

LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE CONDENA POR PARTE DEL ESTADO PERUANO: PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN NUEVO PROCEDIMIENTO

MELANIE ALESSANDRA FOX VELARDE*
Universidad de Lima, Lima, Perú

Recibido: 28 de febrero del 2024 / Aceptado: 9 de abril del 2024

doi: <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2024.n058.6990>

RESUMEN. El presente artículo aborda los diversos factores procedimentales y de asignación de funciones que, establecidos en el artículo 46 del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, contribuyen al problema del incumplimiento de las sentencias de condena por parte del Estado peruano. La autora propone que la creación de un nuevo procedimiento podría brindar efectividad y celeridad a la ejecución de las obligaciones de pago impuestas al Estado en este tipo de sentencias. Esta propuesta busca la optimización en el procedimiento de pago de las obligaciones pecuniarias del Estado al particular-vencedor. Con ella se lograría garantizar el cumplimiento de este tipo de obligaciones ordenadas por mandato judicial en los casos contencioso-administrativos en el contexto peruano.

PALABRAS CLAVE: sentencias / procedimiento / pago / implementación / recursos / plazo / contencioso-administrativo

* Abogada por la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima. Cuenta con un posgrado en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Córdoba. Es miembro de la Comisión de Estudios de Derecho Ambiental y Recursos Naturales del ilustre Colegio de Abogados de Lima (2022-2023). Además, se ha desempeñado tanto en el ámbito laboral privado como en el público. Actualmente, labora como asesora independiente y promotora de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8636-0028>

THE EXECUTION OF CONVICTION SENTENCES BY THE PERUVIAN STATE: PROPOSAL FOR THE IMPLEMENTATION OF A NEW PROCEDURE

ABSTRACT. This article addresses the various procedural factors and assignment of functions established in Article 46 of the Consolidated Text of Law 27584, features that contribute to the problem of non-compliance with condemnation sentences by the Peruvian state. The author argues that the creation of a new procedure could bring effectiveness and expeditiousness in the execution of payment obligations imposed on the state in these types of sentences. This proposal aims to optimize the payment procedure of pecuniary obligations by the state to the winning private party, as it would ensure compliance with the obligations to pay a sum of money ordered in a judicial mandate in administrative litigation cases in the Peruvian context.

KEYWORDS: sentence / process / payment / implementation / resources / term /
contentious-administrative

1. INTRODUCCIÓN

El incumplimiento de las sentencias de condena por parte del Estado es un problema en nuestro país, porque cuando el ciudadano asume la calidad de acreedor y el Estado, la del deudor, se sigue un procedimiento específico de ejecución de sentencias que está regulado por el artículo 46 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 27584, texto aprobado por el Decreto Supremo 011-2019-JUS, publicado el 4 de mayo del 2019, y que recopila todo lo concerniente a la normativa que regula el proceso contencioso-administrativo.

El procedimiento contencioso-administrativo para el pago de las sentencias de condena resulta contraproducente en su aplicación, a causa de problemas a nivel procedimental y a nivel de asignación de funciones, los cuales conllevan a la vulneración de los principios de tutela jurisdiccional efectiva, de igualdad procesal ante la ley y de honramiento de la deuda generada de las sentencias de condena. Esta situación provoca la indefensión del particular-vencedor por no haber satisfecho su pretensión de manera eficaz y eficiente, lo que aumenta su desconfianza en los procedimientos “desfasados” utilizados por las entidades estatales. En este marco, el presente texto brinda una breve exposición del problema en el procedimiento contencioso-administrativo para el pago de las sentencias de condena, así como una solución pragmática y eficiente.

2. CONTEXTO HISTÓRICO NORMATIVO

En el Perú, el hecho de que las entidades estatales incumplan el pago de las sentencias de condena vulnera los derechos del particular-vencedor en el proceso. Esta situación no es una novedad, según se observó en el Informe Defensorial 19 de la Defensoría del Pueblo (1998), en el que se precisa que la administración estatal no contaba con una normativa especializada para su pago. En efecto, hasta ese momento se aplicaba el Código Procesal Civil (CPC), el cual contenía aspectos y pautas generales para la ejecución de resoluciones judiciales, las que devenían en inaplicables cuando el Estado era la parte vencida en el proceso, porque —entre otras cosas— no se podía realizar el embargo de los bienes de dominio estatal.

Ante este panorama desalentador de indefensión para el particular-vencedor en el proceso, se creó en el 2001 la Ley 27584, Ley del Proceso Contencioso-Administrativo (en adelante, LPCA), la cual regulaba el procedimiento para la ejecución del otorgamiento de sumas de dinero, en tanto obligación del Estado resultante de sentencias emitidas (artículo 42).

Esta nueva normativa se aceptó con altas expectativas, debido a que contenía las etapas a seguir para la ejecución de las sentencias y a que, asimismo, estaba informada por las ideas garantistas de la comisión creada para hacer dicha propuesta normativa. La comisión fue creada mediante la Resolución Ministerial 174-2000-JUS, del 21 de junio del

2000, estuvo presidida por Jorge Danós Ordóñez e integrada por profesionales expertos en la materia, con la finalidad de elaborar un anteproyecto de ley que regulara el proceso contencioso-administrativo. Sin embargo, con el paso de los años y con los constantes cambios a su estructura, el actual TUO de la Ley 27584 ha dado como resultado un procedimiento poco práctico para que el Estado cumpla sus obligaciones monetarias cuando este se constituye como la parte vencida en el proceso judicial.

