

LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE CONDENA AL PAGO DE CANTIDAD LÍQUIDA EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS

“Justicia que tarda no es justicia”

Sumario:

1. Introducción
2. El derecho a la ejecución de sentencias como parte del derecho a la tutela judicial efectiva
3. Delimitación de las sentencias que son materia de ejecución
4. La problemática que existe en relación a la ejecución de sentencias de condena al pago de una cantidad líquida en el ordenamiento jurídico español y peruano
 - a. Normas Presupuestales
 - b. Aplicación del régimen de la mora y del devengo de intereses
5. Medidas de ejecución forzada contra el Estado
6. Reflexiones finales o conclusiones
7. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

El Estado Constitucional de Derecho se sustenta en la división de poderes -entendida actualmente como un sistema de separación de funciones-; estos se relacionan entre sí a través de un sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*)¹. La solución de los conflictos, al igual que la determinación y protección de los derechos es encomendada al Poder Judicial, que ejerce el monopolio de la facultad jurisdiccional, al cual pueden acudir todos aquellos que lo requieran, con la certeza de que las decisiones adoptadas por éste, dentro de un proceso tramitado de manera regular, serán acatadas por todos los que intervengan en él y ejecutadas efectivamente, de ser necesario de manera forzada.

Una de las características de todo proceso es su instrumentalidad o formalidad, como indica Calamandrei *“instrumental, en cuanto la observancia del derecho procesal no es fin en sí misma, sino que sirve como medio para hacer observar el derecho sustancial; formal, en cuanto el derecho procesal no regula directamente el goce de los bienes de la vida, sino que establece las formas de las actividades que se deben realizar para obtener del Estado la garantía de aquel goce”*².todo aquel que ejerce su derecho de acción y acude al Poder Judicial lo hace con la

¹ HUAPAYA TAPIA, Ramón. Tratado del Proceso Contencioso Administrativo. Jurista Editores, Primera Edición, Lima, 2006, Página 139

² CALAMANDREI, Piero. Derecho Procesal Civil I. Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires 1963, Página 367.

finalidad de solucionar un conflicto de intereses a través de una sentencia, siendo la ejecución de la misma el medio por el cual obtiene la tutela de sus derechos.

El proceso contencioso administrativo tanto en España como en el Perú ha sufrido un importante desarrollo en su concepción, pues se ha pasado de un proceso en el cual sólo era posible que el órgano jurisdiccional realice una revisión de legalidad del acto, como expresión del sistema francés de 'exceso de poder', a un proceso contencioso administrativo que brinda una efectiva tutela a las situaciones jurídicas de los justiciables.

Entre las pretensiones que pueden ser planteadas en el proceso contencioso administrativo se encuentran tanto las tradicionales *pretensiones de nulidad* –en las que se discute exclusivamente la legalidad del obrar administrativo, con abstracción de los derechos subjetivos que pudiera tener el recurrente y de los daños que pudiera habersele causado con la actividad ilícita³-, como las *pretensiones de plena jurisdicción* -en las que se solicita no sólo la nulidad parcial o total del acto sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, restaurando las cosas al estado anterior o en su caso, pagando una indemnización⁴-. En el caso español éstas se encuentran recogidas en los artículos 31 y 32 de la Ley 29/1998 de fecha 13 de julio de 1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante LJCA). Mientras que en el Perú, se encuentran contempladas en el artículo 5⁵ de la Ley N.º 27584 – Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo (en adelante LPCA), como un completo catalogo de “actuaciones impugnables” y pretensiones procesales administrativas a fin de brindar la mayor cantidad de herramientas procesales a los particulares para tutelar sus derechos⁶, constituyendo las pretensiones de plena jurisdicción -mediante las cuales las personas solicitan se les reconozca o restituya una situación jurídica individualizada y adopte las medidas adecuadas para su pleno

³ DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, Editorial Gaceta Jurídica, Primera Edición Peruana, Lima 2005, Página 559.

⁴ CERVANTES ANAYA, Dante a. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Rodhas, Edición Febrero del 2003, Lima, Página 357.

⁵ **Artículo 5.- Pretensiones**

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

1. La declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos.
2. El reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines.
3. La declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo.
4. Se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.
5. La indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnada, conforme al artículo 238 de la Ley N° 27444, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores.

⁶ HUAPAYA TAPIA, Ramón. Op cit. Página 378.

restablecimiento, entre ellas la indemnización de daños y perjuicios, cuando proceda⁷-, la principal innovación de la acotada norma.

En la medida que las decisiones judiciales queden indefinidamente sin ejecutarse y su cumplimiento se mantenga librado a la voluntad de la parte obligada, los principios esenciales del Estado Constitucional de Derecho se ven severamente afectados, al igual que los derechos de los demandantes a la tutela judicial efectiva⁸ y la igualdad de las partes⁹, pues el reconocimiento de los derechos que ellas comportan a favor de alguna de las partes, se convertirían en meras declaraciones de intenciones o de buenos propósitos, sin alcance práctico ni efectividad alguna. Razón por la cual el presente trabajo pretende analizar el derecho a la ejecución de sentencias en los procesos contencioso administrativos como parte del derecho a la tutela judicial efectiva, la problemática que existe en relación a la ejecución de sentencias de sumas dinerarias, tanto en el ordenamiento español y peruano, procurando proponer algunas unas alternativas de solución.

2. EL DERECHO A LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

El derecho a la ejecución de sentencias¹⁰, es considerado como parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, contenida en el artículo 24 de la Constitución de España, y en el artículo 139 inciso 3) de la Constitución del Perú. La ejecución de las sentencias tiene como presupuesto lógico y constitucional, la inmutabilidad de las resoluciones judiciales firmes y de las situaciones jurídicas por ellas declaradas, actúa como límite y fundamento que impide a los jueces y tribunales revisar las resoluciones con naturaleza de cosa juzgada, al margen de los supuestos taxativamente previstos en la Ley. Toda vez que, una regla fundamental en materia procesal¹¹, es aquella que dispone que “*las sentencias se ejecutarán en sus propios términos*”¹²,

⁷ PRIORI POSADA, Giovanni. Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo. ARA Editores, Cuarta Edición, Lima, 2009. Página 131.

⁸ La Convención Americana de Derechos Humanos, o Pacto de San José, consagra el derecho a la tutela judicial efectiva bajo el epígrafe de "Protección Judicial" en su artículo 25° y su artículo 8° "Garantías Judiciales". La Constitución peruana de 1993, en su artículo 139°, establece los principios y derechos de la función jurisdiccional. En el inciso 3) de dicha norma, se dispone como integrante de éstos: "*La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional*".

⁹ La Convención Americana de Derechos Humanos contiene el derecho a la igualdad en su artículo 24°.

¹⁰ Conforme señala la Sentencia del Tribunal Constitucional español 67/1984.

¹¹ Constituye un principio y límite de la ejecución de sentencias que ésta “*debe estar en línea de continuidad con el título jurídico que le sirve de fundamento. Tiene por finalidad llevar a puro y debido efecto (realizar en la práctica) los pronunciamientos judiciales contenidos en la Sentencia o resolución, por lo que debe comprender*

conforme lo recoge el ordenamiento jurídico español en el artículo 46.1 de la LPCA que dispone que, las resoluciones judiciales deben ser cumplidas por el personal al servicio de la administración pública, estableciendo la prohibición de que dicho personal pueda calificar su contenido, restringir sus efectos o interpretar sus alcances¹³. Igualmente, lo contempla el ordenamiento peruano, en el artículo 4¹⁴ del Texto Único Ordenado de Ley Orgánica del Poder Judicial.

La relevancia del derecho a la ejecución de sentencias ha sido expuesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en las sentencias de fecha 29 de septiembre de 2009, caso Vrioni y otros contra Albania e Italia, número 35720/04 y 42832/06 (JUR 2009\404265)¹⁵ y del 15 de marzo de 2011, caso Caush Driza contra Albania (JUR 2011\75919)¹⁶, señalando que la falta de ejecución

todo, pero al mismo tiempo sólo lo necesario, a tal fin, de suerte que el resultado sea la identidad entre lo ejecutado y lo estatuido”.

¹² PAREJO ALFONSO, Luciano: “La ejecución de las sentencias del orden jurisdiccional contencioso administrativo en el Derecho español”, en Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Caracas: FUNEDA - Editorial Jurídica Venezolana, 1995, página 499.

¹³ PRIORI POSADA, Giovanni. Op Cit. Página 304.

¹⁴ **Artículo 4.-** Carácter vinculante de las decisiones judiciales. Principios de la administración de justicia.

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

Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso.

Esta disposición no afecta el derecho de gracia.

¹⁵ En el caso Vrioni y Otros contra Albania e Italia, respecto a la ejecución de sentencias contra el Estado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos señaló:

(...)

