada.
Entrevistado 3	Para ello existe la SUNARP, quizás se podría modificar legislativamente para que se consigne el dominio público o privado de los bienes del Estado.
Entrevistado 4	La creación de una base de datos interoperable de estas características resultaría, en principio, altamente beneficiosa para la labor jurisdiccional, en tanto permitiría al juez contar con información sistematizada, actualizada y verificable sobre los bienes estatales susceptibles de ejecución. Ello contribuiría a dotar de mayor predictibilidad, celeridad y transparencia a la etapa de ejecución, reduciendo los márgenes de discrecionalidad y las dificultades probatorias que actualmente enfrentan las partes. Además, un sistema de esta naturaleza facilitaría la identificación de bienes de dominio privado del Estado, permitiendo una mejor delimitación respecto de aquellos afectados al uso o servicio público, y, por ende, fortalecería la eficacia de las decisiones judiciales sin comprometer el interés general. Asimismo, coadyuvaría a equilibrar las cargas procesales, evitando que el ejecutante se enfrente a barreras de acceso a la información que, en la práctica, pueden tornar ilusoria la ejecución. No obstante, la implementación de esta herramienta no está exenta de riesgos ni limitaciones. La experiencia nacional en materia presupuestaria demuestra que la creación de mecanismos específicos para atender obligaciones derivadas de sentencias —como cuentas destinadas exclusivamente a dichos fines— no ha sido suficiente frente al elevado volumen de litigios contra el Estado en materia patrimonial. En muchos casos, la insuficiencia de recursos ha llevado a la necesidad de

	afectar otros bienes, lo que evidencia que el problema no es únicamente de información, sino también de disponibilidad real de activos. En ese sentido, una base de datos interoperable constituiría un instrumento útil, pero no una solución integral.
Entrevistado 5	Es necesario y urgente la creación de dicha base, para facilitar identificar bienes de dominio privado, que puedan ser embargables.
Entrevistado 6	Sí, porque permitiría al juzgado contar con información objetiva y actualizada para resolver las medidas de ejecución. Ello reduciría la necesidad de emitir múltiples oficios y esperar respuestas de distintas entidades.
Entrevistado 7	Sí, porque ayudaría a reducir la carga procesal en la etapa de ejecución. Una base interoperable permitiría conocer con mayor rapidez si un bien puede ser embargado o si está afectado a un servicio público.
Entrevistado 8	Sí, porque mejoraría la posición del acreedor frente al Estado. Actualmente, quien ganó el proceso muchas veces no puede ejecutar la sentencia porque desconoce qué bienes pueden ser afectados.
Entrevistado 9	Sí, siempre que la base de datos sea confiable, actualizada y administrada por entidades competentes. No debería servir para embargar de manera automática, sino para brindar información que permita al juez decidir con mayor seguridad.
Entrevistado 10	Sí, pero debería integrarse con SUNARP, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, PRONABI y el Ministerio de Economía y Finanzas. La interoperabilidad debe comprender bienes, cuentas, afectaciones, restricciones y disponibilidad presupuestal.

Tabla 23

Respuestas de la pregunta n 9

Pregunta 9

Considerando la jurisprudencia como también las funciones de entidades públicas que resguardan los bienes del Estado, ¿Cree que es necesario a través de PRONABI o Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, establecer un sistema como herramienta que permita identificar bienes que puedan se embargables, para ejecutar las medidas correspondientes en la etapa técnica de ejecución? Marque si considera alguna de estas medidas adecuadas para operativizar y gestionar bienes de "dominio privado" o susceptibles a embargo. Diga usted, otras opciones que considera posibles para gestionar una herramienta que permita identificar bienes de dominio privado en las entidades públicas, o que fuentes de financiamiento que sean susceptibles de embargo en las entidades públicas.