3. EL PROBLEMA DEL INCUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE CONDENA POR PARTE DEL ESTADO PERUANO

3.1 Problemas a nivel procedimental

3.1.1 La falta de un procedimiento administrativo eficiente de pago por parte de las entidades estatales

Si bien el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) contempla la existencia de un Clasificador Económico de Gasto que autoriza el pago de las sentencias cuyo estado procesal tenga la condición de cosa juzgada y en ejecución, el cual rige a partir del año fiscal 2009 hasta la fecha¹, no se ha establecido un procedimiento administrativo para el pago de sentencias por parte de entidades estatales ni un registro interno con orden de prelación en el que pueda observarse en qué etapa del mismo se encuentra la sentencia. Además, habida cuenta de que no hay información precisa sobre el monto total de la deuda por concepto de sentencias de condena, y de que no existe un rubro específico para lo adeudado por parte de las entidades públicas, esto contribuye a la inestabilidad presupuestaria: no se logra una correcta asignación del presupuesto para el sector público, debido a que se requiere de un planteamiento detallado en la Programación de Compromisos Anual.

3.1.2 La no implementación de un fondo de contingencia

Otro factor que contribuye al incumplimiento del pago de las sentencias de condena es la falta de un fondo de contingencia, como un monto de respaldo para gastos no previstos, debido a que en el artículo 46.3 del TUO de la LPCA el pago del mandato judicial está supeditado a la disponibilidad presupuestaria, independientemente de que esta última sea

- Previa al mandato judicial: monto formado por el porcentaje del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) destinado al pago de las sentencias y depositado en la cuenta del Banco de la Nación de la entidad estatal creada por el MEF, o

1 Memorando 209-2019-EF/50.03 en respuesta a la solicitud de acceso a la información pública dirigida al MEF.

- Posterior a la notificación del mandato judicial a la Oficina General de Administración (en adelante, OGA): monto destinado al pliego presupuestario con posibilidad de modificación presupuestaria.

De este modo, el pago de las sentencias de condena depende de un monto limitado por dos requisitos: el normativo y el procedimental.

El requisito normativo sería el porcentaje asignado, de hasta un 5 % o de hasta un mínimo de 3 %, del PIA. Este requisito está establecido en el artículo 70 del TUO de la Ley 28411 (Decreto Supremo 304-2012-EF, artículo 70, inciso 1), el cual no afecta a la reserva de contingencia “destinada a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los presupuestos de los pliegos” (Decreto Legislativo 1440, artículo 53); esto implica una restricción en el monto disponible para la ejecución de las decisiones judiciales en el año fiscal. Sin embargo, no se precisa si las sentencias con obligación de otorgar sumas de dinero impagas por parte del Estado serían consideradas como gastos no previstos y, tampoco, si es posible su cumplimiento con un porcentaje del monto asignado para la reserva de contingencia.

Por otra parte, el requisito procedimental consiste en la limitación del monto presupuestario para el pago de las sentencias de condena. Esto está establecido en los incisos 1 y 2 del artículo 46 del TUO de la Ley 27584, mediante la asignación previa del monto presupuestario para el rubro de cumplimiento de las decisiones judiciales y, también, mediante la modificación presupuestaria por parte del titular del pliego en caso de que el monto inicial resulte insuficiente para cumplir con los requerimientos de pago (Decreto Supremo 011-2019-JUS, artículo 46, inciso 2).

La inexistencia de un fondo de contingencia para el rubro de “pago de sentencias en calidad de cosa juzgada” es contrario al principio de anticipación de gastos, el cual se materializaría con la debida previsión de los gastos anuales y la asignación de recursos para el cumplimiento de los objetivos y proyectos del Estado. No hacerlo imposibilita la celeridad en el pago de las decisiones judiciales, debido a que no se podría disponer de otro monto que no sea el referido en los artículos 46.2 y 46.3 del TUO de la LPCA.

3.1.3 La disposición de la ejecución forzada del CPC en el procedimiento contencioso-administrativo de ejecución de sentencias

El último inciso del artículo 46 del TUO de la LPCA nos remite a la aplicación del procedimiento de ejecución forzada establecido en el CPC cuando, transcurridos seis meses de la notificación judicial, la entidad estatal no hubiese realizado el pago o “manifestado la voluntad de honrar la deuda de alguna forma mediante signos objetivos y razonables de la sentencia de condena” (Tribunal Constitucional, 2004, fundamento jurídico 65). Por ello, Ramón Huapaya afirma que el proceso de ejecución de esta

sentencia pasará por dos grandes etapas: la del procedimiento administrativo previo y la de ejecución forzada (2019, p. 175).

La primera etapa, contemplada en los incisos 1, 2 y 3 del artículo 46 del TUO de la LPCA, se produce antes de la notificación del requerimiento de pago, cuando esta se autoriza en las partidas presupuestales de la entidad. Por otra parte, la segunda etapa estaría comprendida en el inciso 4 del artículo 46 del referido TUO, en la que se establece la ejecución forzada del CPC como última salida para realizar el pago de la sentencia de condena.

Con relación al artículo 46.4, el cual regula la posibilidad de realizar una medida cautelar para futura ejecución forzada (embargo, secuestro) luego de “seis meses de la notificación judicial sin que la entidad haya iniciado el pago de la sentencia” (Danós, 2003, p. 210), podemos señalar que se desnaturaliza la esencia de la medida cautelar al no ser esta utilizada en primera instancia para asegurar el pago de la sentencia; ya que el particular-vencedor debe esperar un periodo de tiempo de seis meses posterior al procedimiento previo para utilizar la ejecución forzada del CPC.