58. Por otra parte, el Gobierno no ha proporcionado ninguna explicación de por qué la sentencia que data del 15 de junio de 2004, no ha sido aplicada todavía, más de cinco años después de que se emitió. Por lo que de aprecia que las autoridades administrativas hayan tomado ninguna medida para ejecutar la sentencia.

59. En consecuencia, la Corte considera que el problema persiste y sigue sin resolverse, a pesar de las indicaciones que dio en Beshiri y otros, que “*en la ejecución de las sentencias en las que se ordenó al Estado a realizar un pago, la persona favorecida no debería estar obligada a llevar los procedimientos de ejecución con el fin de recuperar la suma debida*” (véase 108).

60. Las consideraciones anteriores son suficientes para que el Tribunal concluya que, al no haber adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia del 15 de junio de 2004, las autoridades albanesas privaron a los demandantes de la eficacia de las disposiciones del artículo 6.1 de la Convención.

¹⁶ En el caso Caush Driza contra Albania, respecto a la ejecución de sentencias contra el Estado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos señaló:

(...)

84. El Gobierno alega que la demandante nunca había estado interesado en la obtención de la compensación en especie otorgada en la decisión del Tribunal de Apelación, de fecha 30 de junio de 2000. A su juicio, el demandante insistió en la restauración de la propiedad original.

de una sentencia definitiva constituye una violación del artículo 6.1¹⁷ del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En igual sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de Acevedo Jaramillo se ha pronunciado precisando que la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia, sino que se requiere, además que el Estado garantice los medios para ejecutar dichas decisiones definitivas, pues lo contrario implicaría la violación del artículo 25¹⁸ de la Convención¹⁹.

Siguiendo esa línea, el Tribunal Constitucional español ha emitido pronunciamiento sobre la problemática en la ejecución de sentencias contencioso administrativas, como es el caso de la sentencia 32/82²⁰ de fecha 7 de junio de 1982 y la sentencia 26/83²¹ de 13 de abril de 1983, que

-
85. El demandante sostuvo que, hasta la fecha, la decisión emitida el 30 de junio de 2000, que reconoció su derecho a la indemnización no ha sido ejecutada.
 86. Los principios generales previstos en el artículo 6.1 de la Convención relativa a la no ejecución de las resoluciones judiciales firmes se establecen en Gjyli v Albania (N° 32907/07, § § 43-44, 29 de septiembre de 2009) y Beshiri y Otros v . Albania (N° 7352/03, § § 60-61, 22 de agosto de 2006).
 87. La Corte observa que la decisión del Tribunal de Apelación del 30 de junio 2000 se convirtió en definitiva y obligatoria, el 10 de junio de 2002. Sin embargo hasta la fecha, las autoridades no han tomado ninguna medida para hacer cumplir tal decisión a favor de la demandante.
 88. El Tribunal recuerda que ya había encontrado una violación del artículo 6.1 de la Convención a causa de la no ejecución de una resolución judicial firme en los casos de Beshiri y otros, antes citada, 62-66; Driza, antes citada, 87-94, y Vrioni y otros v Albania e Italia (N° 35720/04 y 42832/06, § § 54-61, 29 de septiembre de 2009). Por lo que no existe ninguna razón para apartarse de tales hallazgos en el presente caso.
 89. El Tribunal concluye que ha habido una violación del derecho del demandante a acceder a un tribunal en virtud del artículo 6.1 de la Convención.

¹⁷ **Artículo 6.- Derecho a un proceso equitativo**

1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida considerada necesaria por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia.

¹⁸ **Artículo 25.- Protección Judicial**

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

¹⁹ Caso de Acevedo Jaramillo, Párrafos 216 y 218.

²⁰ *“El derecho a la tutela judicial efectiva (...) no agota su contenido en la exigencia de que el interesado tenga acceso a los Tribunales de Justicia (...) ni se limita a garantizar una resolución de fondo fundada (...) si concurren todos los requisitos procesales. Exige también que el fallo judicial se cumpla y que el recurrente sea*

resaltan la importancia y el significado de la efectividad de las sentencias en el Estado de Derecho. En igual sentido, el Tribunal Constitucional Peruano²² se ha pronunciado en las sentencias recaídas en los Expedientes N.º 006-96-AI/TC²³ y N.º 015-2001-AI/TC, N.º 016-2001-AI/TC y N.º 004-2002-AI/TC²⁴ (acumulados).

La garantía de la ejecución de la sentencia definitiva, resulta un presupuesto necesario en todo Estado Constitucional de derecho, lo que no impide que existan particularidades en la ejecución de sentencias dictadas contra la Administración²⁵, el trato diferenciado que se otorga a ésta, se da precisamente por la finalidad de preservar los intereses generales o públicos²⁶ que ésta debe cautelar, con el fin de promover el bienestar general, que a su vez se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Sin embargo, resultaría contrario al derecho a la igualdad y al debido proceso el otorgamiento de privilegios irrazonables a una de las partes,

repuesto en su derecho y compensado, si hubiera lugar a ello, por el daño sufrido; lo contrario sería convertir las decisiones judiciales y el reconocimiento de los derechos que ellos comportan a favor de alguna de las partes en meras declaraciones de intenciones.”

²¹ “El derecho a que se ejecuten los fallos judiciales que reconocen derechos propios, sólo se satisface cuando el órgano judicial adopta las medidas oportunas para llevar a efecto esa ejecución, con independencia de cuál sea el momento en que las dicta. Si esas medidas se adoptan, el derecho a la tutela judicial efectiva se habrá satisfecho, aunque si se adoptan con una tardanza excesiva e irrazonable puede considerarse lesionado el derecho al proceso sin dilaciones indebidas”.

²² Dada la influencia de la normatividad y del modelo español en el modelo contencioso administrativo peruano, cabe resaltar lo expuesto en el informe defensorial elaborado por la Defensoría del Pueblo peruana, sobre el Incumplimiento de sentencias por parte de la Administración Estatal, Octubre de 1998.

²³ “¿Tendría razón de ser un debido proceso cuando no se va a poder aplicar ni ejecutar la sentencia? No sería un debido proceso, pues sería inconcluso hasta que sea atendida con la partida nuevamente presupuestada del Sector al que corresponda el organismo estatal enjuiciado. De ser así, sería una sentencia meramente declarativa; pero paradójicamente sí se podría ejecutar de inmediato, de ser el caso, si se tratara de un litigante común y corriente el vencido”.

²⁴ “El derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales no es sino una concreción específica de la exigencia de efectividad que garantiza el derecho a la tutela jurisdiccional, y que no se agota allí, ya que, por su propio carácter, tiene una vis expansiva que se refleja en otros derechos constitucionales de orden procesal (v. gr. derecho a un proceso que dure un plazo razonable, etc). El derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales garantiza que lo decidido en una sentencia se cumpla, y que la parte que obtuvo un pronunciamiento de tutela, a través de la sentencia favorable, sea repuesta en su derecho y compensada, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido”.

²⁵ La jurisdicción contencioso administrativa se caracteriza por ser una jurisdicción plena y efectiva, que originariamente fue recogida en la Ley de la Jurisdicción alemana de 1960, y que ha influenciado reformas legislativas como la española, con la Ley de Jurisdicción de 1998, y la peruana. Siendo precisamente en el ámbito de la ejecución de sentencias donde se advierte esta influencia, toda vez que se otorga la potestad al Juez administrativo para hacer cumplir sus propias sentencias, lo que fue objeto de tratamiento en el sistema alemán, que dotó al Juez administrativo de diferentes mecanismos para vencer las omisiones, resistencias o incumplimientos de la Administración a la hora de hacer efectivo el pronunciamiento judicial.

²⁶ SILVA SÁNCHEZ, Manuel. "La ejecución de sentencias contencioso-administrativas: Nuevos horizontes". En: Poder Judicial. N.º 41-42. Madrid, 1996, página 19.

por más que ésta sea el Estado, debiendo por tanto ser éstos de carácter excepcional²⁷, puesto que si bien se admite una situación de desigualdad, esta debe responder a una fundamentación objetiva y siempre que con ello no se produzca un resultado de indefensión²⁸. No obstante ello, como recuerda el profesor Carlos Ayala Corao²⁹, muy pronto se llegó “*al modelo del privilegio de la Administración para ejecutar ella misma las sentencias de los tribunales contencioso-administrativos. (...)Ello fue reforzado con otro tipo de privilegios de la Administración, tendientes a impedir las órdenes judiciales de ejecución de sentencias: inembargabilidad de derechos, fondos, valores y bienes de la Hacienda Pública; y, en general, la exención de éstos de medidas judiciales preventivas o ejecutivas*”. Sin embargo, en ningún caso, puede admitirse que ello conlleve que el cumplimiento de la sentencia se encuentre condicionado a la voluntad unilateral del ente estatal, ya que nuestro sistema constitucional consagra una obligación de cumplimiento, disponiéndose en el artículo 118° inciso 9) de la Constitución Política del Perú, entre las funciones y atribuciones del Presidente de la República, “*cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales*”.