Entrevistado	Respuesta
Entrevistado 1	Opción marcada: Recaudación de carácter privado con uso público, que no es efectivizado durante el año fiscal o programado. Rpt: Análisis documental a través de transparencia a la información.
Entrevistado 2	Opciones marcadas: Medida de ejecución a través del pago concesiones, terrenos eriazos, acciones u otros bienes o servicios, de común acuerdo. Medida de ejecución a través de Bienes inmuebles sin uso público por medio de PRONABI o Superintendencia Nacional de Bienes Estatales Rpt: Reitero mi respuesta en el sentido que considero viable la afectación de cualquier bien estatal que sea de dominio privado y que no se encuentre destinado a uso público o beneficio de la colectividad.
Entrevistado 3	Rpt: La inscripción en los Registros Públicos debe ser obligatoria para los bienes del Estado y ahí se debe publicitar su naturaleza de público o privado. No se debe olvidar que los otros registros a que se hace referencia en la pregunta son de naturaleza administrativa, es decir no son jurídicos y por tanto carecen de efectos jurídicos.
Entrevistado 4	Opciones marcadas: Medida de ejecución a través del pago concesiones, terrenos eriazos, acciones u otros bienes o servicios, de común acuerdo. Medida de ejecución a través de Bienes inmuebles sin uso público por medio de PRONABI o Superintendencia Nacional

	de Bienes Estatales Ante la inmensa deuda social que se tiene creo que la única solución integral es la programación del pago y empleando instrumentos financieros como fideicomisos que garanticen el pago efectivo.
Entrevistado 5	Opciones marcadas: Medida de ejecución a través del pago concesiones, terrenos eriazos, acciones u otros bienes o servicios, de común acuerdo. Medida de ejecución a través de Bienes inmuebles sin uso público por medio de PRONABI o Superintendencia Nacional de Bienes Estatales Recaudación de carácter privado con uso público, que no es efectivizado durante el año fiscal o programado. Rpt: Creo que no existen, las principales han sido descrita en la pregunta anterior, y que he marcado las tres medidas que considero como medidas excelentes para poder ejecutar una sentencia.
Entrevistado 6	Considero adecuadas las medidas vinculadas a bienes inmuebles sin uso público y a la recaudación de carácter privado no efectivizada durante el año fiscal. También debería incorporarse información de las oficinas de patrimonio de cada entidad, porque ellas conocen si el bien se encuentra o no afectado al servicio público.
Entrevistado 7	Considero adecuadas las medidas referidas a concesiones, terrenos eriazos, acciones u otros bienes, así como bienes inmuebles sin uso público. Además, debería existir un registro de fondos o cuentas no afectados a servicios esenciales, porque muchas solicitudes de retención se dificultan por falta de información.
Entrevistado 8	Considero que deben admitirse todas las medidas que permitan ejecutar la sentencia sin afectar servicios esenciales: concesiones, terrenos eriazos, acciones, bienes inmuebles sin uso público y recaudación no ejecutada. Lo importante es que exista control judicial y acreditación de que el bien o fondo no cumple una función pública esencial.
Entrevistado 9	Considero adecuadas las medidas sobre bienes inmuebles sin uso público y recaudación privada no ejecutada. Además, debería regularse un procedimiento breve para que la entidad informe, bajo responsabilidad, qué bienes o recursos pueden ser destinados al cumplimiento de sentencias.
Entrevistado 10	Considero adecuadas las tres opciones planteadas, pero deberían complementarse con fideicomisos, fondos de garantía o cuentas especiales para sentencias firmes. Ello permitiría gestionar recursos de manera ordenada y evitar embargos improvisados que puedan afectar servicios públicos.

Tabla 24

Respuestas de la pregunta n 10

Pregunta 10

¿Considera necesaria una reforma normativa que obligue a cada pliego presupuestario a afectar un porcentaje específico de su Presupuesto Institucional de Apertura y a mantener una cuenta bancaria exclusiva para el pago de sentencias judiciales firmes, a fin de asegurar una fuente mínima y permanente de financiamiento? Indique qué porcentaje, qué exclusiones y qué límites deberían regularse para no afectar remuneraciones, pensiones, deuda ni servicios públicos esenciales.