Si bien este procedimiento de ejecución forzada, establecido en el CPC, se aplica en los casos en que ambas partes son particulares, el procedimiento sería inaplicable cuando la parte vencida es el Estado, debido a lo establecido en el artículo 73 de la Constitución Política del Perú. Esta menciona que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, además de tener “el carácter de *privilegium fisco*, entendido como la inembargabilidad de los bienes administrativos simplemente en virtud de su titularidad pública” (Baca, 2006, p. 159), pues

no solo se impediría que se pueda trabar una medida cautelar para futura ejecución forzada con los bienes del Estado, sino también, una vez dictada la sentencia, no se pueda afectar un bien del Estado para lograr la ejecución forzada de esta. (Priori, 2009, pp. 290-291)

A raíz de que en el artículo 2.2 del Reglamento de la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales (Decreto Supremo 007-2008-VIVIENDA, artículo 2), solo se definen los conceptos de bienes de dominio público y privado, mas no se establece en un listado o en una ley, de manera expresa, cuáles de estos bienes estatales podrían ser objeto de ejecución forzada, el pago de las sentencias con contenido patrimonial no sería efectivo.

Autores como Baca (2006) y Huapaya (2019) proponen la posibilidad de utilizar el dinero de las cuentas públicas como objeto de bienes embargables para el pago de las sentencias de condena. Sin embargo, si bien es un tema discutido en la jurisprudencia y en la doctrina, este tipo de propuestas no se han podido aplicar en vista de la inexistencia de un listado que determine las cuentas estatales disponibles para ser embargadas.

Por dicha razón, la ejecución forzada no ofrece solución frente a la inejecución de la sentencia de condena, pues para que este procedimiento pueda efectuarse, según lo mencionado en el artículo 725 y siguientes del CPC, debe de cumplirse con etapas y supuestos que no se encuentran especificados cuando el deudor es el propio Estado.

3.1.4 El plazo para la ejecución de sentencias de condena por parte del Estado en el procedimiento contencioso-administrativo

El artículo 46.3 del TUO de la LPCA nos remite al artículo 70 del TUO de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. En dicho artículo se establece que, en caso de que los requerimientos de pago superen los fondos públicos asignados para tal finalidad, el Estado cuenta con un plazo de cinco años para el pago íntegro de la obligación de dar la suma de dinero contenida en la sentencia de condena (Decreto Supremo 304-2012-EF, artículo 70, inciso 5). El Tribunal Constitucional “consideró razonable” este plazo de cinco años (Tribunal Constitucional, 2004, fundamento jurídico 55). Sin embargo, no se encuentra mayor explicación para su inclusión en el procedimiento contencioso-administrativo de ejecución de sentencias: en el análisis del Dictamen de la Mayoría sobre el Proyecto de Ley 11879/2004-PE, ley que propone la aprobación del Proyecto de la Ley 28411, no se establece una justificación del porqué de la existencia de este plazo.

Además, podemos observar un trato desigual con relación al plazo de ejecución de una sentencia de condena cuando una de las partes es el Estado. En efecto, el artículo 70 del TUO de la Ley 28411 otorga a la entidad estatal un plazo de cinco años fiscales para el cumplimiento de un requerimiento (expedientes 44598-2006-0-1801-JR-CA-03 y 00528-2009-45-1801-JR-CA-15), o el pago de bonificaciones más devengados e intereses legales (Expediente 6169-2009-13). Una situación diferente se observa en los casos en que ambas partes son particulares, porque el juez de ejecución ordena el cumplimiento de la sentencia en forma casi inmediata, toda vez que el plazo de ejecución es, en promedio, de entre seis meses a un año.

Asimismo, se toma en cuenta factores como la naturaleza de la obligación, el monto de la pretensión, y el establecimiento de algunas modalidades de pago: el pago en armadas; la retención de un porcentaje del ingreso mensual del deudor; y la ejecución forzada de los bienes, con posibilidad de ser embargados en caso de no ejecutarse el íntegro de la pretensión de manera inmediata.

Por esta razón, consideramos que el plazo de cinco años establecido en el artículo 46.3 del TUO de la LPCA atenta contra la tutela jurisdiccional efectiva, porque “dilata innecesariamente el cumplimiento de una sentencia que contenga una obligación de pago de suma de dinero y trunca la efectividad del pronunciamiento judicial” (Tribunal Constitucional, 2005, fundamentos jurídicos 19-20). Además, vulnera el principio de igualdad procesal ante la ley, debido a que no se ejecuta la sentencia de condena con la

misma celeridad con la que se efectúa en los casos en los que ambas partes procesales son particulares, lo que ocasiona la insatisfacción de la pretensión del particular como parte vencedora en el proceso.

3.2 Problemas a nivel de la asignación de funciones

3.2.1 La no inclusión de una función de previsión para el gasto no presupuestado al titular del pliego de la entidad estatal

La función de previsión de gasto, que incluye la asignación y programación del monto presupuestal para el cumplimiento eficiente de las sentencias de condena en cada año fiscal, no se encuentra asignada en el Manual de Operaciones (en adelante, MOP) al titular del pliego. No obstante, dicho titular es, según la Resolución Directoral 007-99-EF/76.01, aprobada el 23 de febrero del 1999, "el responsable del cumplimiento de las metas presupuestarias determinadas para un año fiscal, en función a los objetivos institucionales definidos para el mismo periodo".