3. DELIMITACIÓN DE LAS SENTENCIAS QUE SON MATERIA DE EJECUCIÓN

La sentencia en el proceso contencioso administrativo “*constituye el modo formal de la terminación del procedimiento contencioso-administrativo ordinario*”³⁰, en ella se reflejan, todas las virtualidades de un sistema jurisdiccional específicamente construido para controlar los actos del Poder Público y para asegurar y hacer efectivo el principio de legalidad que constituye la clave del Estado de Derecho y el de tutela de los derechos e intereses de los ciudadanos³¹; pero siendo tan vasto el ámbito de dichos procesos, resulta necesario precisar como señalara Francisco

²⁷ El Tribunal Constitucional, en el expediente N° 006-96-AI/TC, de fecha 30 de enero, publicada el 7 de marzo de 1997.

²⁸ BOTO ALVAREZ, Alejandra. La Administración Instrumental en el Proceso, Editorial Reus S.A., Primera Edición, Madrid, 2011, Página 320.

²⁹ AYALA CORAO, Carlos. "La ejecución de sentencias contencioso-administrativas", en Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo y Editorial Jurídica Venezolana, 1995, página 518.

³⁰ Material de lectura del Módulo VI - La jurisdicción contenciosa administrativa, Unidad docente 2 – El Procedimiento contencioso administrativo; Las diligencias preliminares y la interposición del recurso contencioso administrativo; fases del proceso; la terminación (efectos de las sentencias y modos anormales de terminación), página 13.

³¹ GARCIA DE ENTERIA, Eduardo y RAMON FERNANDEZ, Tomás. Curso de Derecho Administrativo. Lima-Bogotá 2011, Editorial Palestra Temis, Primera Edición Peruana, versión latinoamericana, en base a la duodécima edición, página 1603.

José Sospedra Navas en su artículo “*Particularidades de la ejecución de sentencia en el proceso contencioso administrativo*”³², que las sentencias en el proceso español pueden ser:

- **Sentencias que declaran la inadmisibilidad del recurso.** Reguladas en el artículo 69 de la LJCA, nos aquellas que al advertir un supuesto que impide entrar en el fondo, no son susceptibles de ejecución. Estas sentencias no se dan en el ordenamiento peruano.
- **Sentencias desestimatorias.** No son susceptibles de ejecución por cuanto la actividad administrativa impugnada es conforme a derecho, de manera que, la Administración conserva respecto de la actuación impugnada sus propias potestades de ejecución, de acuerdo a las reglas generales de ejecución en el procedimiento administrativo.
- **Sentencias estimatorias.** Son susceptibles de ejecución forzosa, conforme dispone el artículo 517 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante LEC), sólo se reconoce fuerza ejecutiva a las sentencias –estimatorias- de condena firmes, empero la actividad de ejecución tiene un ámbito distinto en función del contenido del pronunciamiento, pudiendo distinguirse entre: Pronunciamiento anulatorio³³ y Reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada³⁴. En el caso de la LPCA, el artículo 38³⁵ señala lo que debe contener la sentencia estimatoria, en función de la pretensión planteada.

³² Material de lectura del Módulo VIII, Unidad Didáctica 2 – Particularidades de la ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo.

³³ Todas las sentencias estimatorias dictadas en un recurso contencioso-administrativo contienen un pronunciamiento anulatorio, del que eventualmente pueden derivarse pretensiones de plena jurisdicción sostenidas en el recurso. La ejecución del pronunciamiento anulatorio, incluso el desprovisto de pronunciamiento de condena, puede producir efectos a terceras personas, puesto que el artículo 72.2 de la Ley de Jurisdicción establece que la anulación de una disposición o acto produce efectos para todas las personas afectadas, y no sólo para las partes.

³⁴ Este pronunciamiento en principio sólo produce efectos entre las partes con quienes debe entenderse la ejecución, si bien la norma Española permite que por razones de economía procesal, el proceso de ejecución puede pretenderse por terceros en idéntica situación jurídica que se acuerde la extensión de los efectos de la sentencia firme en los supuestos del artículo 110 y 111 de la Ley de Jurisdicción.

³⁵ **Artículo 38.- Sentencias estimatorias**

La sentencia que declare fundada la demanda podrá decidir en función de la pretensión planteada lo siguiente:

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

En el presente trabajo, el tema de análisis se circunscribe a las sentencias de condena que acogiendo la pretensión del accionante, imponen al demandado una prestación de dar (obligación dineraria), ante la eventual resistencia del obligado y como el ordenamiento procesal establece mecanismos coercitivos para asegurar la ejecución de la decisión judicial, partiendo de la premisa de que las partes en un proceso gozan de los mismos derechos y obligaciones y se someten a las normas procesales en igualdad de condiciones. En atención a la situación especial de la Administración Pública, como uno de los dos sujetos que concurren al proceso contencioso administrativo –el otro es el interesado denominado “administrado”³⁶-, puesto que el ordenamiento regula separadamente la ejecución de las sentencias contra el Estado, siendo este el punto desde el cual se le otorgan determinadas prerrogativas que hacen muchas veces imposible la ejecución de sentencias en su contra.

4. LA PROBLEMÁTICA QUE EXISTE EN RELACIÓN A LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE CONDENAS AL PAGO DE UNA CANTIDAD LIQUIDA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL Y PERUANO

La sentencia judicial firme es el título ejecutivo por antonomasia, la sentencia de condena es una norma, puesto que no se limita a ser un acto de conocimiento sino que, primordialmente, es un acto de voluntad y, como tal se proyecta hacia el futuro, ya que contiene no sólo la comprobación de los presupuestos de hecho que justifican la sanción, sino la sanción misma, más aun cuando la cosa juzgada le da calidad de definitiva e indiscutible³⁷.

En el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa la ejecución de sentencias presenta una especial conflictividad, desde el punto de vista estructural, debido a que la ejecución es una actividad material que debe desarrollar, en principio la propia Administración condenada, por ello existen una serie de cautelas y garantías para que la sentencia se ejecute correctamente.

El tratamiento común en los sistemas comparados en la ejecución de sentencias dictadas en procesos contencioso-administrativos es el de conceder una prerrogativa de cumplimiento voluntario a la Administración, sujeta a un plazo y, en caso de no cumplirse voluntariamente, el

³⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Editorial Gaceta Jurídica, Sexta Edición, Lima, 2007, Página 261.

³⁷ HINOSTROZA MINGUEZ, Alberto. Procesos de Ejecución. Editorial Jurista Editores, Segunda Edición, Lima, 2004, Pagina 190.

Juez lo ejecuta forzosamente. Conforme indica Milagros López Gil³⁸, en el ordenamiento español se otorga el plazo de espera de veinte días en el ámbito del proceso civil, contemplado en el artículo 548 de la LEC, o el plazo de dos meses para el cumplimiento voluntario en el caso del proceso contencioso-administrativo, establecido en el artículo 104 de la LJCA, plazo que puede ampliarse hasta los tres meses cuando se trata de sentencias que condenan al pago de una cantidad de dinero.

En el caso del Perú, el artículo 47 del Texto Único Ordenado de la LPCA aprobado mediante Decreto Supremo N.º 013-2008-JUS, establece que las sentencias con calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero, deben ser atendidas, iniciado el pago u obligándose al mismo, dentro del plazo de seis meses desde la notificación judicial, caso contrario, se podrá dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales previsto en el Código Procesal Civil (en adelante CPC). No obstante ello, se han establecido límites a la ejecución de las sentencias mediante ciertas reglas y principios (plasmados en normas) que conceden una situación privilegiada a la administración y entidades públicas³⁹, como la contenida en la Ley N.º 26599, que modificó el artículo 648 del CPC, otorgando la calidad de inembargables a todos los bienes del Estado, aun cuando el artículo 73 de Constitución Política del Perú de 1993, sólo reconoce dicho privilegio a los bienes de dominio público, entendido como el conjunto de bienes que, de acuerdo al ordenamiento jurídico, pertenecen a la comunidad política del pueblo, hallándose destinados al uso público directo o indirecto de los habitantes⁴⁰. Contra esta norma se promovió una acción de inconstitucionalidad (STC 006-97-AI/TC⁴¹), mediante la cual fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional. Posteriormente los Poderes Ejecutivo y Legislativo han sancionado disposiciones legislativas destinadas a frustrar la ejecución de las sentencias que ordenan al Estado el pago de sumas de dinero; así tenemos la Ley N.º 27684, "Ley que modifica artículos de la Ley N.º 27584 y crea una Comisión Especial encargada de evaluar la

³⁸ LÓPEZ GIL, Milagros. Las especialidades del proceso de ejecución de sentencias en el ámbito de la Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa española. Página 3.