Entrevistado	Respuesta
Entrevistado 1	No considero que sea necesaria una reforma normativa.
Entrevistado 2	Estimo que prever una reserva mínima para el pago de sentencias judiciales firmes y emplearla con trazabilidad específica constituye una actuación más que necesaria de parte del Estado, pues, en otro plano, es el llamado a garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales, como la tutela jurisdiccional efectiva. En cuanto a los porcentajes, exclusiones y límites, habría que realizar un análisis particular y caso por caso.
Entrevistado 3	No, en principio porque no se trata de crear un fondo con ese fin sin conocer los impactos que puede tener en cada entidad, además que pueden existir entidades que no son afectadas con medidas cautelares pero que conllevaría a que tengan esos fondos inmovilizados, además que en otros casos el fondo tendría un límite y afectaría a los demandantes cuyas deudas no puedan ser cubiertas por dicho fondo.
Entrevistado 4	Si bien actualmente existen disposiciones presupuestarias orientadas a garantizar el cumplimiento de sentencias judiciales mediante la afectación de determinados recursos, estas han demostrado ser insuficientes frente al volumen y la naturaleza de las obligaciones exigibles al Estado. En ese sentido, una reforma normativa en los términos propuestos podría resultar necesaria para asegurar una fuente mínima, previsible y permanente de financiamiento, siempre que se diseñe bajo criterios de razonabilidad y sostenibilidad fiscal.
Entrevistado 5	Es lo más aceptable para poder lograr que se ejecuten sentencias o autos finales contra el Estado, a la fecha existen gran cantidad de sentencias que no son pasibles de pago alguno, es buena la idea de que las devoluciones de presupuestos no ejecutados sean utilizadas en un porcentaje para los pagos de deudas.
Entrevistado 6	Sí, porque una cuenta específica permitiría ordenar el cumplimiento de sentencias y evitar que cada expediente dependa de pedidos aislados. El porcentaje debería fijarse de acuerdo con la deuda judicial pendiente de cada entidad.

Entrevistado 7	Sí, sería útil para reducir la demora en la ejecución. Sin embargo, el porcentaje no debería ser igual para todas las entidades, sino calcularse según su presupuesto, deuda acumulada y obligaciones esenciales.
Entrevistado 8	Sí, porque el Estado debe prever recursos para cumplir las sentencias que pierde. La cuenta exclusiva daría trazabilidad al pago y evitaría que las entidades aleguen falta de presupuesto de manera indefinida.
Entrevistado 9	Sí, pero con límites. Deben excluirse remuneraciones, pensiones, salud, educación, seguridad y deuda pública. La reforma debe buscar una fuente permanente de pago sin poner en riesgo servicios indispensables.
Entrevistado 10	Sí, pero debe diseñarse técnicamente. La norma debería establecer porcentajes diferenciados, criterios de priorización, exclusiones expresas y mecanismos de control para evitar que la cuenta sea desviada a otros fines.

Tabla 25

Respuestas de la pregunta n 11

Pregunta 11

¿Considera viable que una reforma de la Ley N.° 27584 y de la normativa presupuestaria permita destinar prioritariamente al pago de sentencias judiciales firmes recursos recaudados y no programados, cuentas de retorno, saldos no ejecutados al cierre del ejercicio, o saldos del Tesoro Público, siempre que no estén comprometidos con una finalidad pública esencial? Señale cuáles de estas fuentes considera jurídica y materialmente más idóneas.

Entrevistado	**Respuesta**
Entrevistado 1	No lo considero viable.
Entrevistado 2	Estimo que las valiosas propuestas que se dejan entrever en este instrumento no podrían ser realizadas manteniendo la actual legislación en vigor, por tanto, la reforma legislativa es inevitable. La viabilidad jurídica de esta propuesta exige clasificación previa del recurso, control de finalidad y reglas claras de prioridad.
Entrevistado 3	No, me remito a las respuestas anteriores.
Entrevistado 4	La propuesta es jurídicamente viable y responde a la necesidad de dotar de mayor eficacia al cumplimiento de sentencias judiciales firmes, especialmente cuando el Estado resulta obligado al pago de acreencias reconocidas. En efecto, se advierte la conveniencia de contar con una base legal expresa que permita atender de manera oportuna y equitativa las reclamaciones de los litigantes, en resguardo del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y del principio de ejecución de las resoluciones judiciales.