La no asignación de esta función coadyuva al truncamiento de las metas en el Plan Operativo Institucional, pues no se establecería el correcto cálculo del PIA. Esto genera la vulneración del principio de legalidad presupuestaria establecido en el artículo 77 de la Constitución Política del Perú. Además, esta situación genera una incertidumbre en el pago de las sentencias debido a que, si el titular del pliego presupuestario no planifica el monto de los requerimientos pendientes de pago ni prevé el gasto por concepto de montos establecidos en sentencias contra la entidad estatal, no se establecería una eficiente asignación presupuestal para la ejecución de las sentencias en la ley de presupuesto del sector público para el respectivo año fiscal.

3.2.2 La falta de asignación de una función de control a la OGA en el Reglamento de Organización y Funciones de las entidades estatales

En el Reglamento de Organización y Funciones (en adelante, ROF) de las entidades estatales no se establece la función de seguimiento de la ejecución de las sentencias de condena anuales pendientes de pago, así como tampoco se establece la programación y formulación de un listado de lo adeudado por la entidad estatal bajo este rubro. Como bien indica Tomás Hutchinson, "de nada sirve haber obtenido un resultado positivo en la sentencia si después no se dispone de los medios necesarios para el adecuado y fiel cumplimiento de la misma" (Hutchinson, 2004, p. 294).

Así, la no asignación de esta función va en contra de lo que significa pertenecer al órgano de apoyo dentro una entidad estatal, es decir "ejercer un desempeño eficaz en la administración interna de la entidad y sus demás órganos a través de actividades como presupuesto, organización, racionalización, contabilidad, sistemas de información, entre otros" (Navas Rondón, 2014, p. 66).

3.2.3 El argumento del Estado de “la carencia del presupuesto asignado” para el cumplimiento de las sentencias

La carencia de funciones de previsión y control a los titulares del pliego y a la OGA genera una cadena de incumplimiento dentro de la entidad estatal porque, muchas veces, el titular del pliego, con el afán de simplificar la evaluación acerca de cuánto se debe por concepto de sentencias, comete una automatización de respuesta: es decir, coloca el mismo monto que se utilizó en años pasados para efectuar el pago de las decisiones judiciales, sin considerar la variación por incremento de intereses legales y la acumulación de montos dinerarios respecto a sentencias ganadas en primera instancia por el particular a modo de previsión de gasto.

A su vez, no se incluye en las metas presupuestales para años venideros el cumplimiento de las sentencias de condena por parte de la entidad, debido a que no se considera como una actividad prioritaria efectuar su pago, toda vez que este no está cuantificado y clasificado en un registro. Esto ocasiona una ineficiente asignación presupuestal para los pliegos de las entidades estatales, debido a un error en el cálculo. En la misma línea, la entidad estatal se fía del largo plazo de cinco años establecido por el artículo 70, inciso 5, del TUO de la Ley 28411, y no considera que sea necesaria una evaluación periódica con el fin de asignar un monto o una partida presupuestal para el pago inmediato de las sentencias de condena.

Como consecuencia de la no asignación de funciones para los titulares de los pliegos, en el MOP, y para la OGA, en el ROF, su sanción por concepto de responsabilidad funcional queda imposibilitada, debido a que no habría una relación de causalidad entre este y el daño resultante: no habría incumplimiento de una función establecida en una norma interna.

4. SOLUCIONES AL PROBLEMA DEL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE CONDENA POR PARTE DEL ESTADO

4.1 La modificación del artículo 46 del TUO de la LPCA que establece el procedimiento de pago de las sentencias

4.1.1 La reducción del plazo para la ejecución de sentencias de condena

Se considera conveniente que el plazo para el pago íntegro de la sentencia de condena por parte del Estado se reduzca a dos años, en conformidad con el Informe Defensorial 121 de la Defensoría del Pueblo (2007), propuesta en la que se recomendó el establecimiento de dicho plazo para el cumplimiento de las sentencias en materia previsional con obligación de dar suma de dinero (Defensoría del Pueblo, 2007, p. 190). Si bien el plazo recomendado

se establece en torno a las sentencias en materia previsional, consideramos que es posible su homologación a todas las sentencias de condena en las que el Estado es la parte vencida en el proceso, por tratarse de un periodo corto para su cumplimiento como si se tratase de particulares. Además, “la mayoría de casos que conocen los juzgados contencioso-administrativos versan sobre materia previsional (67 %)” (p. 169).

De esta forma, eliminaríamos un plazo excesivo por un plazo adecuado, y se lograría que las sentencias de condena se ejecuten en un periodo de tiempo corto y que el particular-vencedor logre el pago de su pretensión dineraria conforme al principio de tutela jurisdiccional efectiva.

4.1.2 La implementación de un fondo de contingencia para el rubro de pago de sentencias de condena

Se propone la creación de un fondo de contingencia, establecido por el MEF con un monto permanente para el uso exclusivo del Clasificador Económico de Gasto, referido al “pago de sentencias contra el Estado” en las entidades estatales. Este fondo se creará en función de un 1 % del monto de la fuente de financiamiento denominada Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito², establecido en la ley de presupuesto del sector público para el año fiscal respectivo (desde el 1 de enero al 31 de diciembre).

Además, para la formación de este fondo de contingencia el MEF evaluará la utilización de los montos en cuentas estatales, o “cuentas estatales libres”: es decir, aquel dinero que no es utilizado para el funcionamiento básico e indispensable de las administraciones públicas, por ejemplo, el dinero destinado al pago de remuneraciones (Baca, 2006, p. 168). Por ello, se tomaría como parte del fondo de contingencia aquel dinero de las cuentas estatales que no estén sujetas a realizar una actividad u obra pública, siempre y cuando se haya especificado la suma líquida de estas y no estén destinadas para objetivos y metas públicos.