³⁹ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. "La inexecución de sentencias por incumplimiento de entidades estatales. Algunas propuestas de solución", en *Ius Et Veritas*, Revista editada por estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, N.º 18. Página 16.

⁴⁰ CERVANTES ANAYA, Dante Op cit., Página 301.

⁴¹ "(...) el único fundamento objetivo que se puede esgrimir para mantener el privilegio de la inembargabilidad es la necesaria protección del funcionamiento de los servicios públicos. De modo que la inembargabilidad, por esencia, ha de responder a un criterio objetivo, siendo inadmisibles que se aplique subjetivamente a todo el patrimonio del ente. A este respecto ha señalado García de Enterría que la inembargabilidad en ningún momento debería considerarse como una prerrogativa subjetiva de la Administración sino como una cualidad de determinados bienes públicos, imprescindible para el funcionamiento de los servicios públicos".

atención de las deudas de los pliegos presupuestales" (16/03/2002), que es otra muestra de la pretensión del Estado peruano de no cumplir con sus obligaciones, vulnerando derechos reconocidos por la Constitución y tratados internacionales. En esa misma orientación, el inciso 8) de la Primera Disposición Derogatoria de la LPCA derogó, entre otros, el Decreto de Urgencia N° 019-2001, que declaró inembargables los depósitos de dinero existentes en las cuentas del Estado en el Sistema Financiero Nacional, y los artículos 2, 3 y 6 del Decreto de Urgencia N° 055-2001, que establecían un procedimiento para los pagos de sumas de dinero ordenados por mandatos judiciales contra el Estado. Sin embargo la Ley N° 27684, mediante su artículo 2⁴², restituyó la vigencia de estas normas con excepción de los artículos 2 y 3 del Decreto de Urgencia N° 055-2001 que quedaron derogados.

En este panorama, la LPCA fue concebida para dotar al proceso contencioso-administrativo de reglas especiales que viabilicen la realización de sus objetivos: la revisión de la constitucionalidad de los actos de la Administración Pública y la defensa de los derechos e intereses de los justiciables. En el desarrollo de dicha tarea, la Comisión para su elaboración advirtió que uno de los más graves problemas en estos procesos es el incumplimiento de las sentencias que condenan a la Administración Pública al pago de una suma de dinero⁴³, por ello incluyó en el proyecto de ley un nuevo procedimiento para la ejecución voluntaria de las sentencias de naturaleza pecuniaria contra la Administración Pública, estableciéndose en el

⁴² **Artículo 2.- Retira inciso 8) de la Primera Disposición Derogatoria de la Ley N° 27584.**

Retírase el inciso 8) de la Primera Disposición Derogatoria de la Ley N° 27584 y en consecuencia declárase la plena vigencia de la Ley N° 26756, con excepción de la Disposición Transitoria Única, declarada inconstitucional mediante sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de marzo del año 2001; del Decreto de Urgencia N° 019-2001 y del Decreto de Urgencia N° 055-2001 con excepción de los Artículos 2, 3 y 5 que quedan derogados.

⁴³ El Dictamen de la Comisión de Justicia constituida mediante Resolución Ministerial N° 174-2000-JUS, para el Proyecto N.º 1072-2011-CR (LPCA), del 14 de noviembre del 2001, señala como parte de las razones legales de las principales innovaciones postuladas en el proyecto:

(...)

s) *Sobre el deber personal del cumplimiento de la Sentencia por parte de las autoridades de la administración pública:* el Proyecto busca articular los mecanismos conducentes a un fiel y debido cumplimiento del mandato judicial de manera que no se torne ilusorio o inejecutable y apunta por ello a personalizar la responsabilidad del funcionario encargado de su cumplimiento. De ahí que. La autoridad administrativa este prohibida de calificar las sentencia y debe ejecutar y hacer todos los actos necesarios para la integra ejecución de la sentencia judicial.

t) *Sobre la ejecución de las obligaciones dinerarias:* se establecen un conjunto de reglas para la ejecución de las sentencias que condenan al pago de obligaciones dinerarias a cargo de la administración, siendo la principal innovación la disposición judicial de las medidas necesarias para la ejecución de una sentencia no cumplida en el plazo de cuatro meses del mandato de pago, exceptuándose únicamente la afectación de los bienes de dominio público dado su carácter de indisponibilidad e inembargabilidad, en atención al respeto se los principios de tutela judicial, igualdad procesal y seguridad jurídica.

artículo 42 del texto original⁴⁴ de la Ley N.º 27584 modificado mediante el artículo 1⁴⁵ de la Ley N.º 27684, los siguientes pasos:

- La Oficina General de Administración, o la que haga sus veces, del Pliego Presupuestario⁴⁶, deberá proceder conforme al mandato judicial y dentro del marco de las leyes anuales de presupuesto. Es menester señalar que el Pliego Presupuestario⁴⁷ es la entidad del Sector Público

⁴⁴ El texto original establecía un trámite que constaba de tres estaciones:

- Las entidades debían cumplir con el mandato judicial de la sentencia, de existir disponibilidad presupuestaria;
- Si el gasto ocasionado por el cumplimiento de la sentencia no hubiese sido presupuestado, el titular del pliego debía iniciar la tramitación de la modificación presupuestaria necesaria dentro de los cinco días de notificada la sentencia, comunicándolo al órgano jurisdiccional correspondiente;
- Transcurridos cuatro meses de notificada, la sentencia sin haberse efectuado el pago, se daría inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales, previsto en el artículo 713 y sges. del CPC.

⁴⁵ **Artículo 42.- 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 única y exclusivamente por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, y su cumplimiento se hará de acuerdo a los procedimientos que a continuación se señalan:

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

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

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

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

42.4 Transcurridos seis meses de la notificación judicial sin haberse iniciado el pago u obligado al mismo de acuerdo a alguno de los procedimientos establecidos en los numerales 42.1, 42.2 y 42.3 precedentes, se podrá dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales previsto en el Artículo 713 y siguientes del Código Procesal Civil. No podrán ser materia de ejecución los bienes de dominio público conforme al Artículo 73 de la Constitución Política del Perú."

⁴⁶ **Artículo 5.- Entidad Pública**

5.1 Constituye Entidad Pública, en adelante Entidad, única y exclusivamente para los efectos de la Ley General, todo organismo con personería jurídica comprendido en los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, incluidos sus respectivos Organismos Públicos Descentralizados y empresas, creados o por crearse; los Fondos, sean de derecho público o privado cuando este último reciba transferencias de fondos públicos; las empresas en las que el Estado ejerza el control accionario; y los Organismos Constitucionalmente Autónomos.

5.2 Constituyen pliegos presupuestarios las Entidades Públicas a las que se le aprueba un crédito presupuestario en la Ley de Presupuesto del Sector Público.

5.3 Los pliegos presupuestarios se crean o suprimen mediante Ley.

⁴⁷ El artículo 52 de la Ley N.º 28411, publicada el 08 diciembre 2004, Ley General del Sistema Nacional Presupuestario, dispuso que son también Pliegos Presupuestarios los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Organismos Públicos Descentralizados y sus empresas, FONAFE y sus empresas y Essalud. Los Pliegos

a la que se le ha aprobado una asignación presupuestaria en la Ley Anual de Presupuesto, destinada al cumplimiento de las actividades y/o proyectos a su cargo, de acuerdo a los objetivos institucionales determinados para un año fiscal.

- Si el financiamiento presupuestado resulta 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 la sentencia, comunicándolo al órgano jurisdiccional correspondiente. De existir requerimientos que no puedan ser cubiertos ni realizando modificaciones en el presupuesto, el titular del Pliego Presupuestario, bajo responsabilidad, hará de conocimiento del Juez su compromiso de atender tales sentencias en el ejercicio presupuestario siguiente.

Es importante señalar que la LPCA dispone que los mandatos judiciales que ordenan a la entidad estatal el pago de una suma de dinero, deben haber adquirido la calidad de cosa juzgada, es decir, haber quedado consentidos o ejecutoriados; asimismo que la deuda debe ser atendida exclusivamente por el Pliego Presupuestario (entidad estatal) en donde se generó la misma, imponiéndose al titular de dicho pliego, la obligación de evaluar y priorizar las metas presupuestarias de la entidad obligada antes de resolver la realización de las modificaciones presupuestarias necesarias para la atención del requerimiento judicial y de no ser posible su atención, comprometerse a programar, en el ejercicio presupuestario siguiente, el gasto que demande su cumplimiento.

a. Normas Presupuestales

Uno de los principales problemas al analizar este aspecto es lo técnico del derecho presupuestal, de difícil comprensión para el común de la ciudadanía. El gasto que demanda el cumplimiento de una sentencia debe estar previsto en el presupuesto público, a efectos de asignarle un monto de los ingresos estatales para su satisfacción o lo que se denomina una asignación presupuestaria, por lo que debe existir una autorización del gasto destinada a este rubro, de acuerdo al artículo 20⁴⁸ de la Ley General del Sistema Nacional del Presupuesto – Ley N.º 28411 (en adelante LGSNP), del 8 de diciembre del 2004.