	No obstante, la habilitación de estas fuentes de financiamiento debe realizarse bajo criterios estrictos de legalidad, especialidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal, evitando afectar recursos comprometidos con finalidades públicas esenciales. En ese sentido, no todas las fuentes mencionadas presentan el mismo grado de idoneidad, ni desde el punto de vista jurídico ni material.
Entrevistado 5	Reitero a mi criterio, la fuente más idónea para el pago de deudas del Estado, es la utilización de los recursos de los presupuestos no ejecutados por las entidades públicas, debería de fijarse un determinado porcentaje de esos saldos y ser utilizado para el pago de las deudas.
Entrevistado 6	Sí, considero viable que los saldos no ejecutados y recursos no programados puedan destinarse al pago de sentencias firmes, siempre que se verifique que no estén comprometidos con servicios esenciales.
Entrevistado 7	Sí, sería viable si la norma establece un procedimiento claro para identificar qué recursos pueden ser utilizados. Las fuentes más adecuadas serían los saldos no ejecutados y los recursos directamente recaudados no programados.
Entrevistado 8	Sí, porque permitiría que el Estado cumpla con mayor eficacia sus obligaciones judiciales. Los saldos no ejecutados, cuentas de retorno y recursos no programados deberían priorizarse para pagar sentencias firmes.
Entrevistado 9	Sí, pero con control previo. Antes de destinar esos recursos al pago de sentencias, debe verificarse que no estén vinculados a servicios esenciales ni a obligaciones públicas prioritarias.
Entrevistado 10	Sí, es viable, pero requiere reforma expresa de la Ley N.° 27584 y de la normativa presupuestaria. Las fuentes más idóneas serían los saldos no ejecutados, recursos recaudados no programados y cuentas de retorno, siempre bajo reglas de prioridad, trazabilidad y control de finalidad.

Anexo F. Propuesta de lege ferenda

PROPUESTA	
	1.- Propuesta de modificación del Código Procesal Civil, de la Ley N.° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, de la Ley N.° 27584 y del Decreto Legislativo N.° 1440, a fin de regular un régimen excepcional para garantizar la tutela efectiva en procesos en etapa de ejecución de sentencias firmes contra el Estado

2.-

Los congresistas de la República que suscriben, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Ley que modifica el artículo 46° del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27584, el artículo 73° del Decreto Legislativo N.° 1440, y los artículos 648°, 657° y 616° del Código Procesal Civil, a fin de regular medidas excepcionales de ejecución de sentencias firmes contra el Estado

CONSIDERANDO:

- Que, la tutela jurisdiccional efectiva comprende no solo el acceso al órgano jurisdiccional y la obtención de una sentencia, sino también su cumplimiento material.
- Que, el artículo 46° del TUO de la Ley N.° 27584 regula la ejecución de obligaciones de dar suma de dinero contra entidades públicas, estableciendo que, transcurridos seis meses sin iniciarse el pago, puede acudirse al proceso de ejecución previsto en el Código Procesal Civil, con el límite de no afectar bienes de dominio público.
- Que, el artículo 73° del Decreto Legislativo N.° 1440 regula el pago de sentencias judiciales con cargo al presupuesto institucional, permite afectar hasta el cinco por ciento del PIA con exclusiones expresas y prevé cuentas bancarias para dichos pagos.
- Que, el artículo 648°, inciso 1), del Código Procesal Civil debe interpretarse conforme al artículo 73° de la Constitución, en el sentido de que la inembargabilidad protege los bienes del Estado de dominio público, no los bienes de dominio privado.
- Que, el artículo 657° del Código Procesal Civil regula el embargo en forma de retención sobre derechos de crédito u otros bienes en posesión de terceros, por lo que resulta pertinente precisar su aplicación cuando el afectado sea una entidad pública.
- Que, el artículo 616° del Código Procesal Civil contiene una regla de restricción cautelar frente a entidades estatales y bienes de particulares asignados a servicios públicos indispensables, por lo que debe armonizarse con la ejecución de sentencias firmes.

3.-EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente propuesta de lege ferenda se formula a partir de los resultados, conclusiones y recomendaciones de la investigación sobre la inembargabilidad de los bienes del Estado y las medidas para garantizar la tutela jurisdiccional efectiva.