Asimismo, el administrador de este fondo será la Dirección de Programación y Seguimiento Presupuestal del MEF, la cual realizará el desembolso del fondo de contingencia cuando el titular del pliego de la entidad estatal solicitante presente, en un plazo máximo de tres días hábiles, un informe motivado que especifique cuáles y a cuánto ascienden los montos de las sentencias que no se han podido pagar mediante la modificación presupuestaria al inicio del año fiscal.

2 Los intereses generados por créditos externos en el Gobierno nacional se incorporan en la fuente de financiamiento “Recursos Ordinarios”, salvo los que se incorporan conforme al numeral 42.2 del artículo 42 de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. En el caso de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales dichos intereses se incorporan conforme al numeral 43.2 del artículo 43 de la ley general antes citada (incluye el diferencial cambiario, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores).

El fondo de contingencia propuesto será diferente a la reserva de contingencia, que actualmente ya existe en la normativa. En efecto, la reserva de contingencia “sirve para financiar gastos en general que no han sido previstos en la Ley de Presupuesto Público” (Decreto Legislativo 1440, artículo 53), pero “no podría ser utilizada para conformar el porcentaje del PIA establecido para el pago de las sentencias de condena” (Decreto Supremo 304-2012-EF, artículo 70, inciso 1). Es por ello que el fondo de contingencia propuesto será un fondo de dinero común, permanente y de uso exclusivo para el pago de las sentencias de condena (prioritarias y no prioritarias) por parte de las entidades estatales, no reemplazará a la reserva de contingencia y se conformará de un 1 % del monto de la fuente de financiamiento denominada Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito, de un lado, y de las cuentas estatales que no estén destinadas a obras o actividades públicas, del otro.

Cabe precisar que el fondo de contingencia será utilizado de la siguiente forma:

- El 50 % del fondo será destinado al pago de las sentencias firmes no prioritarias que no se han podido cubrir con el porcentaje del PIA ni con la modificación presupuestaria realizada por el titular del pliego de la entidad estatal.
- El otro 50 % del fondo será destinado al pago de las sentencias prioritarias, según el artículo 2 de la Ley 30137, aprobada el 27 de diciembre del 2013, ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada.

En los casos de las sentencias de condena prioritarias, como “el pago a los acreedores mayores de sesenta y cinco años de edad y los acreedores con enfermedad en fase avanzada o terminal debidamente diagnosticada y acreditadas mediante el Ministerio de Salud o EsSalud” (Ley 30137, artículo 2), el titular del pliego solicitará a la Dirección de Programación y Seguimiento Presupuestal del MEF, mediante un informe, el desembolso del fondo de contingencia asignado para el pago de las sentencias firmes prioritarias en un plazo máximo de dos días hábiles. El referido informe será elaborado por el titular del pliego. Se adjuntarán en él los documentos pertinentes que evidencien la priorización para el pago de la sentencia con el fondo de contingencia, la situación actual del particular-vencedor en el proceso —establecida por el diagnóstico del Ministerio de Salud o EsSalud— y el monto solicitado. Luego, el titular del pliego ordenará a la OGA el pago íntegro de la sentencia, en calidad de prioritaria, en un plazo máximo de tres días hábiles de recibido el monto del fondo de contingencia.

En suma, la creación de un fondo de contingencia serviría como un monto amortiguador, o como un soporte, para los gastos por concepto de pago de las sentencias de condena que no puedan cumplirse con la utilización de la modificación presupuestaria. De esta manera, la entidad estatal no podría alegar “la imposibilidad de cumplimiento

de una sentencia por carecer de fondos disponibles o por no tener presupuesto para tales gastos” (Priori, 2009, p. 287) y se impediría el aumento de los intereses legales por demora en su pago.

4.1.3 La creación de un procedimiento eficiente para la ejecución y seguimiento de las sentencias de condena por parte del Estado

En un plazo máximo de siete días hábiles desde que la sentencia quede firme, la Procuraduría Pública de la entidad estatal remitirá la sentencia al titular del pliego para que este inicie el procedimiento de ejecución del pago, el cual tendrá una duración de treinta días hábiles. Durante ese tiempo, cuatro posibles escenarios de acción pueden darse para el titular del pliego:

- i. Que, en un plazo máximo de tres días hábiles, ordene a la OGA el pago de la sentencia de condena con el porcentaje del PIA asignado (hasta el 5 % o hasta un mínimo de 3 %) a la entidad estatal para el cumplimiento de las sentencias.
- ii. Que, en caso de que no fuese posible el pago con el porcentaje del PIA, realice la modificación presupuestaria, en un plazo máximo de cinco días hábiles, previa evaluación y priorización de las metas presupuestarias.
- iii. Que, de no realizarse el pago de la sentencia con el monto resultante de la modificación presupuestaria, ordene a la OGA que efectúe el pago con el fondo de contingencia en un plazo máximo de cuatro días hábiles.
- iv. Que, si aun con el fondo de contingencia no se pudiese efectuar el pago de la sentencia, ordene a la OGA la elaboración de un registro de las sentencias para proceder con su pago en un plazo máximo de dos años, el cual se debe notificar al órgano judicial y que se enviará al MEF.

El titular del pliego de cada entidad estatal enviará al MEF el documento para la asignación de las partidas presupuestales, el cual comprenderá el monto de las sentencias que quedaron firmes hasta el 15 de abril³.