Presupuestarios para el Año Fiscal 2013 están señalados en el Anexo III de la Resolución Directoral N.º 029-2012-EF/50.01 de fecha 26 de diciembre del 2012, que aprueba el Clasificador Institucional para el año 2013.

⁴⁸ “El crédito presupuestario se destina, exclusivamente, a la finalidad para la que haya sido autorizado en los presupuestos, o la que resulte de las modificaciones presupuestarias aprobadas conforme a la Ley General (...)”.

Si bien aparentemente, se aprecia una tensión entre los principios constitucionales de seguridad jurídica, que exigen el cumplimiento y ejecutabilidad de las sentencias judiciales; frente al imperativo de la legalidad presupuestaria, es decir, que la satisfacción de la obligación pecuniaria está supeditada a la existencia de una partida en el presupuesto público expresamente asignada para este fin. Ésta no es insalvable, puesto que el cumplimiento de la sentencia no puede quedar indefinido en el tiempo, al ser un deber primordial de los órganos estatales, acatar las decisiones judiciales, ya que lo contrario resultaría incompatible con el Estado de Derecho; siguiendo esa línea, la Constitución peruana dispone en el artículo 139 inciso 2), que ninguna autoridad puede retardar la ejecución de las sentencias, ello puede entenderse en el sentido que el retardo no debe ser irrazonable, la razonabilidad, como lo señala Joan Picó y Junoy⁴⁹ –describiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español–, estaría dada en función a fines de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos.

En el ordenamiento español, el sistema de ejecución de las resoluciones judiciales, en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa se encuentra regulado en los artículos 103 a 113 LJCA, debiendo acudirse como norma supletoria en esta materia a la LEC del año 2000, tal como establece la Primera Disposición Final de la LJCA. El artículo 103 dispone la plena judicialización de la jurisdicción contencioso-administrativa, contemplando expresamente que la función de ejecutar las sentencias compete al Juzgado o Tribunal que haya conocido del asunto en primera o única instancia. La actividad material de cumplimiento de la ejecutoria corresponde al órgano administrativo que ha realizado la actividad objeto del recurso, quien debe indicar el órgano responsable del cumplimiento del fallo, según dispone el artículo 104.1 de la LJCA.

En el ámbito del procedimiento general de ejecución, la Ley prevé la vía incidental del artículo 109 para solventar las controversias que puedan plantearse en la fase de ejecución de sentencia, el órgano administrativo que ha de responsabilizarse de realizar las actuaciones, el plazo máximo para el cumplimiento de la sentencia, en atención a las circunstancias que concurran, y los medios con que ha de llevarse, así como el procedimiento a seguir. Con este procedimiento general, se prevé dos procedimientos especiales como son: 1) la ejecución de sentencias de condena al pago de cantidad líquida (artículo 106); y 2) la extensión de efectos de las sentencias firmes en materia

⁴⁹ PICÓ Y JUNOY, Joan. *Las garantías constitucionales del proceso*. Barcelona: José María Bosch Editor, 1997, página 78.

de personal y tributaria a terceras personas (artículo 110), refiriéndonos en el presente trabajo únicamente al primer supuesto.

En el artículo 106 de la Ley, la ejecución de sentencias dinerarias tiene como primera especialidad la necesaria armonización entre el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de legalidad presupuestaria⁵⁰, según el cual las obligaciones dinerarias derivadas de una sentencia de condena al pago de cantidad líquida por parte del Estado no podrán ser cumplidas si no existe crédito presupuestario suficiente para abonarlas, el cual tiene siempre la consideración de ampliable, se concede, con carácter general, un plazo de tres meses si fuere necesario realizar una modificación presupuestaria; de forma armónica, el artículo 23.3 de la Ley General Presupuestaria contempla idéntico plazo; y puede variarse la modalidad de cumplimiento, a instancia de la Administración, cuando la efectividad del fallo pudiere producir un trastorno grave a la Hacienda Pública, de manera que en este caso el Juez o Tribunal puede determinar un modo de ejecución que sea menos gravoso para la Administración, tanto en sede de ejecución definitiva como en sede de ejecución provisional (apartados 4 y 5 del artículo 106 de la Ley).

En los casos en que el pago depende de una modificación presupuestaria y no se lleva a cabo la ampliación del presupuesto, podrá el Juez o Tribunal sentenciador realizar los apremios conducentes a la inclusión del crédito, e incluso la parte puede impugnar el presupuesto por la vía incidental del artículo 103 y 109 de la Ley, pretendiendo la inclusión del importe reconocido en sentencia firme; toda vez que el principio de legalidad presupuestaria no puede justificar que la Administración posponga la ejecución de las sentencias más allá del tiempo necesario para obtener, actuando con la diligencia debida, las consignaciones presupuestarias en el caso de que no hayan sido previstas.

En el ordenamiento peruano, el texto actual del artículo 47.3 del Texto Único Ordenado de la LPCA señala que, el compromiso de la entidad condenada consiste en la concesión de hasta el 3% del remanente de la asignación presupuestal (AP)⁵¹, que le corresponda en la Ley Anual del Presupuesto para el Sector Público, por la fuente de recursos ordinarios (RO). Siendo en este estadio del procedimiento que participan la Ley General de Presupuesto y demás normas

⁵⁰ FERNANDEZ SESAREGO, Francisco. El sistema constitucional español, Dykinson, Madrid, 1992. Página 532.

⁵¹ La asignación presupuestaria son los recursos públicos contenidos en la Ley Anual de Presupuesto, aprobados para una determinada entidad del sector público. Los recursos ordinarios, a su vez, son los ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos, los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen recursos disponibles de libre programación.

presupuestarias, pues conforme lo señala Doris Palmadera Romero⁵², los conceptos a deducir previamente de los RO, son: La específica del gasto destinado al pago del servicio de la deuda pública (SDP), que son los gastos destinados al cumplimiento de las obligaciones originadas por la deuda pública, sea interna o externa⁵³; la reserva de contingencia (RC), que son los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los presupuestos de la entidad pública, porque es de uso exclusivo del MEF; y las obligaciones previsionales (OP), son los gastos para el pago de pensiones y otros beneficios a cesantes y jubilados.

De lo expuesto parecería que todas las sentencias provenientes de procesos contenciosos-administrativos que ordenen a determinada entidad pública el pago de una suma de dinero tendrían que ser satisfechas con ese "hasta el 3%", sin embargo, ello resulta evidente insuficiente⁵⁴.

A fin de entender el mecanismo para concretar el cobro de las obligaciones al Estado, cabe señalar que el Clasificador de Gastos del Sector Público para el año 2013, aprobado mediante Resolución Directoral N.º 029-2012-EF/50.01 de fecha 26 de diciembre del 2012, considera dentro del género "Otros gastos" el pago de sentencias judiciales, laudos arbitrales y similares, señalando en el punto 2.5.51.32 la específica "*Gasto para el cumplimiento de resoluciones judiciales cuyo estado procesal tenga la condición de cosa juzgada y se encuentre en ejecución de sentencia a favor de personas naturales. Incluye laudos arbitrales*". Fondo con el cual, se procede al pago de la sumas reconocidas mediante sentencias, debiendo observarse las pautas establecidas en la LGSNP para la programación y ejecución del gasto. En ese sentido, debe afectarse la asignación presupuestaria correspondiente (operación denominada "compromiso", de acuerdo al artículo 33⁵⁵ de la acotada norma) y posteriormente formalizar la obligación de pago

⁵² PALMADERA ROMERO, Doris. "Dime con quién litigas y te diré si cobras: la contumaz inejecutabilidad de las sentencias contra la administración pública", en Revista Actualidad Jurídica N° 102 de mayo de 2002. Editorial Gaceta Jurídica.

⁵³ La deuda pública es el monto de las obligaciones financieras del Estado, derivadas de los empréstitos y de las adquisiciones impagas con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras. Se incluyen las obligaciones contraídas por organismos públicos como el gobierno central, empresas públicas y gobiernos locales (En: "Guía para la Auditoría al Estado de la Deuda Pública" y "Guía del Auditado", aprobados por Resolución de Contraloría N° 157-99-CG, publicada el 18/12/99).