Los resultados de las entrevistas muestran que existe consenso en la necesidad de identificar previamente si los bienes del Estado son de dominio público o de dominio privado, pues solo esta distinción permite ejecutar sentencias sin afectar servicios públicos indispensables. Asimismo, los entrevistados sostienen que pueden adoptarse medidas como embargo sobre bienes de dominio privado, retención de fondos de libre disponibilidad, programación presupuestaria, retención a terceros y apercibimientos a funcionarios renuentes.

Respecto del embargo en cuentas estatales, los resultados evidencian que no basta identificar la existencia de una cuenta bancaria. Debe evaluarse el origen del fondo, destino, fuente de financiamiento, afectación presupuestal, disponibilidad y riesgo concreto de afectar servicios públicos esenciales. También se concluye que la sola alegación genérica de inembargabilidad por parte de la entidad pública no debería bastar para rechazar la medida.

En cuanto a la interoperabilidad, la investigación evidencia que el sistema actual no proporciona al juez ni al acreedor información suficiente, integrada y actualizada para identificar bienes estatales de dominio privado susceptibles de embargo. La información se encuentra dispersa entre registros públicos, oficinas patrimoniales, áreas de logística, administración, entidades financieras y plataformas presupuestales.

Por ello, la reforma debe ubicar la **base interoperable** dentro del régimen de ejecución de sentencias contra el Estado, específicamente en el artículo 46° del TUO de la Ley N.° 27584, sin necesidad de modificar normas ajenas al núcleo de la investigación. Esta base no debe generar embargos automáticos, sino servir como herramienta auxiliar para que el juez adopte decisiones motivadas.

Finalmente, los resultados muestran una tendencia mayoritaria favorable a introducir reformas presupuestarias que aseguren fuentes mínimas y permanentes para el pago de sentencias firmes, mediante cuentas exclusivas, trazabilidad, reglas de prioridad, uso de saldos no ejecutados y recursos no programados, siempre que no se afecten remuneraciones, pensiones, deuda pública, salud, educación, seguridad ni servicios indispensables.

La presente propuesta:

a) Precisa que la inembargabilidad comprende bienes de dominio público y recursos afectados a servicios públicos indispensables.
b) Reconoce que los bienes de dominio privado y fondos de libre disponibilidad pueden ser afectados excepcionalmente para ejecutar sentencias firmes.
c) Incorpora criterios objetivos para el juez: naturaleza del bien, destino, fuente de financiamiento, afectación presupuestal, disponibilidad, proporcionalidad y riesgo de afectación del servicio público.
d) Exige que la entidad pública acredite documentalmente la inembargabilidad invocada.
e) Crea una base interoperable auxiliar para identificar bienes estatales susceptibles de ejecución.
f) Regula la retención sobre cuentas de entidades públicas con criterios reforzados.
g) Fortalece la cuenta exclusiva para sentencias judiciales firmes y la regla de preferencia presupuestaria.

h) Excluye expresamente remuneraciones, pensiones, deuda pública, salud, educación, seguridad ciudadana y servicios públicos indispensables.

4.- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La reforma:

- Fortalece la ejecución de sentencias firmes contra entidades públicas.
- Evita que la inembargabilidad sea invocada como una inmunidad absoluta.
- Protege bienes de dominio público y servicios públicos indispensables.
- Permite ejecutar sobre bienes de dominio privado, fondos de libre disponibilidad y recursos no comprometidos con finalidad pública esencial.
- Reduce la discrecionalidad judicial en la etapa técnica de ejecución.
- Obliga a la entidad pública a acreditar la afectación pública del bien o fondo cuya inembargabilidad invoca.
- Integra información patrimonial, registral, presupuestal y financiera mediante una base interoperable auxiliar.
- Ordena el uso de cuentas exclusivas para sentencias judiciales firmes.
- Establece una regla de preferencia para saldos no ejecutados, recursos directamente recaudados no programados y cuentas de retorno.

Se sugiere una *vacatio legis* de ciento veinte días calendario, para que las entidades públicas adecuen sus sistemas de patrimonio, presupuesto, tesorería e interoperabilidad.