El MEF tendrá un plazo de treinta y un días hábiles antes de la elaboración del anteproyecto de ley de presupuesto para el sector público —el cual vence el 30 de agosto de cada año, según la Constitución Política del Perú, artículo 78— para asignar el monto presupuestal destinado al rubro de “cumplimiento de sentencias” de cada entidad estatal. Asimismo, las sentencias que fueron declaradas firmes luego del 15 de abril serán presupuestadas para el subsiguiente año fiscal.

3 Fecha anterior al mes en el que las entidades estatales deben remitir al MEF el detalle de los recursos que se deben programar para el año fiscal, para lo cual se toma como referencia el Decreto de Urgencia 014-2019, que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2020.

El pago de las sentencias por parte de la entidad estatal tendrá un registro de seguimiento que deberá presentar las siguientes características:

- Ser público: el registro debe ser de uso general y debe poder visualizarse en el portal de transparencia de la entidad estatal, en una sección denominada “Cumplimiento de sentencias”. De esta forma, el particular tendría conocimiento acerca del estado de ejecución de su sentencia.
- Estar actualizado: el registro debe permitir un seguimiento real del estado de las sentencias que puedan visualizarse en él, mediante el número de identificación del expediente, cuáles se encuentran pendientes de pago, en proceso de pago o ya pagadas.
- Dejar constancia de una fecha de sentencia: debe constar, en el registro, la fecha (día, mes y año) en la que la sentencia queda consentida y con orden de ejecución.
- Dejar constancia de una fecha de pago: debe constar, en el registro, la fecha en la que debe pagarse la sentencia, con un plazo máximo de dos años a partir del 1 de enero del año siguiente al año en que la sentencia fue declarada firme.

4.1.4 La supresión del procedimiento de la ejecución forzada

Se propone la eliminación del procedimiento de ejecución forzada en el artículo 46 del TUO de la LPCA, debido a que resulta inaplicable cuando el Estado es la parte vencida en el proceso. Las razones que se aducen para esto son dos: no existe una norma expresa en la cual se efectúe un listado de los bienes estatales que serían susceptibles de ejecución forzada, o cuáles podrían ser objeto del mecanismo de desafectación, es decir, la conversión de un bien de dominio público a uno privado, tal como se prevé en el Reglamento de la Ley 29151 (Decreto Supremo 007-2008-VIVIENDA, artículo 43); y las cuentas estatales no pueden ser objeto de ejecución forzada (Decreto de Urgencia 019-2001, artículo 1). En esa línea, cabe advertir que, en la práctica, no se ha efectuado embargo alguno de una cuenta estatal, para el pago de una sentencia de condena a un particular, por ser considerada un bien de dominio público.

Asimismo, la propuesta de nuevo texto del artículo 46 de la LPCA sería la siguiente:

Artículo 46.- Ejecución de sentencias de condena por parte del Estado

El titular del pliego presupuestario ordenará el pago de la suma de dinero contenida en la sentencia de condena en el plazo máximo de treinta días hábiles conforme al siguiente procedimiento:

46.1 La OGA o la que haga sus veces deberá cumplir en un plazo máximo de tres días hábiles con el pago de la sentencia conforme al monto del porcentaje del PIA asignado.

46.2 En caso de que el monto asignado para el pago de la sentencia en el numeral 46.1 resulte insuficiente, el titular del pliego presupuestario deberá realizar las modificaciones presupuestarias previa evaluación y priorización de las metas presupuestarias, en un plazo máximo de cinco días hábiles, contados desde la notificación de que no se ha realizado el pago de la sentencia, para que la OGA efectúe su pago.

46.3 Si el requerimiento de pago supera el financiamiento con la modificación presupuestaria y la OGA no pudiese efectuar el pago de la sentencia, se comunicará al titular del pliego para que informe a la Dirección de Programación y Seguimiento Presupuestal del MEF, en un plazo máximo de tres días hábiles, sobre la disposición del fondo de contingencia destinado al pago de las sentencias, basándose en la documentación sustentatoria pertinente.

La OGA efectuará el pago de la sentencia de condena con el fondo de contingencia asignado a la entidad estatal en un plazo máximo de cuatro días hábiles.

46.4 Si no se pudiese efectuar el pago de la sentencia con la utilización del fondo de contingencia, el titular del pliego ordenará a la OGA la elaboración de un registro de las sentencias para proceder con su pago en un plazo máximo de dos años, contados a partir del 1 de enero del año fiscal siguiente a la fecha en que la sentencia fuese declarada firme. Esta acción será notificada al órgano judicial.

4.2. La asignación de funciones específicas en la normativa interna de las entidades estatales

4.2.1 Asignación de la función de previsión presupuestal al titular del pliego

Se considera crucial la incorporación, en el MOP de las entidades estatales, como parte de las funciones específicas del titular del pliego —o de quien haga sus veces—, la función denominada “Previsión presupuestal dentro de las partidas presupuestales anuales para el rubro correspondiente al cumplimiento de sentencias de condena”. De esta forma, se consideraría como parte de las medidas que permitan la eficiente gestión presupuestal “establecer legalmente que el gasto para el cumplimiento de sentencias sea prioritario en la programación y formulación del presupuesto” (Tribunal Constitucional, 2004, fundamento jurídico 70).

Para ello, el titular del pliego se encargaría de evaluar, conforme a la información remitida por la Procuraduría Pública de la entidad estatal, cuál sería el monto presupuestario a ser asignado para el pago de las sentencias de condena, antes del 30 de agosto de cada año fiscal, fecha límite para la presentación del anteproyecto de la

ley de presupuesto para el sector público. El titular del pliego tendría una comunicación constante con la OGA desde el principio del año fiscal, y no cuando se inicie la orden de pago de una sentencia. De esta forma, se evitarían “las excusas de la falta de previsión en las normas presupuestarias para el pago de las sentencias dinerarias” (Ortega, 2016, p. 295); y se armonizaría el principio de legalidad presupuestaria del gasto público con el derecho de efectividad de las sentencias, toda vez que se cumpliría con el pago dinerario ordenado por una sentencia de condena con cargo a la partida presupuestal correspondiente. Asimismo, con un correcto control presupuestal se priorizaría, en cada ley anual de presupuesto público, la asignación de las partidas presupuestales para atender las decisiones judiciales desde el principio del año fiscal y no cuando se le notifique al titular del pliego presupuestario el requerimiento de un pago.

4.2.2 La atribución de una nueva función de control a la OGA

Se debe de incluir en el ROF de las entidades estatales, como parte de las funciones de la OGA, la de: “Realizar el seguimiento de la ejecución de las sentencias de condena por parte de la entidad estatal en cada año fiscal, mediante la realización de un registro”. De esta manera, se establecería un “enfoque garantista” (Danós, 2003, p. 49) en el procedimiento administrativo para el pago de las sentencias de condena, con requisitos que combinen los conceptos de adecuado y razonable.

La función de control de la ejecución de las sentencias establecería un doble filtro para su cumplimiento: el filtro de la Procuraduría, “al evaluar mediante un sistema de seguimiento y monitoreo el cumplimiento de las sentencias por parte del Estado”, según establece el artículo 4, inciso 8) del Decreto Supremo 018-2019-JUS; y el filtro de la OGA, orientado a realizar un control sobre las sentencias que se encuentran pendientes de pago y en ejecución en el año fiscal, el cual considera también los devengados e intereses legales.

Esta nueva función otorgada a la OGA ofrecería un sentido de orden respecto a lo adeudado bajo el concepto de sentencias de condena, lo cual se concreta con un esquema interno que ayudaría al titular del pliego con la asignación de las partidas presupuestales para el cumplimiento de las sentencias de condena en cada año fiscal.

4.2.3 La imposición de sanciones por responsabilidad administrativa funcional a los titulares de los pliegos y a la OGA de las entidades estatales

Como última solución, se propone la imposición de sanciones por responsabilidad administrativa funcional al titular del pliego y a los encargados de la OGA, cuando estos incumplan las nuevas funciones de previsión presupuestal del gasto, establecidas en el MOP, y las de control de la ejecución de las sentencias de condena, establecidas en el ROF. Dichas sanciones se derivarían de las funciones asignadas, como consecuencia

de “contravenir con el ordenamiento jurídico administrativo y sus normas internas o el desarrollo de una gestión deficiente en el ejercicio de su función pública” (Ley 27785 del 2002, novena disposición final) y de haber producido un perjuicio al particular-vencedor en el proceso contra el Estado, al incumplir con el pago de la sentencia de condena a su favor.

Esta propuesta establecería sanciones al servidor civil de carrera por el incumplimiento de las funciones de previsión presupuestal y de control en la ejecución de sentencias previstas —en el MOP y el ROF, respectivamente—. Dentro de la función de previsión, las acciones que ameritan sanción para el titular del pliego son:

- No remitir al MEF la información por concepto de sentencias firmes pendientes de pago, hasta el 15 de abril, para que esta sea incluida en la previsión del gasto anual del siguiente año fiscal.
- Omitir el pago al particular-vencedor en el proceso, según la programación del gasto relativo al cumplimiento de las sentencias establecidas en las metas presupuestales del Plan Operativo Institucional.
- No sustentar la realización de modificaciones presupuestarias para cumplir con el pago de sentencias de condena impagas con el porcentaje del PIA.

Por su parte, dentro de la función de control, las acciones que ameritan sanción para la OGA son las siguientes:

- No realizar el seguimiento en el pago de las sentencias de condena durante el año fiscal.
- No informar al titular del pliego acerca de las sentencias que no se han podido pagar con la utilización del fondo de contingencia, acción que dilataría el pago de las sentencias por un plazo mayor a los dos años.
- No elaborar un registro de las sentencias firmes pendientes de pago en el año fiscal.

Estas sanciones se incluirían en el capítulo respectivo del Reglamento Interno de los Servidores Civiles de la entidad estatal. Estas sanciones son la suspensión sin goce de haber, por un periodo de una semana hasta un año; la destitución del cargo; y el despido del servidor civil de carrera. Estas sanciones tienen sustento legal en los artículos 87 al 90 de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil. De esta manera, para los servidores civiles de carrera encargados de los órganos de apoyo (titular del pliego presupuestario y OGA), la sanción administrativa cumpliría con su función preventiva de “disuadir [de] la comisión de actos irregulares y sancionables, recuperando la credibilidad de la ciudadanía en los mecanismos de control, conociendo y difundiendo las consecuencias de estas infracciones” (Navas Rondón, 2014, p. 158).

5. CONCLUSIONES

A lo largo de los años se ha evidenciado el incumplimiento de las sentencias de condena por parte del Estado, problema que se esperaba que pudiera ser solucionado con la creación de la Ley 27584. Sin embargo, si bien esta ley ha tenido múltiples modificaciones, la norma vigente que establece un procedimiento contencioso-administrativo para el cumplimiento de sentencias resulta poco práctico y engorroso. Pese a la aplicación del artículo 46 del TUO de la Ley 27584, el cual establece el procedimiento de ejecución de sentencias por parte del Estado, no se ha logrado el objetivo previsto debido a factores tanto procedimentales como funcionales. Además, se pone en tela de juicio el deber del Estado de priorizar el cumplimiento de la deuda social, lo que causa la desconfianza del particular hacia el procedimiento contencioso-administrativo como mecanismo de ejecución de las decisiones judiciales. Es por ello que se han propuesto los criterios para la implementación de un nuevo procedimiento, uno que genere un cambio en el actual y desfasado procedimiento contencioso-administrativo.

REFERENCIAS

- Baca, V. (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. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16337>
- Constitución Política del Perú. Art. 73. 29 de diciembre de 1993 (Perú).
- Constitución Política del Perú. Art. 77. 29 de diciembre de 1993 (modificado el 13 de junio de 1995 por la Ley 26472) (Perú).
- Danós, J. (2003). El proceso contencioso administrativo en el Perú. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, 3(13), 167-219. <https://doi.org/10.21056/aec.v3i13.719>
- Decreto de Urgencia 014-2019. Por medio del cual se aprueba el presupuesto del sector público para el año fiscal 2020. 22 de noviembre del 2019. Diario oficial El Peruano. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/425810/DU014_2019.pdf?v=1574436661
- Decreto de Urgencia 019-2001. Por medio del cual se declara que los depósitos de dinero existentes en las cuentas del Estado en el Sistema Financiero Nacional constituyen bienes inembargables. 11 de febrero del 2001. Diario oficial El Peruano. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/0/30794a9ec8a9629b05257dc6006b4131/\\$FILE/D.U%20019-2001.PDF](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/0/30794a9ec8a9629b05257dc6006b4131/$FILE/D.U%20019-2001.PDF)
- Decreto Legislativo 1440 del 2018. Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. 16 de septiembre del 2018. Diario oficial El Peruano. <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18247-fe-de-erratas-239/file>

- Decreto Supremo 007-2008-VIVIENDA. Por medio del cual se aprueba el Reglamento de la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales. 15 de marzo del 2008. Diario oficial El Peruano. https://www.sbn.gob.pe/Marco_legal/DS%20007%20-%202008%20Reglamento%20del%20SNBE.pdf
- Decreto Supremo 011-2019-JUS. Por medio del cual se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27584, ley que regula el proceso contencioso administrativo. 4 de mayo del 2019. Diario oficial El Peruano. https://cdn.gacetajuridica.com.pe/laley/LEY%20N%C2%BA27584_LALEY.pdf
- Decreto Supremo 018-2019-JUS. Por medio del cual se aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo 1326, que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado. 23 de noviembre del 2019. Diario oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1248711>
- Decreto Supremo 304-2012-EF. Por medio del cual se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. 30 de diciembre del 2012. Diario oficial El Peruano. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/252466/227557_file20181218-16260-4zq8bg.pdf?v=1545178060
- Defensoría del Pueblo. (1998). *Incumplimiento de sentencias por parte de la administración estatal* (Informe Defensorial 19). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1191627/informe_1920200803-1197146-n12z2d.pdf?v=1596586295
- Defensoría del Pueblo. (2007). *Propuestas para una reforma de la justicia contencioso-administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia* (Informe Defensorial 121). <http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php>
- Huapaya, R. (2019). *El proceso contencioso-administrativo*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Hutchinson, T. (2004). El proceso de ejecución de sentencias contra el Estado. *Revista Latinoamericana de Derecho*, (1), 289-355. https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1924/El_proceso_de_ejecucion_de_sentencias_contra_el_Estado.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ley 27584 del 2001. Por la cual se regula el proceso contencioso administrativo. 7 de diciembre del 2001. Diario oficial El Peruano. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27584.pdf>
- Ley 27785 del 2002. Por la cual se establecen las normas que regulan el ámbito, la organización, las atribuciones y el funcionamiento del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, su ente rector. 23 de julio del 2002. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H829340>

- Ley 28411 del 2004. Por la cual se establece la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. 6 de diciembre del 2004. Diario oficial El Peruano. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1389306/Ley%20General%20del%20Sistema%20Nacional%20de%20Presupuesto.pdf?v=1603151760>
- Ley 30137 del 2013. Por la cual se establecen criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales. 27 de diciembre del 2013. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1092787>
- Navas Rondón, C. (2014). *Deberes y responsabilidades de los funcionarios y servidores públicos civiles. Reglamento y Ley del Servicio Civil. Responsabilidad administrativa funcional*. Adrus D & L.
- Ortega, I. (2016). El pago de las sentencias judiciales dinerarias por parte del Estado peruano. Hacia la igualdad jurídica entre el agente privado y el Estado en el cumplimiento de las sentencias. *Gaceta Civil & Procesal Civil*, (38), 281-297.
- Priori, G. (2009). *Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso-Administrativo* (4.ª ed.). ARA.
- Resolución Directoral 007-99-EF/76.01 [Ministerio de Economía y Finanzas de la República del Perú]. Por la cual se aprueba el "Glosario de términos de gestión presupuestaria del Estado". 23 de febrero de 1999. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H783416>
- Tribunal Constitucional. (2004). Expedientes 015-2001-AI/TC; 016-2001-AI/TC; 004-2002-AI/TC. Lima: 29 de enero del 2004. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00015-2001-AI%2000016-2001-AI%2000004-2002-AI.html>
- Tribunal Constitucional. (2005). Expediente 4080-2004-AC/TC. Lima: 28 de enero del 2005. <https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/gaceta/gaceta/jurisprudencia/04080-2004-AC.html>