⁵⁴ Situación que además es reconocida por el Presidente de la República, al observar la autógrafa de la Ley N° 27684 mediante oficio N° 030-2002/PR del 13/02/2002, dirigido al Presidente del Congreso. En este documento se señala textualmente: "*En conclusión la autógrafa, contiene tres procedimientos que en la práctica SON INEJECUTABLES ya que las deudas del Estado siempre van a superar el 3% de sus recursos asignados (...)*".

⁵⁵ **Artículo 33.- Ejecución del gasto público**

La ejecución del gasto público comprende las etapas siguientes:

a) Compromiso

(operación denominada “devengado”, consagrada en el artículo 35⁵⁶ de la noma en mención). Debe advertirse que estas previsiones presupuestarias implicarían un retardo de aproximadamente seis meses para el cumplimiento de la sentencia, puesto que el proyecto de presupuesto del sector público para un determinado año fiscal se remite al Congreso en un plazo que vence el 30 de agosto del año anterior⁵⁷.

En el caso de los gobiernos locales y las entidades del sector público pertenecientes a la actividad empresarial del Estado, éstas desarrollan sus respectivos procesos presupuestarios a través de directivas especiales emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo al artículo 52⁵⁸ de la LGSNP.

No obstante estas disposiciones, frente a la exigencia de cumplimiento, las entidades estatales oponen la falta de la asignación presupuestaria para esta específica del gasto o su agotamiento. Ello evidencia la necesidad de precisar claramente la responsabilidad del titular del pliego y la

b) Devengado

c) Pago

⁵⁶ **Artículo 35.- Devengado**

35.1 El devengado es el acto mediante el cual se reconoce una obligación de pago, derivada de un gasto aprobado y comprometido, que se produce previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor. El reconocimiento de la obligación debe afectarse al Presupuesto Institucional, en forma definitiva, con cargo a la correspondiente cadena de gasto.

35.2 El devengado es regulado en forma específica por las normas del Sistema Nacional de Tesorería.

⁵⁷ Por ello, en principio sólo se programarían en el presupuesto, aquellas sentencias que hayan adquirido la calidad de cosa juzgada hasta antes de la programación y formulación presupuestaria. Es decir, sólo las sentencias firmes que hayan obtenido dicha condición durante el primer semestre del año anterior al de la vigencia del presupuesto en el cual se preverán los gastos para cumplirlas.

⁵⁸ **Artículo 52.- Programación y Formulación**

52.1 La programación de los presupuestos en los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, FONAFE y sus empresas se rige por el criterio de estabilidad en base a las reglas fiscales y el Marco Macroeconómico Multianual a que se refiere la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal - Ley N° 27245, modificada por la Ley N° 27958, y la Ley de Descentralización Fiscal - Decreto Legislativo N° 955.

52.2 Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales programan y formulan sus presupuestos de acuerdo a las disposiciones del presente Título que les sean aplicables y a las normas contenidas en las Directivas que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

52.3 La programación y formulación de los presupuestos de los Organismos Públicos Descentralizados y las empresas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales se sujetan a las disposiciones establecidas en los Capítulos I y II del Título II, con excepción de los numerales 15.3 y 16.2 de los artículos 15 y 16 de la Ley General, respectivamente; asimismo, se sujetan a las disposiciones y a las normas contenidas en las directivas que emita, para este efecto, la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

52.4 El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE y las empresas bajo su ámbito, programan y formulan sus presupuestos sobre la base de las Directivas que emita dicha Entidad, en el marco de las reglas de estabilidad en base a las proyecciones macroeconómicas contenidas en el artículo 4 de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal - Ley N° 27245, modificada por la Ley N° 27958.

52.5 ESSALUD programa y formula su presupuesto sobre la base de las Directivas que emita dicha Entidad de conformidad con la Ley N° 28006, en el marco de las reglas de estabilidad en base a las proyecciones macroeconómicas contenidas en el artículo 4 de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal - Ley N° 27245, modificada por la Ley N° 27958.

obligación de programar, con carácter prioritario, el respectivo gasto. Así como incluirse en la LGSNP, la obligación del Ministerio de Economía y Finanzas de proveer, también prioritariamente, los recursos necesarios a las entidades estatales para efectos del cumplimiento de las sentencias firmes.

Por otro lado, es importante señalar que, la institución también podría cumplir con el pago de su deuda a través de las modificaciones presupuestarias que son permitidas al titular del pliego, ya que todo presupuesto aprobado y en ejecución puede ser pasible de modificaciones, que pueden efectuarse en dos grandes niveles, de acuerdo a lo establecido por el artículo 38⁵⁹ de la LGSNP: **i)** En el nivel institucional, es decir, de los pliegos presupuestarios, pueden realizarse las siguientes modificaciones presupuestarias: los créditos suplementarios, que constituyen incrementos en los créditos presupuestarios autorizados, provenientes de mayores recursos respecto de los montos establecidos en la Ley; y las transferencias de partidas, que son traslados de créditos entre pliegos presupuestales, que también son autorizados por ley; y, **ii)** En el nivel funcional programático, esto es, de las actividades y proyectos de un pliego determinado, se permiten como modificaciones tanto las habilitaciones como las anulaciones presupuestarias. De acuerdo al artículo 40⁶⁰ de la LGSNP, las anulaciones constituyen *“la supresión total o parcial de los créditos presupuestarios de actividades o proyectos”*. Mediante las habilitaciones presupuestarias, en contrapartida, se *“incrementa los créditos presupuestarios de actividades y*

⁵⁹ **Artículo 38.- Modificación presupuestaria**

Los montos y las finalidades de los créditos presupuestarios contenidos en los Presupuestos del Sector Público sólo podrán ser modificados durante el ejercicio presupuestario, dentro de los límites y con arreglo al procedimiento establecido en el presente Subcapítulo, mediante:

- a) Modificaciones en el Nivel Institucional
- b) Modificaciones en el Nivel Funcional Programático

⁶⁰ **Artículo 40.- Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Funcional Programático**

40.1 Son modificaciones presupuestarias en el nivel Funcional Programático que se efectúan dentro del marco del Presupuesto Institucional vigente de cada Pliego, las habilitaciones y las anulaciones que varíen los créditos presupuestarios aprobados por el Presupuesto Institucional para las actividades y proyectos, y que tienen implicancia en la estructura funcional programática compuesta por las categorías presupuestarias que permiten visualizar los propósitos a lograr durante el año fiscal:

- a) Las Anulaciones constituyen la supresión total o parcial de los créditos presupuestarios de actividades o proyectos.
- b) Las Habilitaciones constituyen el incremento de los créditos presupuestarios de actividades y proyectos con cargo a anulaciones de la misma actividad o proyecto, o de otras actividades y proyectos.

40.2 Las modificaciones presupuestarias en el nivel Funcional Programático son aprobadas mediante Resolución del Titular, a propuesta de la Oficina de Presupuesto o de la que haga sus veces en la Entidad. El Titular puede delegar dicha facultad de aprobación, a través de disposición expresa, la misma que debe ser publicada en el Diario Oficial El Peruano.

proyectos con cargo a anulaciones de la misma actividad o proyecto, o de otras actividades y proyectos. Estas modificaciones son autorizadas mediante resolución del titular del pliego.

Como puede apreciarse, las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional constituirían la solución óptima, puesto que no se afecta la realización de los objetivos de un determinado pliego. Sin embargo, están condicionadas a la existencia de mayores recursos públicos.

Las modificaciones en el nivel funcional programático se efectúan sobre asignaciones presupuestales ya existentes de determinadas actividades o proyectos no prioritarios. Las prioridades del pliego son establecidas en la llamada escala de prioridades, en donde se señala una prelación con relación a las metas presupuestarias que se pretenden lograr, en atención al cumplimiento de los objetivos institucionales de primera importancia, los mismos que están relacionados a las funciones primordiales que persigue la entidad.

De acuerdo al artículo 44 de la LGSNP, la reserva de contingencia es un *“crédito presupuestario global dentro del presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, destinada a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los Presupuestos de los Pliegos. El importe del crédito presupuestario global no será menor al uno por ciento (1%) de los ingresos correspondientes a la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios que financia la Ley de Presupuesto del Sector Público”*. Es decir, para afrontar gastos que no pueden especificarse ni conocerse en detalle al momento de elaboración del presupuesto, como por ejemplo los generados por nuevas disposiciones legales, o debido a situaciones de emergencia, entre otras.

En este sentido, un proceso judicial aún no concluido puede ser un eventual gasto para el Estado, cuyo financiamiento no puede ser previsto en tanto no haya una sentencia firme, puesto que puede darse la posibilidad de que el órgano jurisdiccional declare infundada la pretensión del demandante. De esta manera, la reserva de contingencia sería de aplicación frente al caso de los procesos judiciales iniciados contra alguna institución del Estado, que a la fecha de programación y formulación del presupuesto anual del sector público continuaban en trámite, habiéndose obtenido sentencia firme en favor del demandante con posterioridad.