5.- ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

La implementación de la propuesta no genera impacto presupuestal significativo, pues no crea nuevas entidades ni estructuras administrativas autónomas. Se utilizan instituciones y sistemas existentes: Poder Judicial, MEF, Banco de la Nación, entidades públicas, registros patrimoniales y oficinas de presupuesto.

Costos:

- Adecuación progresiva de sistemas de información patrimonial y presupuestal.
- Capacitación de jueces, especialistas, procuradores, oficinas de administración, presupuesto y tesorería.
- Implementación de protocolos para la base interoperable auxiliar.
- Actualización de formatos de informes técnicos sobre fondos disponibles, saldos no ejecutados y afectación presupuestal.

Beneficios:

- Mayor eficacia en la ejecución de sentencias firmes.
- Reducción de incidentes de inembargabilidad genéricos.
- Mayor seguridad jurídica para acreedores, jueces y entidades públicas.
- Protección de servicios públicos indispensables.
- Transparencia en la gestión patrimonial y presupuestaria del Estado.
- Disminución de la litigiosidad en etapa de ejecución.
- Mejor programación y trazabilidad del pago de sentencias judiciales.

En consecuencia, el balance costo-beneficio es favorable, porque la reforma no genera gasto estructural significativo y produce beneficios directos en tutela jurisdiccional efectiva, predictibilidad judicial y cumplimiento de obligaciones estatales.

6.-FORMULA LEGAL

Los congresistas de la República que suscriben, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, presentan la siguiente propuesta de modificación del artículo 46° del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27584, el artículo 73° del Decreto Legislativo N.° 1440, y los artículos 648°, 657° y 616° del Código Procesal Civil:

"Ley que modifica el artículo 46° del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27584, el artículo 73° del Decreto Legislativo N.° 1440, y los artículos 648°, 657° y 616° del Código Procesal Civil"

7.- PROPUESTA PARA LA MODIFICACIÓN

7.1. TUO DE LA LEY N.° 27584

TUO DE LA LEY N.° 27584 - TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Artículo 46.- Ejecución de obligaciones de dar suma de dinero Las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero, serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, y su cumplimiento se hará de acuerdo con los procedimientos que a continuación se señalan: 46.1 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. 46.2 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. 46.3 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 antender(*) NOTA SPIJ 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. 46.4 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 46.1, 46.2 y 46.3 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.	**Incorpórese el numeral 46.5 al artículo 46°:** (…) 46.5 En la etapa de ejecución de sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero contra entidades públicas, el órgano jurisdiccional podrá requerir a la entidad obligada, bajo responsabilidad funcional del Titular del Pliego o de quien haga sus veces, que informe documentadamente la existencia de bienes de dominio privado, fondos de libre disponibilidad, derechos patrimoniales, acreencias, saldos no ejecutados, recursos directamente recaudados no programados o cuentas de retorno que no se encuentren directamente afectados a servicios públicos indispensables. La entidad pública que invoque la inembargabilidad de un bien, fondo o recurso deberá acreditarla mediante informe técnico, presupuestal o patrimonial que precise su destino, fuente de financiamiento, afectación presupuestaria y vinculación directa con un servicio público indispensable. La sola alegación genérica de finalidad pública no impedirá la continuación de la ejecución, sin perjuicio del control judicial de razonabilidad, proporcionalidad y gradualidad de la medida.

7.2. DECRETO LEGISLATIVO N.° 1440

DECRETO LEGISLATIVO N.° 1440 - TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Artículo 73. Pago de sentencias judiciales 73.1 El pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada se efectúa con cargo al presupuesto institucional de las Entidades. 73.2 En caso las Entidades no cuenten con recursos suficientes para atender el pago de sentencias judiciales, las Entidades podrán afectar hasta el cinco por ciento (5%) de los montos aprobados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), con excepción de los ingresos públicos provenientes de donaciones, transferencias y operaciones oficiales de crédito y las asignaciones presupuestarias correspondientes a la reserva de contingencia, al pago de remuneraciones, pensiones y servicio de deuda. Esta norma comprende, entre otros, la atención de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada por adeudos de beneficios sociales. 73.3 El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General del Tesoro Público, procede a la apertura de una cuenta bancaria en el Banco de la Nación para cada Entidad que lo solicite, en la cual la Entidad debe depositar, mensualmente, los montos de las afectaciones presupuestales mencionadas en el numeral precedente, bajo responsabilidad de la oficina administración o la que haga sus veces en la Entidad. 73.4 Los pagos de las sentencias judiciales, incluidas las sentencias supranacionales, deben ser atendidos por cada Entidad, con cargo a su respectiva cuenta bancaria indicada en el numeral precedente, debiendo tomarse en cuenta las prelaciones legales. 73.5 En caso de que los montos de los requerimientos de obligaciones de pago superen el porcentaje señalado en el párrafo 73.2, 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. 73.6 Los requerimientos de pago que no puedan ser atendidos conforme a lo señalado en los párrafos 73.1 y 73.2, se atienden con cargo a los presupuestos aprobados dentro de los cinco (5) años fiscales subsiguientes.	**Incorpórese el numeral 73.7 al artículo 73°:** (…) 73.7 Cuando una Entidad mantenga sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada pendientes de pago y cuente, al cierre del ejercicio fiscal, con saldos no ejecutados, recursos directamente recaudados no programados, cuentas de retorno o fondos de libre disponibilidad, dichos recursos deberán ser evaluados de manera preferente para la atención de tales obligaciones en el ejercicio fiscal siguiente, siempre que no se encuentren comprometidos con remuneraciones, pensiones, servicio de deuda, salud, educación, seguridad ciudadana, programas sociales esenciales u otros servicios públicos indispensables. La oficina de presupuesto, o la que haga sus veces, deberá emitir informe técnico que determine el monto de la deuda judicial firme, la antigüedad de la sentencia, la disponibilidad del recurso, la fuente de financiamiento, la inexistencia de finalidad pública esencial pendiente y el porcentaje razonable que puede ser destinado a la cuenta bancaria prevista para el pago de sentencias judiciales.

7.3. CÓDIGO PROCESAL CIVIL - ARTÍCULO 648°, INCISO 1)

CÓDIGO PROCESAL CIVIL - TEXTO	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
"Artículo 648.- Bienes inembargables.- 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;(*) (*) De conformidad con la Sentencia del Expediente N° 006-97-AI-TC LIMA, publicada el 07 marzo 1997, se falló "declarando FUNDADA en parte la demanda que pide que se declare inconstitucional la Ley Nº 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."	**Incorpórese un párrafo final al inciso 1) del artículo 648°:** 1. Los Bienes de dominio público. Para efectos de la ejecución de sentencias firmes contra entidades públicas, la inembargabilidad prevista en el presente inciso comprende únicamente los bienes del Estado de dominio público y aquellos bienes, fondos o recursos directamente afectados al uso público, a servicios públicos indispensables o a finalidades legalmente intangibles. No se encuentran comprendidos en dicha protección los bienes de dominio privado, bienes patrimoniales no afectados al uso público, inmuebles sin uso público, derechos patrimoniales, fondos de libre disponibilidad o recursos no comprometidos con una finalidad pública esencial, cuya afectación podrá ser evaluada por el órgano jurisdiccional conforme a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y motivación reforzada.

7.4. CÓDIGO PROCESAL CIVIL - ARTÍCULO 657°

CÓDIGO PROCESAL CIVIL - TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
"Artículo 657.- Embargo en forma de retención Cuando la medida recae sobre derechos de crédito u otros bienes en posesión de terceros, cuyo titular es el afectado con ella, puede ordenarse al poseedor retener el pago a la orden del Juzgado, depositando el dinero en el Banco de la Nación. Tratándose de otros bienes, el retenedor asume las obligaciones y responsabilidades del depositario, salvo que los ponga a disposición del Juez. Si el poseedor de los derechos de crédito es una entidad financiera, el Juez ordenará la retención mediante envío del mandato vía correo electrónico, trabándose la medida inmediatamente o excepcionalmente por cualquier otro medio fehaciente que deje constancia de su decisión. Para tal efecto, todas las Entidades Financieras deberán comunicar a la Superintendencia de Banca y Seguros la dirección electrónica a donde se remitirá la orden judicial de retención."	**Incorpórese un párrafo final al artículo 657°:** (…) Cuando el afectado con la medida sea una entidad pública, la medida de ejecución podrá recaer sobre fondos de libre disponibilidad, derechos de crédito, acreencias, cuentas de retorno, recursos directamente recaudados no programados o saldos no comprometidos con una finalidad pública esencial. El mandato judicial deberá excluir expresamente los recursos destinados a remuneraciones, pensiones, servicio de deuda, salud, educación, seguridad ciudadana, programas sociales esenciales y demás servicios públicos indispensables. La entidad pública que solicite el levantamiento, reducción o sustitución de la retención deberá acreditar documentalmente la afectación específica del fondo a una finalidad pública esencial. La invocación genérica de inembargabilidad no suspende por sí sola los efectos de la medida, sin perjuicio de la evaluación judicial correspondiente.

7.5. CÓDIGO PROCESAL CIVIL - ARTÍCULO 616°

Norma complementaria de armonización

CÓDIGO PROCESAL CIVIL - TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Casos especiales de improcedencia.- **Artículo 616.- No proceden medidas cautelares para futura ejecución forzada contra los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Ministerio Público, los órganos constitucionales autónomos, los Gobiernos Regionales y Locales y las universidades.** Tampoco proceden contra bienes de particulares asignados a servicios públicos indispensables que presten los Gobiernos referidos en el párrafo anterior, cuando con su ejecución afecten su normal desenvolvimiento.	**Incorpórese un párrafo final al artículo 616°:** (…) La improcedencia prevista en el presente artículo no impide la ejecución de sentencias firmes o autos finales firmes contra entidades públicas, siempre que la medida recaiga sobre bienes de dominio privado, fondos de libre disponibilidad, derechos patrimoniales o recursos no comprometidos con servicios públicos indispensables, conforme a los artículos 46° del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27584, 648° y 657° del presente Código. En estos supuestos, el órgano jurisdiccional deberá motivar expresamente la razonabilidad, proporcionalidad, gradualidad y compatibilidad constitucional de la medida.

Anexo G. Porcentaje de similitud

Universidad Nacional Federico Villarreal

EUPG ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO
UNIVERSIDAD NACIONAL FEDERICO VILLARREAL

OFICINA DE GRADOS Y GESTIÓN DEL EGRESADO

"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lima, 16 de julio del 2026

OFICIO N° 5232–2026-OGGE-EUPG-UNFV

Señor(a) Bachiller
ESTEBAN ASTETE EDGAR NILTON.
Egresado(a) de la Maestría En Derecho Civil Y Comercial.

Presente. -

Asunto : **1A - ESTEBAN ASTETE EDGAR NILTON - CONTROL ANTIPLAGIO**
NT. : **48284 - 2026**

Me dirijo a usted con un saludo cordial y a la vez, en atención al documento de la referencia, se remite los resultados de evaluación obtenidos en el **Sistema de Similitud TURNITIN** del trabajo de investigación **"INEMBARGABILIDAD DE LOS BIENES DEL ESTADO Y LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA: ANÁLISIS SOBRE LA INTEROPERABILIDAD DE REGISTROS PATRIMONIALES DE BIENES SUSCEPTIBLES"** de su autoría, el mismo que obtuvo el siguiente porcentaje **26%**

Por lo expuesto, el trabajo **CUMPLE CON:**

1. **La estructura del trabajo de investigación** de acuerdo al Reglamento de Grados y Títulos de la UNFV aprobado con **Resolución R. N° 2900-2018-CU-UNFV** de fecha **25.06.18**, y/o la **Resolución Nº 4211-2018-CU-UNFV** de fecha **19.12.2018**, según corresponda.
2. **EL porcentaje DE SIMILITUD PERMITIDO**, de acuerdo al artículo 12° del Reglamento del Repositorio Científico de la UNFV R.R N° 7170-2020-CU-UNFV; por lo que **puede continuar con el trámite correspondiente**.

Sin otro particular, quedamos de usted, no sin antes expresarle la muestra de nuestra consideración y estima personal.

Atentamente,

Dra. Miriam Liliana Flores Coronado
Jefa
Oficina de Grados y Gestión del Egresado

MLFC/OGGE
Adj: archivo digital con el correo electrónico