La propuesta sería que el Juez cuando emita sentencia favorable en primera instancia deba ordenar que se incluya dentro del presupuesto de la entidad del Estado como contingencia el monto ordenado pagar, debiendo la demandada establecer también el monto por los intereses, por lo que sería deseable modificar la LGSNP, destinándose expresamente un monto (específico o

porcentual) de la reserva de contingencia para satisfacer la ejecución de sentencias que conlleven obligaciones de pago para las entidades estatales; ello con la finalidad de que cuando la sentencia haya adquirido la calidad de cosa juzgada con posterioridad a las fases de programación y formulación presupuestaria, no se postergue indebidamente su pago.

b. Aplicación del régimen de la mora y del devengo de intereses

Como indica Francisco José Sospedra Navas⁶¹, en el caso de la norma española a diferencia de la norma peruana, en cuanto a la aplicación del régimen de la mora y el devengo de intereses. Cuando la condena dineraria se dirige contra la Administración, existen ciertas especialidades en la aplicación del régimen de la mora: 1) se amplía el plazo de cumplimiento a los tres meses siguientes a la comunicación de la sentencia al órgano que deba cumplirla; por tanto, se amplía un mes el plazo general de dos meses previsto en el artículo 104.2 del la LJCA para la ejecución voluntaria de las sentencias; 2) el importe de la condena se incrementará con el interés legal del dinero que se calculará desde la fecha de notificación de la sentencia dictada en única o primera instancia; a diferencia del deudor civil, donde el interés que se devenga es el mora procesal, esto es, el interés legal incrementado en dos puntos desde la notificación de la sentencia (cfr. artículo 576 de la LEC); y, 3) se tiene el tratamiento privilegiado para la Administración en los casos de falta de diligencia en el pago, conforme lo prevé el artículo 106 de la LJCA, teniendo lugar el devengo de los intereses de mora procesal, sujetos a los siguientes requisitos: a) requisito objetivo: el transcurso del plazo de tres meses desde la notificación a la Administración de la resolución judicial firme; b) requisito subjetivo: que se aprecie por el Tribunal falta de diligencia en la ejecución; y c) requisito de actividad: Es necesaria la previa audiencia del órgano administrativo.

En el Perú, se considera que en la medida que el Estado es una parte sin privilegios mayores que los expresamente señalados por ley en lo relativo al pago de intereses, deben pagarse intereses moratorios en caso de incumplimiento, aplicándose el Código Civil. En consecuencia, no existe justificación objetiva y razonable para que el Estado se niegue al pago de intereses.

c. Medidas de ejecución forzada contra el Estado

La norma española al igual que la norma peruana no establece el plazo máximo que puede demorar la administración en pagar la deuda, sin embargo en el caso del Perú la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes Acumulados N.º 015-2001-AI-TC, N.º 016-

⁶¹ SOSPEDRA NAVAS, Francisco José. Op cit.

2001-AI-TC y N° 004-2004-AI-TC, de fecha 29 de enero del 2004, señala que el plazo máximo razonable es de 5 años; no obstante ello, es frecuente que la administración busque dilatar de manera irrazonable el cumplimiento de sus obligaciones, tenemos el caso que luego de haberse ordenado mediante sentencia firme, la nivelación de la pensión de un magistrado jubilado, generándose la deuda de S/.147.939.33 nuevos soles, el Poder Judicial como entidad obligada, dispuso que su pago se realice en 174 meses mereciendo una sentencia⁶² del Tribunal Constitucional.

Notificado el mandato judicial ordenando el cumplimiento de la sentencia si la entidad estatal emplazada adopta una conducta renuente, se abre la vía a la ejecución, pero ello plantea el problema de la posibilidad de embargar los recursos de la entidad destinados al desarrollo de sus actividades, lo que representa un obstáculo que ha dificultado su cumplimiento, dada la existencia de normas constitucionales o legales que impiden o limitan el uso de los mecanismos de ejecución forzosa previstos en el sistema procesal. El más difundido es el principio de la inembargabilidad de los bienes o fondos públicos.

En el modelo español, la ejecución forzada puede instarse por la cualquiera de las partes o terceros afectados por el fallo (cfr. artículos 104.2 y 113 de la LJCA), pudiendo asimismo acordarse de oficio por el juez o tribunal, adoptándose las medidas necesarias para la efectividad de lo mandado, conforme a lo previsto con carácter general en el artículo 112 de la Ley. Dichas medidas tienen un carácter flexible, ya que la Ley no prevé ni concreta los medios materiales y personales, pudiendo estas consistir en: **i)** imponer multas coercitivas de 150,500.00 Euros a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos del Juzgado o de la Sala, así como reiterar estas multas hasta la completa ejecución del fallo judicial, sin perjuicio de otras responsabilidades patrimoniales a que hubiere lugar, las cuales pueden reiterarse; **ii)** deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder; **iii)** en caso de incumplimiento, el juez o tribunal puede ejecutar la sentencia a través de sus propios medios o requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración condenada o, en su defecto, de otras Administraciones públicas; y, **iv)** en caso de conducta omisiva de la Administración, el juez o tribunal puede adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiriera la eficacia que, en su caso, sería inherente al acto omitido, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la Administración condenada.

⁶² Sentencia recaída en el Expediente N.º 05903-2008-AA/TC de fecha 3 de enero del 2011.

El artículo 23 de la Ley General Presupuestaria, establece ciertas prerrogativas de las Administraciones Públicas en orden a la inembargabilidad de determinados bienes, indicando que ningún tribunal ni autoridad administrativa puede dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general, a la vez que el apartado 2 del precepto dispone que el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la Hacienda Pública estatal, corresponderá al órgano administrativo que sea competente por razón de la materia. Se admite el mandato judicial de embargo de fondos y bienes públicos para asegurar la ejecución forzosa de una sentencia, ello sin perjuicio del inicio de un proceso penal por responsabilidad que se podría promover contra el funcionario público renuente al cumplimiento de la sentencia o a adoptar las medidas encaminadas a permitir su ejecución.

Las medidas de ejecución forzosa previstas en el ordenamiento español, se encuentran contenidas en la norma peruana pero no en la LPCA sino en el CPC ⁶³ que se aplica supletoriamente, concediendo al órgano jurisdiccional la potestad de imponer multas personales, incluso repetidas en el tiempo, a la autoridad o funcionario que se resista a cumplir la sentencia, acordando medidas de tipo penal por desobediencia grave en el caso de que el incumplimiento se mantenga, para lo cual es suficiente una simple petición del demandante.

Asimismo, existe la posibilidad de embargar determinados bienes estatales “de dominio privado”, pero muchas veces no queda claro establecer los criterios para distinguir si un bien del Estado es

⁶³ **Artículo 52.- Facultades disciplinarias del Juez**

A fin de conservar una conducta procesal correspondiente a la importancia y respeto de la actividad judicial, los Jueces deben: (...)

3. Aplicar las sanciones disciplinarias que este Código y otras normas establezcan.

Artículo 53.- Facultades coercitivas del Juez

En atención al fin promovido y buscado en el Artículo 52, el Juez puede:

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

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

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

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

Las sanciones se aplicarán sin perjuicio del cumplimiento del mandato.

de dominio público o si es de dominio privado, excepto la relación “tuitiva y pública” que los entes estatales tienen con determinados bienes; por lo que debe dotarse de contenido a la relación jurídica descrita, de tal suerte que los bienes que no estén involucrados en la misma, constituyan bienes de dominio privado susceptibles de ser embargados. Toda vez que, el privilegio de inembargabilidad de ciertos bienes se justifica sólo si los mismos son de intereses públicos, por lo que éstos sólo serán aquellos que resulten indispensables para el cumplimiento de los fines esenciales de los entes estatales, para el funcionamiento de los servicios públicos que brinda o que sean de uso público, tales como los mares, playas, ríos, riberas, lagos, aire y espacio aéreo, puertos, carreteras, vías públicas, etc., incluyendo los recursos financieros que están destinados fines de interés general, ya que la inembargabilidad, por esencia, ha de responder a un criterio objetivo, siendo inadmisibile que se aplique subjetivamente a todo el patrimonio del ente⁶⁴.

El hecho de que no exista una norma que especifique, cuáles son los bienes de dominio público cuya condición es de inembargables, no puede afectar el legítimo derecho de los justiciables a lograr el cumplimiento y ejecución de la sentencia que les es favorable. Sobre todo cuando la administración opone el principio de legalidad presupuestal para no hacer uso de sus recursos dinerarios. Debiendo por tanto, ser el Juez del proceso de ejecución el que debe discernir en el caso concreto, qué bienes no cumplen con estas condiciones.

En consecuencia, existe la necesidad de establecer una prelación en el cumplimiento de sentencias firmes que ordenen un pago, ya que el Estado ha demostrado no tener transparencia en cuanto al pago de sus obligaciones, aspecto que debe cuidarse sobre todo cuando no existen recursos suficientes para poder cubrirlas en su totalidad. Se tiene por ejemplo que no se paga la deuda por las expropiaciones de los predios agrícolas que se dieron en la década del 70, deudas laborales, con pensionistas; en general, debe establecerse una transparencia sobre que deudas existen, cómo y cuándo se van a pagar, para ello es necesario que se establezca un registro de las sentencias judiciales firmes contra el Estado, disgregando cada entidad estatal, para transparentar la deuda interna de la administración con los particulares, a fin de que se cumpla con el pago ordenado de las deudas, haciendo una prelación por el tipo de deuda, esto es dando prioridad a las deudas alimentarias como remuneraciones y pensiones y luego las deudas de origen distinto. Ello en función a que, de acuerdo al artículo 24° de la Constitución, *“el pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tienen prioridad sobre cualquiera otra obligación del*

⁶⁴ SILVA SÁNCHEZ, Manuel. Op cit. Página 19.

empleador”. En esta medida, toda obligación del Estado relativa al pago de estos conceptos, debe ser cumplida en primer lugar frente a otros tipos de deudas, como por ejemplo una indemnización por expropiación. En un segundo orden estarían las obligaciones previsionales, en atención a su naturaleza alimentaria, debiendo tenerse presente que, las pensiones constituyen el único soporte económico de la persona que demanda al Estado, indispensable para el mantenimiento de su integridad personal y su salud. Se trataría de establecer un orden de pagos al igual que en las quiebras.

Finalmente, debe idearse mecanismos creativos para recaudar los ingresos del Estado que permitan a su vez el pago de obligaciones, como por ejemplo plantearse la posibilidad de subrogar al Estado como acreedor, dando en concesión de cobros de deudas de difícil ejecución como por ejemplo, en el caso de Poder Judicial cuando este impone multas, éstas usualmente no son cobradas, precisamente por falta de personal encargado de ello y muchas veces por ausencia de interés en el seguimiento de los procesos, por lo que estos recursos finalmente se pierden ante la inercia del Estado, cuando al designarse dicho fondo, existiría un interesado directo que se encargaría de su recuperación, dinero con el cual se harían cobro de sus acreencias.

REFLEXIONES FINALES O CONCLUSIONES

1. El derecho a la ejecución de las sentencias contencioso administrativa no es sólo de interés para las partes en el proceso, es una cuestión de suma importancia para la efectividad del Estado Constitucional de Derecho, como reflejo de la sujeción no sólo de los ciudadanos sino de los poderes públicos a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Su cumplimiento no puede mantenerse librado a la voluntad de la parte obligada, puesto que ello afecta los principios esenciales del Estado Constitucional de Derecho, al igual que el derecho de los demandantes a la igualdad de las partes y a la tutela judicial efectiva, contenido en el artículo 24 de la Constitución de España, y en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución del Perú .
2. No puede desconocerse que la Administración y entidades públicas deben gozar de una situación privilegiada, con la exclusiva finalidad de preservar los intereses generales o públicos que ésta debe cautelar, lo que la distingue de las personas particulares o entes privados para efectos de la ejecución de sentencias. Pero esta situación muchas veces permite –o cuando menos propicia– un incumplimiento de la entidad estatal de ejecutar lo dispuesto por una sentencia, justificándose la demora en el pago en el principio de legalidad

presupuestaria, que impondría una limitación temporal en el cumplimiento y ejecución de la sentencia, pero en ningún caso puede justificar que la Administración posponga su ejecución más allá del tiempo necesario para obtener, actuando con la diligencia debida, las autorizaciones para las correspondientes asignaciones presupuestarias.

3. La falta de presupuesto necesario para satisfacer las sentencias dentro de un plazo razonable hace necesario que se den propuestas creativas para en lo posible evitar demoras innecesarias, una de estas sería recomendable modificar la LPCA, a fin de que cuando se emita en primera instancia una sentencia favorable que conlleve obligaciones de pago para las entidades estatales, el Juez deba ordenar que se incluya dentro del presupuesto de la entidad del Estado, como *contingencia*, el monto ordenado pagar; debiéndose modificar la LGSNP, a fin de destinar expresamente un monto (específico o porcentual) de la reserva de contingencia, con la finalidad de que cuando la sentencia haya adquirido la calidad de cosa juzgada con posterioridad a las fases de programación y formulación presupuestaria, no se postergue indebidamente su pago.
4. Estando que ante una eventual conducta renuente de la entidad estatal emplazada, es factible recurrir al mecanismo de ejecución forzosa previsto en el sistema procesal, es necesario establecer normativamente los criterios para distinguir los bienes de dominio público, considerados como inembargables en nuestro ordenamiento jurídico, respecto de los de dominio privado, en función a la relación “tuitiva y pública” que poseen los entes estatales, esto es señalando los bienes que resultan indispensables para el cumplimiento de fines esenciales, como el funcionamiento de los servicios públicos que brinda o que sean de uso público. Debiendo en el ínterin de la emisión de dicha norma, ser el Juez del proceso de ejecución, el que debe discernir en el caso concreto, qué bienes no cumplen con estas condiciones.
5. Con el objeto de brindar transparencia en cuanto al uso de los recursos públicos para el pago de las obligaciones del Estado con particulares, es necesario que se establezca un registro de las sentencias judiciales firmes en su contra, haciendo una prelación por el tipo de deuda.
6. Corresponde al Estado buscar mecanismos creativos para ceder la cobranza a sus acreedores de deudas de difícil cobranza que permitan a su vez el pago de obligaciones.

BIBLIOGRAFÍA.

- AYALA CORAO, Carlos. "La ejecución de sentencias contencioso-administrativas", en Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo y Editorial Jurídica Venezolana, 1995
- BOTO ALVAREZ, Alejandra. La Administración Instrumental en el Proceso, Editorial Reus S.A., Primera Edición, Madrid, 2011.
- CALAMANDREI, Piero. Derecho Procesal Civil I. Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires 1963
- CERVANTES ANAYA, Dante a. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Rodhas, Edición Febrero del 2003, Lima.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Informe sobre el Incumplimiento de sentencias por parte de la Administración Estatal, Octubre de 1998.
- DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, Editorial Gaceta Jurídica, Primera Edición Peruana, Lima 2005.
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco. "La inexecución de sentencias por incumplimiento de entidades estatales. Algunas propuestas de solución", en Ius Et Veritas, Revista editada por estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, N.º 18
- FERNANDEZ SESAREGO, Francisco. El sistema constitucional español, Dykinson, Madrid, 1992
- GARCIA DE ENTERIA, Eduardo y RAMON FERNANDEZ, Tomás. Curso de Derecho Administrativo. Lima-Bogotá 2011, Editorial Palestra Temis, Primera Edición Peruana, Versión latinoamericana, en base a la Duodécima Edición.
- HUAPAYA TAPIA, Ramón. Tratado del Proceso Contencioso Administrativo. Jurista Editores, Primera Edición, Lima, 2006.
- HINOSTROZA MINGUEZ, Alberto. Procesos de Ejecución. Editorial Jurista Editores, Segunda Edición, Lima, 2004.
- LA TORRE VILLAR, Ernesto. "Sobre la reorganización del Proceso Ejecutivo", en Boletín Mexicano de Derecho comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1977, Pagina 143.
- LÓPEZ GIL, Milagros. Las especialidades del proceso de ejecución de sentencias en el ámbito de la Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa española.

- MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Editorial Gaceta Jurídica, Sexta Edición, Lima, 2007.
- PALMADERA ROMERO, Doris. “Dime con quién litigas y te diré si cobras: la contumaz inejecutabilidad de las sentencias contra la administración pública”, en Revista Actualidad Jurídica N° 102 de mayo de 2002. Editorial Gaceta Jurídica.
- PAREJO ALFONSO, Luciano: “La ejecución de las sentencias del orden jurisdiccional contencioso administrativo en el Derecho español”, en Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Caracas: FUNEDA - Editorial Jurídica Venezolana, 1995
- PICÓ Y JUNOY, Joan. *Las garantías constitucionales del proceso*. Barcelona: José María Bosch Editor, 1997
- PRIORI POSADA, Giovanni. Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo. ARA Editores, Cuarta Edición, Lima, 2009.
- SILVA SÁNCHEZ, Manuel. "La ejecución de sentencias contencioso-administrativas: Nuevos horizontes". En: Poder Judicial. N° 41-42. Madrid, 1996.
- SOSPEDRA NAVAS, Francisco José. Particularidades de la ejecución de sentencia en el proceso contencioso administrativo. Material de lectura del Módulo VIII, Unidad Didáctica 2 – Particularidades de la ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo.