



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 015-2001-AI/TC  
EXP. N.º 016-2001-AI/TC  
EXP. N.º 004-2002-AI/TC  
COLEGIO DE ABOGADOS DE ICA, DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
(ACUMULADOS)

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 29 días del mes de enero de 2004, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Presidente; Rey Terry, Aguirre Roca, Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia con el fundamento singular, adjunto, del magistrado Aguirre Roca

#### ASUNTO

Demandas de inconstitucionalidad interpuestas por el Colegio de Abogados de Ica y la Defensoría del Pueblo contra el Decreto de Urgencia N.º 055-2001, y demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de Ica contra la Ley N.º 27684.

#### ANTECEDENTES

El Colegio de Abogados de Ica, con fecha 8 de noviembre de 2001, interpone demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 2º, 3º y 5º del Decreto de Urgencia N.º 055-2001, norma que estableció el procedimiento para el pago de sumas de dinero ordenadas por mandato judicial en los procesos seguidos contra el Estado. Sostiene el demandante que tales dispositivos impiden al acreedor ejecutar al Estado, situación que también vulnera el principio de igualdad, dado que esta situación no se presenta cuando el Estado no es parte en los procesos. Agrega que la norma impugnada vulnera el principio de independencia de la función jurisdiccional, porque la Constitución no le ha dado al Poder Ejecutivo, la facultad de crear procedimientos posteriores a las sentencias; y que el artículo 5º del texto impugnado viola el principio de irretroactividad de la ley, al establecer que el Decreto de Urgencia N.º 055-2001 es aplicable – inclusive – a los procesos que se encuentren en etapa de ejecución de sentencia.

Por su parte, con fecha 12 de noviembre de 2001, el Defensor del Pueblo (e) interpone demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto de Urgencia N.º 055-2001, alegando que dicha norma atenta contra los derechos de igualdad ante la ley y de tutela judicial efectiva, al otorgar un privilegio irrazonable al Estado cuando este es emplazado judicialmente. Entiende que al persistirse en tratamientos excepcionales favorables a las entidades públicas, se convierte en ilusorio el derecho de los justiciables a una tutela judicial efectiva. Agrega que si bien el citado Decreto pretende establecer un procedimiento para hacer efectivo el cumplimiento de las sentencias judiciales emitidas contra el Estado, consagra reglas que podrían mantener una situación de desigualdad procesal cuando el Estado sea el obligado a acatar una sentencia.



El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante escritos de fecha 17 de abril de 2002, solicita que se declaren improcedentes las demandas presentadas por el Colegio de Abogados de Ica y la Defensoría del Pueblo, aduciendo que los artículos 2º, 3º y 5º del Decreto de Urgencia N.º 055-2001 fueron derogados por la Ley N.º 27684, publicada el 16 de marzo de 2002, y que es un principio de carácter presupuestal que los recursos públicos se destinen a los fines establecidos en la ley.

Con fecha 9 de mayo de 2002, el Colegio de Abogados de Ica interpone nueva demanda de inconstitucionalidad, esta vez, contra la Ley N.º 27684, modificatoria de la Ley N.º 27584, solicitando que se declaren inconstitucionales sus artículos 1º y 2º, y que la presente se resuelva e integre con la demanda de inconstitucionalidad interpuesta precedentemente contra el Decreto de Urgencia N.º 055-2001. Fundamenta su demanda en las siguientes consideraciones:

- a) El artículo 1º de la Ley N.º 27684 ha sustituido al artículo 42º en sus 4 numerales de la Ley N.º 27584, que regula el Proceso Contencioso Administrativo, restituyendo al Estado el privilegio de condicionar el acatamiento de sentencias judiciales.
- b) El artículo 42.1, tal como ha quedado redactado según el dispositivo impugnado, resulta contrario al principio de independencia de la función jurisdiccional, puesto que condiciona el cumplimiento de una sentencia a la disponibilidad presupuestal, limitando con ello la facultad jurisdiccional de hacer cumplir sus sentencias. Asimismo, considera que dicho privilegio estatal vulnera el principio de igualdad ante la ley, pues los particulares no gozan de él. Por último, resulta opuesto al principio de intangibilidad de la cosa juzgada, al reiterar el mismo criterio de la Ley N.º 26599 y la Disposición Transitoria Única de la Ley N.º 26756, que, en su momento, fueron dejadas sin efecto por el Tribunal Constitucional.
- c) El artículo 42.2 resulta violatorio del principio de independencia de la función jurisdiccional, pues pretende establecer una prioridad distinta a la sentenciada por el juez en materia de obligaciones. Asimismo, vulnera el principio de eficacia de la cosa juzgada, al dejar librada a la voluntad del obligado la decisión de habilitar o no la partida correspondiente.
- d) El artículo 42.3 vulnera igualmente el principio de independencia de la función jurisdiccional al establecer sobre el administrador la facultad de decidir la forma y el plazo para acatar una sentencia judicial. Es, además, contrario al principio de igualdad ante la ley, al señalar para la deuda pública interna un porcentaje de presupuesto que no es equitativo en relación con el que existe para la deuda pública externa. Por otra parte, resulta también incompatible con la prohibición constitucional de que no puede aprobarse presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública, pues con la fórmula utilizada se pretende que existan deudas que no han sido presupuestadas.
- e) El artículo 42.4 es opuesto al principio de igualdad ante la ley, porque el Estado y el ciudadano son tratados de forma distinta. Asimismo, resulta contrario a los principios de eficacia de la cosa juzgada, tutela jurisdiccional efectiva e



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, ya que condiciona el cumplimiento del artículo 713° y siguientes del Código Procesal Civil.

- f) Finalmente, el artículo 2° de la norma impugnada viola el principio de cosa juzgada en materia constitucional, pues contraría la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Admitida la demanda, el Congreso de la República la contesta negándola y contradiciéndola, con los siguientes argumentos:

- a) Que no es cierto que al modificarse el artículo 42° de la Ley N° 27584, mediante el artículo 1° de la norma impugnada, se haya restituido al Estado el privilegio de condicionar el acatamiento de sentencias judiciales, pues el mencionado dispositivo precisa que el pago se hace en el marco de las leyes anuales de presupuesto, y que, en todo caso, si dicho financiamiento fuera insuficiente, el titular del Pliego Presupuestario podrá realizar modificaciones respectivas, comunicándolo al órgano jurisdiccional correspondiente, con lo cual se ha incorporado en la ley la recomendación que hiciera el Informe Defensorial sobre "Incumplimiento de Sentencias por parte de la Administración Estatal", aprobado por Resolución Defensorial N.° 62-98/DP.
- b) Que el mismo artículo 42° agrega que si el requerimiento judicial superase el financiamiento adicional obtenido a través de modificaciones presupuestarias, el titular del Pliego correspondiente, bajo responsabilidad, debe destinar hasta el 3% de los recursos ordinarios en el ejercicio presupuestal siguiente, debiendo el Ministerio de Economía y Finanzas deducir dicho porcentaje de los recursos asignados al pago de la deuda pública y la reserva de contingencia, coincidiendo con un criterio que también proponía la Defensoría del Pueblo.
- c) Que el Estado no puede limitar el pago de sus obligaciones a su disponibilidad presupuestaria lo demuestra el mismo artículo 42°, donde se precisa que una vez transcurridos seis meses de la notificación sin que el Estado haya iniciado el pago o se haya obligado al mismo según al procedimiento previsto, se puede recurrir a la ejecución de resoluciones judiciales conforme al Código Procesal Civil. Se trata, en todo caso, de una limitación temporal y razonable para que la Administración Pública obtenga los recursos necesarios para realizar el pago ordenado.
- d) Que la posición del demandante implica que las sentencias judiciales firmes deben ser ejecutadas en forma inmediata e indiscriminada contra los recursos del Estado, sin importar que ellos se encuentren destinados a fines socialmente relevantes, contraviniendo el principio de equilibrio presupuestal y de asignación equitativa de recursos.
- e) El artículo 2° de la norma impugnada tampoco vulnera la Constitución, pues se limita a restituir normas que no son inconstitucionales, o que, en todo caso, no han sido declaradas como tales por el Tribunal Constitucional.

Las dos primeras demandas (expedientes N.°s 0015-2001-AI/TC y 0016-2001-AI/TC) se ven en Audiencia pública el 19 de agosto de 2002, y la tercera demanda (expediente N.° 004-2002-AI/TC, el 20 de agosto de 2002.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Mediante Resolución de fecha 28 de enero de 2003, el Tribunal Constitucional dispone la acumulación de los Expedientes N.ºs 015-2001-AI/TC, 016-2001-AI/TC y 004-2002/AI/TC, por existir conexión entre ellos, pues, por un lado, las dos primeras demandas tienen por objeto que se declare la inconstitucionalidad, total o parcial, del Decreto de Urgencia N.º 055-2001, y por otro, en la última de ellas se solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Ley N.º 27684 que, entre otras materias, restituye la plena vigencia del Decreto de Urgencia citado, con excepción de los artículos 2º, 3º y 5º que deroga.

Finalmente, atendiendo al escrito del 20 de noviembre de 2003, del representante del Poder Ejecutivo, en el que solicita que se programe una nueva vista del último proceso, pues en la vista respectiva, él que no había participado, el Tribunal, a fin de no recortar el derecho de defensa del Poder Ejecutivo, decide llevar a cabo una nueva Audiencia pública de los tres procesos acumulados, la que se realiza el 10 de diciembre de 2003.

### FUNDAMENTOS

1. Las partes solicitaron a este Tribunal un plazo prudencial para la expedición de esta sentencia, con miras a obtener una solución conciliatoria, la cual, transcurrido dicho lapso, no se ha producido. El Tribunal se aboca entonces a sentenciar las causas acumuladas.

#### §1. Disposición que restablece la vigencia de diversas disposiciones legales

2. El artículo 2º de la Ley N.º 27684 declara:

“Retírase el inciso 8) de la Primera Disposición Derogatoria de la Ley N.º 27584 y, en consecuencia, declárase la plena vigencia de la Ley N.º 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.º 019-2001 y del Decreto de Urgencia N.º 055-2001, con excepción de sus artículos 2, 3 y 5 que quedan derogados”.

A su vez, el inciso 8) de la Primera Disposición Derogatoria de la Ley N.º 27584, retirado de las disposiciones derogatorias de la Ley N.º 27584, establecía:

“A partir de la vigencia de la presente Ley, quedan derogados:

(...)

8) La Ley N.º 26756, el Decreto de Urgencia N.º 019-2001 y los artículos 2, 3 y 6 del Decreto de Urgencia N.º 055-2001”.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De esta manera, se ha restablecido la vigencia de los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley N.º 26756, de los artículos 1º, 2º, 3º y 4º del Decreto de Urgencia N.º 019-2001, y de los artículos 1º, 4º y 6º del Decreto de Urgencia N.º 055-2001.

### §2. Derogación de diversos artículos del Decreto de Urgencia N.º 055-2001 y sustracción de la materia

3. Habiendo sido derogados los artículos 2º, 3º y 5º del Decreto de Urgencia N.º 055-2001 por el inciso 8) de la Primera Disposición Derogatoria de la Ley N.º 27584, carece de objeto pronunciarse en torno a ellos, por haberse producido la sustracción de la materia.

### §3. Determinación del petitorio

4. De las disposiciones que se encuentran vigentes del Decreto de Urgencia N.º 055-2001 (artículos 1º, 4º y 6º), las demandas interpuestas por el Colegio de Abogados de Ica y la Defensoría del Pueblo sólo han impugnado el artículo 1º, el cual establece que los recursos públicos no pueden ser destinados a fines distintos de los que establece la ley.
5. La segunda demanda interpuesta por el Colegio de Abogados de Ica impugna el artículo 1º de la Ley N.º 27684, que modifica diversos numerales del artículo 42º de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo.

En dicha demanda, también se impugna el artículo 2º de la Ley N.º 27684, pues se considera que al restablecer la vigencia de la Ley N.º 26756 (con excepción de su Disposición Transitoria Única), del Decreto de Urgencia N.º 019-2001, y del Decreto de Urgencia N.º 055-2001 (con excepción de sus artículos 2º, 3º y 5º), se restituye al Estado el privilegio de declarar inembargables los bienes que administra a título privado, y la prerrogativa de cumplir las sentencias que le ordenan el pago de adeudos, en la forma y el plazo que estime convenientes.

De esta forma, también han sido impugnados:

- a) La declaración de que sólo son embargables los bienes del Estado que se incluyan en la ley que se expida más adelante (artículo 2º de la Ley N.º 26756);
- b) La declaración de que los depósitos de dinero existentes en las cuentas del Estado en el Sistema Financiero Nacional constituyen bienes inembargables (artículo 1º del Decreto de Urgencia N.º 019-2001).
- c) La declaración de que los procesos judiciales en trámite deberán adecuarse a las disposiciones del Decreto de Urgencia N.º 019-2001 (artículo 3º del Decreto de Urgencia N.º 019-2001).

### §4. El derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales como manifestación del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Evidentemente, cuando el legislador establece que mediante una ley se determinará cuáles son los bienes del Estado que pueden ser afectados por mandato judicial para el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de un proceso judicial; y, al mismo tiempo, señala que entre tanto se dicte dicha ley, los depósitos de dinero se consideran inembargables, por lo que los procesos judiciales que se encuentran en trámite deberán adecuarse a las disposiciones que ya se encuentran en vigencia, está limitando el derecho de la parte vencedora en un juicio de poder ejecutar lo resuelto en un fallo que tiene la calidad de cosa juzgada.
7. El problema, a juicio del Tribunal Constitucional, es determinar si con tal limitación se persigue satisfacer un bien del mismo rango que el derecho afectado. Y si así fuera, evaluar si dicha restricción afecta o no lo garantizado constitucionalmente por tal derecho.
8. El derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales que han pasado en autoridad de cosa juzgada, es una manifestación del derecho a la tutela jurisdiccional, reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución. También se encuentra aludido en el segundo párrafo del inciso 2) del mismo artículo 139°, cuando se menciona que “ninguna autoridad puede (...) dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada (...) ni retardar su ejecución”.
9. El derecho a la tutela jurisdiccional es un atributo subjetivo que comprende una serie de derechos, entre los que destacan el acceso a la justicia, es decir, el derecho de cualquier persona de promover la actividad jurisdiccional del Estado, sin que se le obstruya, impida o disuada irrazonablemente; y, como quedó dicho, el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales.  

A diferencia de lo que sucede en otras constituciones, la nuestra no alude al derecho a la tutela jurisdiccional “efectiva”. Sin embargo, en modo alguno puede concebirse que nuestra Carta Fundamental tan sólo garantice un proceso “intrínsecamente correcto y leal, justo sobre el plano de las modalidades de su tránsito, sino también (...) capaz de consentir los resultados alcanzados, con rapidez y efectividad” [STC Exp. N°.010-2002-AI/TC].
10. Precisamente, la necesidad de entender que el derecho a la tutela jurisdiccional comprende necesariamente su efectividad, se desprende tanto del artículo 8° de la Declaración Universal de Derechos Humanos como del artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. De acuerdo con el primero, “Toda persona tiene derecho a un *recurso efectivo*, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley”. Conforme al segundo, “Toda persona tiene derecho a un *recurso sencillo, 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 (...)”.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como el Tribunal Constitucional ha recordado, tal derecho al recurso sencillo, rápido y efectivo esencialmente está referido a los procesos constitucionales de la libertad. Sin embargo, de ello no debe inferirse que tales exigencias (sencillez, brevedad y efectividad) se prediquen sólo en esta clase de procesos. Dado que en ambos instrumentos internacionales se hace referencia a los derechos reconocidos en la "ley", tales características deben considerarse extensivas también a los denominados procesos judiciales ordinarios.

11. 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.

Como lo ha sostenido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el *arret* "Hornsby *c/* Grecia", sentencia del 13 de marzo de 1997, el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales forma parte de las garantías judiciales, pues "sería ilusorio" que "el ordenamiento jurídico interno de un Estado contratante permitiese que una decisión judicial, definitiva y vinculante, quedase inoperante, causando daño a una de sus partes (...)".

12. El contenido constitucionalmente protegido de este derecho impone especiales exigencias a los sujetos pasivos del derecho, es decir, a los que se encuentran en principio vinculados y, en particular, a quienes participaron en calidad de partes en el proceso y, desde luego, al propio juez. Pero también lo está el Presidente de la República, a quien, en su condición de titular del Poder Ejecutivo, conforme establece el inciso 9) del artículo 118° de la Constitución, le corresponde "Cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales".

Respecto de los jueces, el glosado derecho exige un particular tipo de actuación. Y es que si el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales garantiza que lo decidido en una sentencia o en una resolución judicial sea cumplido, es claro que quienes las dictan, o quienes resulten responsables de ejecutarlas, tienen la obligación de adoptar, según las normas y procedimientos aplicables -y con independencia de que la resolución a ejecutar haya de ser cumplida por un ente público o no- las medidas necesarias y oportunas para su estricto cumplimiento.

13. A juicio del Tribunal Constitucional, tras el reconocimiento del derecho a la ejecución de las sentencias no sólo está el derecho subjetivo del vencedor en juicio, sino también una cuestión de capital importancia para la efectividad del "Estado democrático de derecho" que proclama la Constitución.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En efecto, tras los artículos 38°, 45°, 51°, 102,° inciso 2, 118°, inciso 1, y 138° de la Constitución, existe un mandato de sujeción de los ciudadanos y órganos públicos a la Constitución y a todo el ordenamiento jurídico. Dicha sujeción al ordenamiento jurídico, cuando se produce un conflicto, ordinariamente se procesa a través del Poder Judicial, en tanto que tercero imparcial. De ahí que cuando un tribunal de justicia emite una resolución, y ésta adquiere la condición de firme, con su cumplimiento no sólo se resuelve un conflicto y se restablece la paz social, sino, además, en la garantía de su cumplimiento, se pone a prueba la sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos al ordenamiento jurídico.

El Estado democrático de derecho está, pues, sujeto a un plebiscito de todos los días. Y es difícil que pueda hablarse de la existencia de un Estado de derecho cuando las sentencias y las resoluciones judiciales firmes no se cumplen. Como afirma el Tribunal Constitucional español, “Cuando este deber de cumplimiento y colaboración –que constituye una obligación en cada caso concreto en que se actualiza- se incumple por los poderes públicos, ello constituye un grave atentado al Estado de Derecho, y por ello el sistema jurídico ha de estar organizado de tal forma que dicho incumplimiento –si se produjera- no pueda impedir en ningún caso la efectividad de las sentencias y resoluciones judiciales firmes” (STC 67/1984).

14. Por ello, en línea de principio, el Tribunal considera que cuando el obligado –sea un particular o el Estado- no cumple lo ordenado por la sentencia o la resolución judicial firme, el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales autoriza al afectado con el incumplimiento a pedir del órgano jurisdiccional competente la adopción de las medidas y providencias necesarias para que se ejecute lo dispuesto.
15. No obstante, cabe recordar que, como sucede con todos los derechos fundamentales, el de efectividad de las resoluciones judiciales tampoco es un derecho absoluto, es decir, que esté exento de condiciones, límites o restricciones en su ejercicio. Al margen de los requisitos y la presencia de una serie de circunstancias generales que la ley pueda prever, como puede ser que la ejecución deba llevarla adelante el órgano jurisdiccional competente; que se trate de una resolución firme; que la ejecución se realice respetando el contenido del fallo, etc., el Tribunal Constitucional considera legítimo que, tomando en cuenta al sujeto procesal vencido en juicio y, en concreto, cuando ese vencido en juicio sea el Estado, el legislador pueda establecer ciertos límites o restricciones al derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales firmes, en la medida en que éstas tengan una justificación constitucional.
16. Uno de esos límites, derivado directamente de la Norma Suprema, lo constituye el mandato constitucional de que ciertos bienes del Estado, como los de dominio público, no pueden ser afectados, voluntaria o forzosamente. Ese fue el criterio implícitamente señalado por este Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Exp. N.º 006-1996-AI/TC, en la que se dejó entrever que, de conformidad con el artículo 73º de la Constitución, tales resoluciones judiciales o las que se emitan para ejecutarlas, no pueden recaer sobre los denominados bienes de dominio público.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. Los montos que el Estado peruano debe pagar en ejecución de sentencias judiciales se originan, en su mayoría, en deudas previsionales o laborales, o en indemnizaciones por daños y perjuicios o en cuestiones comerciales. Las deudas de carácter previsional o laboral tienen solución especial y autónoma. Y entre las otras, cabe destacar, por su monto, a la de los bonos de la Reforma Agraria, que ha merecido en anterior oportunidad una sentencia de este Tribunal y que permanece aún –después de muchos años- impaga.

Los fundamentos de esta sentencia se refieren y comprenden, entre otras materias, y en lo que fuere aplicable, a la deuda del Estado por los bonos de la Reforma Agraria.

### §5. Artículo 1° del Decreto de Urgencia N.° 055-2001

18. El Tribunal Constitucional considera que no existen vicios de inconstitucionalidad en el artículo 1° del Decreto de Urgencia N.° 055-2001, el cual establece que los recursos públicos no pueden ser destinados a fines distintos de los que establece la ley.

En efecto, mediante dicho dispositivo legal tan sólo se ha reproducido legislativamente el principio de legalidad presupuestaria, reconocido en el artículo 77° de la Constitución, según el cual la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. En buena cuenta, los recursos del Estado sólo deben estar asignados a los fines que determine la ley previamente existente.

Cabe advertir que es evidente que en el pasado no se ha respetado lo previsto en esta disposición, pues se han venido destinando diversos recursos del Estado a fines ajenos a los previstos en el orden presupuestal. Los funcionarios públicos que malversaron estos recursos son los causantes de la imposibilidad del Estado para cumplir sus obligaciones, entre ellas, las ordenadas por sentencias judiciales, y deben ser sancionados en el ámbito que corresponda, ya sea el administrativo, el civil o el penal, correspondiendo al Ministerio Público investigar y denunciar a los responsables de dichos actos ilícitos.

### §6. Artículo 2° de la Ley N.° 26756 y clase de bienes inembargables

19. El artículo 2° de la resucitada Ley N.° 26756 declara “Sólo son embargables los bienes del Estado que se incluyan expresamente en la respectiva ley”.
20. El Tribunal comparte las preocupaciones de los demandantes en torno a la interpretación y eventual aplicación que se le podría dar a dicho precepto legal. En efecto, de una lectura literal de dicho precepto, pareciera desprenderse que no es la cualidad jurídica del bien del Estado lo que lo hace inembargable, sino, fundamentalmente, que este se no encuentre previsto en la ley futura. Una



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpretación en ese sentido, es decir, que no repare en la naturaleza jurídica del bien del Estado, podría llevar a autorizar al legislador a excluir de entre esos bienes embargables a determinados bienes distintos de los denominados de dominio público, lo que sería evidentemente inconstitucional.

21. De manera que el Tribunal Constitucional debe señalar que, al establecerse en el artículo 2° de la Ley N.º 26756 que “sólo son embargables los bienes del Estado que se incluyan en la respectiva Ley”, con ello no debe entenderse que es la sola exclusión de un determinado bien estatal de la ley futura lo que lo hace inembargable, sino, antes bien, su condición de bien de dominio público, lo que la ley se encargará de precisar.
22. Hubiera sido más eficiente que el Congreso optase por “definir” con claridad el concepto de bien del Estado de uso privado en lugar de “enumerar” los bienes del Estado de uso privado. En todo caso, el Congreso decidió enumerar en una futura norma los bienes de dominio y uso privado del Estado, facultad que le es propia y que –en principio– encontramos conforme a la Constitución.
23. La posibilidad de entenderse como inconstitucional el artículo 2° de la Ley N.º 26756, no se refiere tanto al tenor de la disposición, sino, esencialmente, al sentido interpretativo que de él se pueda inferir.

En efecto, si nos atenemos a la distinción entre “disposición”, como enunciado lingüístico de un precepto legal, y “norma”, como sentido interpretativo que de la disposición se pueda derivar [STC Exp. N.º 0010-2002-AI/TC], la inconstitucionalidad no recae sobre la disposición en cuestión, sino, concretamente, en la omisión de haberse precisado que los bienes del Estado sobre los cuales puede recaer el embargo lo constituyen, en exclusiva, los considerados bienes de dominio privado.

24. Por tales motivos, este Colegiado considera conveniente declarar la inconstitucionalidad de la palabra “sólo” del artículo 2° de la Ley N.º 26756, de forma tal que, en lo sucesivo, dicha disposición se interprete y aplique en este sentido: Los bienes del Estado que se incluyan en la futura ley y que, por el hecho de estar allí expresados, sean los únicos bienes que puedan ser embargables, lo serán porque tienen, o deberán tener, la condición de bienes de dominio privado.
25. Es preciso insistir en que la inexistencia de una ley especial que determine qué bienes del Estado son embargables, no supone que el juez de ejecución y el órgano administrativo correspondiente no puedan dictar o ejecutar embargos sobre bienes del Estado.

Por el contrario, la inexistencia de una ley especial que fije qué bienes son embargables, impone en ambos órganos públicos un deber especial de protección del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales. En efecto, la procedencia del embargo sobre bienes del Estado, sean estos muebles o inmuebles, no debe



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tener más límite que el hecho de tratarse, o tener la condición, de bienes de dominio público, por lo que corresponde al juez, bajo responsabilidad, determinar, en cada caso concreto, qué bienes cumplen o no las condiciones de un bien de dominio privado y, por ende, son embargables.

26. En este sentido, ante el vacío de legislación que precise qué bienes estatales pueden ser embargados, el principio general es que al juez le corresponde pronunciar el carácter embargable de un determinado bien, analizando, en cada caso concreto, si el bien sobre el que se ha trabado la ejecución forzosa está o no relacionado con el cumplimiento de las funciones del órgano público, y si está o no afecto a un uso público.

En ese particular contexto, convendría que la Corte Suprema de la República aplique el artículo 22° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, precisando los principios jurisprudenciales que han de ser de obligatorio cumplimiento en todas las instancias judiciales.

### §7. Artículo 1° del Decreto de Urgencia N.º 019-2001

27. El artículo 1° del Decreto de Urgencia N.º 019-2001, declara:

“Los depósitos de dinero existentes en las cuentas del Estado en el Sistema Financiero Nacional, constituyen bienes inembargables”.

28. El problema respecto a este punto es determinar si el dinero del Estado existente en el Sistema Financiero Nacional constituye un bien de dominio público y, como tal, no embargable, según lo expresa el artículo 1° del Decreto de Urgencia N.º. 019-2001.

29. Ya en la sentencia recaída en el Exp. N.º. 006-1996-AI/TC, este Tribunal sostuvo que los bienes del Estado pueden ser públicos o privados. Los bienes poseídos por los entes públicos, a título público, son los comprendidos bajo el *nomen* de dominio público. Lo que hace que un bien del Estado tenga dicha condición es su afectación al servicio y uso públicos.

El dominio público es una forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de intereses y finalidades públicas y, por ello, como expresa el artículo 73° de la Constitución, tiene las características de bienes inalienables e imprescriptibles, además de inembargables.

Los bienes que no están afectos al servicio público, al uso público o al interés nacional, incluyendo los depósitos de dinero, constituyen, *prima facie*, bienes de dominio privado y, como tal, son embargables.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

30. Ciertamente, determinar, en abstracto, qué depósitos de dinero del Estado existentes en el Sistema Financiero Nacional constituyen bienes de dominio público no es un asunto que, con generalidad, pueda precisar este Tribunal Constitucional en un proceso como el de inconstitucionalidad de las leyes. En cambio, lo que puede afirmarse es que no todos esos depósitos se encuentran afectos al servicio público.

En efecto y como se mencionará luego, existen determinadas cuentas en el Sistema Financiero Nacional que no sólo no tienen la calidad de bien de dominio público, sino que se encuentran específicamente destinadas al cumplimiento de pago de las obligaciones estatales que surjan a consecuencia de la expedición de sentencias judiciales. Es el caso, por ejemplo, de las cuentas que por imperativo legal deben existir en los pliegos presupuestales para tales efectos (ver fundamentos Nos. 55 a 58, *infra*).

31. En este sentido, el Tribunal Constitucional considera que el artículo 1° del Decreto de Urgencia N.° 019-2001 sería inconstitucional en la parte de la disposición que no precisa que sólo tienen la condición de bienes inembargables, los que son de dominio público, es decir, los depósitos de dinero que resultan indispensables para el cumplimiento de los fines esenciales de los órganos del Estado o porque contribuyen con su funcionamiento. En otras palabras: el Tribunal considera que es inconstitucional el sentido interpretativo que se deriva de la disposición contenida en el artículo 1° del Decreto de Urgencia N.° 019-2001, según el cual “todo” depósito de dinero existente en una cuenta del Estado en el Sistema Financiero Nacional constituye un bien inembargable.

32. Tal problema de constitucionalidad puede ser resuelto expidiendo una “sentencia interpretativa reductora”, es decir, una sentencia sobre cuya base el ámbito de aplicación de la disposición quede reducido. Y es que en este caso, la inconstitucionalidad del artículo 1° del Decreto de Urgencia N.° 019-2001 no reside en lo que omite, sino, por el contrario, en su amplio margen de alcance.

Por tal motivo, el Tribunal Constitucional deja asentado que cuando la disposición referida establece que “los depósitos de dinero existentes en las cuentas del Estado en el Sistema Financiero Nacional, constituyen bienes inembargables”, debe interpretarse que tales “depósitos de dinero” son sólo aquellos que se encuentren afectos al servicio público.

Así expuesto el problema, este extremo de la pretensión debe desestimarse.

### §8. Artículo 3° del Decreto de Urgencia N.° 019-2001

33. Atendiendo a lo expuesto, este Tribunal no encuentra inconstitucional el artículo 3° del Decreto de Urgencia N.° 019-2001 cuando establece que “Los procesos judiciales en trámite deberán adecuarse a las disposiciones contenidas en el presente Decreto de Urgencia”, en tanto que, en el futuro, los jueces y tribunales, al resolver, de oficio o a instancia de parte, una solicitud destinada a embargar bienes del



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado, hagan una interpretación y aplicación del artículo 1° del Decreto de Urgencia y las demás disposiciones afines, de acuerdo con lo establecido en los fundamentos de esta sentencia.

Entendida la referida disposición en el sentido interpretativo conforme a la Constitución, el Tribunal Constitucional considera que debe desestimarse este extremo de la demanda.

34. Debe tenerse presente que, en adelante, los órganos del Estado –y con ellos, sus autoridades y funcionarios- están en la obligación de dar cuenta, a solicitud del juez, de los fines que tienen los depósitos de dinero existentes en el Sistema Financiero Nacional y, en su caso, de cumplir los mandatos judiciales, respetándose el procedimiento señalado en la ley, conforme a los criterios que más adelante se exponen.

### §9. Artículo 1° de la Ley N.° 27684

35. Finalmente, queda por determinar si el artículo 1° de la Ley N.° 27684, cuestionado en la tercera demanda (Expediente N° 004-2002-AI/TC) resulta, o no, contrario a la Constitución Política del Estado.

### *Alcance de los precedentes del Tribunal Constitucional sobre la materia*

36. Las anteriores sentencias del Tribunal Constitucional que tienen estrecha vinculación con la temática que ahora se aborda (recaídas en las causas Nos 006-96-AI/TC y 022-96-AI/TC), no contienen juicio alguno acerca de si es procedente o no limitar el cumplimiento de los mandatos judiciales que declaran obligaciones económicas sobre el Estado, so pretexto de no contarse con disponibilidad presupuestaria.
37. En aquellas oportunidades, el Tribunal Constitucional sólo se pronunció en el sentido de considerar que los bienes del Estado de dominio privado no pueden ser susceptibles de la misma protección de inembargabilidad que reciben los de dominio público. No ha existido hasta la fecha un enfoque integral de dicha problemática a efectos de determinar si puede considerarse inconstitucional, o no, el que las sentencias expedidas en procesos donde el Estado ha sido parte y en las cuales ha quedado obligado en términos económicos, puedan ser condicionadas en su ejecución o cumplimiento a la disposición de partidas presupuestales. Es en este mismo contexto que se plantea la impugnación de los artículos 1° y 2° de la Ley N.° 27684, lo que en realidad es el objeto central de la presente demanda.

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

38. Las disposiciones que pretendan condicionar el ejercicio del derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales deben ser aplicadas de conformidad a la Constitución



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y, por efectos del principio de optimización de los derechos fundamentales, deben interpretarse en el sentido que más favorezca al ejercicio del derecho.

Precisamente, uno de los condicionamientos a los que puede someterse el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, tratándose del Estado como sujeto procesal vencido en juicio, se relaciona con las exigencias que se derivan de la observancia del principio de legalidad presupuestaria del gasto público.

39. Dicho principio, que se deriva del artículo 77° de la Constitución Política del Estado, implica que el pago de las sumas de dinero ordenado por una resolución judicial firme, sólo podrá ser cumplido con cargo a la partida presupuestal correspondiente. En los alcances de dicho principio de legalidad presupuestaria se encuentra, por un lado, el origen del llamado privilegio de la autotutela ejecutiva de la administración, esto es, que el cumplimiento de las sentencias condenatorias contra la administración haya de estar sujeto al cumplimiento de un procedimiento administrativo ante el órgano estatal deudor; y, por otro, la posibilidad de diferir la ejecución forzada, por un lapso razonable, sobre los bienes del Estado de dominio privado.

### *Análisis de constitucionalidad*

40. Este Colegiado considera que al haberse sustituido el artículo 42° de la Ley N.° 27584 por las disposiciones del artículo 1° de la Ley N.° 27684, que declara que “las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero, serán atendidas única y exclusivamente por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda (...)” (subrayado agregado), se limita irrazonablemente la fuente de donde pueden surgir los montos para cubrir las deudas estatales que provengan de sentencias judiciales. En efecto, al establecerse que “única y exclusivamente” dichos montos provendrán del Pliego Presupuestario en el que tuvo origen la deuda, se niega la posibilidad de afectar la existencia de partidas presupuestarias especiales comunes a todos los pliegos para cubrir las respectivas obligaciones.
41. Así pues, este Colegiado considera pertinente declarar la inconstitucionalidad de la expresión “única y exclusivamente” del artículo 42° de la Ley N.° 27584, modificado por el artículo 1° de la Ley N.° 27684, de manera tal que, en lo sucesivo, se interprete, tal como lo ha sugerido la Defensoría del Pueblo, que los fondos para cubrir las deudas estatales surgidas de resoluciones judiciales, no solamente pueden provenir del Pliego Presupuestal en donde se generó la deuda, sino también de partidas presupuestales comunes a todos los pliegos.

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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

42. El artículo 1° del Decreto Supremo N.° 175-2002-EF, que establece que “las obligaciones de pago serán atendidas única y exclusivamente con cargo a la asignación del Pliego Presupuestal”, es conexo y concordante con el artículo 1° de la Ley N.° 27684. Este artículo 1° del Decreto Supremo 175-2002 resulta inconstitucional por los mismos fundamentos expuestos al comentar el artículo 1° de la Ley N.° 27684, ya que reitera la expresión “única y exclusivamente”, declarada inconstitucional.
43. Sin perjuicio de lo expuesto, es claro que al haberse ~~modificado~~ el artículo 42° de la Ley N.° 27584 por las disposiciones del artículo 1° de la Ley N.° 27684, se ha regulado la actuación que deberán tener los órganos estatales ante la existencia de mandatos judiciales que ordenen el pago de dinero al Estado, en un doble sentido: por un lado, recordando la sujeción en la que se encuentran los órganos de la administración en su actuación (principio de legalidad administrativa); y, por otro, el principio de legalidad presupuestaria en el régimen jurídico del cumplimiento de las sentencias condenatorias de pago de sumas de dinero del Estado, declarando que tal pago se efectuará conforme a un procedimiento, cuyas reglas son:

“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%) mencionado 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



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.”

Todo ello con la finalidad de regular y, en su caso, limitar el derecho constitucional a la ejecución de las resoluciones judiciales cuando es el Estado el obligado a realizar determinadas prestaciones ordenadas mediante una sentencia judicial. De ahí que el Tribunal Constitucional considere que son dos los temas en los cuales debe centrar su análisis. Por un lado, el principio de legalidad presupuestaria, según el cual la ejecución de las sentencias que ordenen el pago de sumas de dinero al Estado deberá efectuarse conforme a la Ley Anual del Presupuesto (artículo 42.1); y, por otro, cuando esas previsiones presupuestarias resulten insuficientes, si el procedimiento contemplado en los artículos 42.2, 42.3. y 42.4 satisface los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

44. Se ha alegado que a través de los artículos 42.1, 42.2 y 42.3 se ha establecido, a favor de los órganos estatales, la capacidad de poder disponer discrecionalmente el cumplimiento de las sentencias pasadas en autoridad de cosa juzgada.
45. El Tribunal Constitucional no comparte dicho criterio. La necesidad de seguirse un procedimiento administrativo, con posterioridad a la expedición de la sentencia condenatoria contra el Estado, no constituye, *per se*, un privilegio que el Legislador haya creado *ex novo*, y sin sustento constitucional alguno a favor de los órganos estatales. Se deriva, por el contrario, de los alcances del principio de legalidad presupuestaria en los gastos de ejecución de las sentencias que ordenan el pago de sumas de dinero.
46. Si bien una resolución judicial firme produce la exigibilidad de la obligación de pago de una suma de dinero determinada, ello no quiere decir que ésta sea inmediatamente ejecutable.

Se deriva del principio de legalidad presupuestaria que la ejecución de las sentencias esté sujeta al seguimiento de un procedimiento previo, y en el caso de que ese procedimiento no satisfaga la deuda o demore el pago irrazonablemente, se pueda proceder a su ejecución forzada, pues sucede que la obligación de pago no podrá ser satisfecha si no existe el crédito presupuestario suficiente para cubrirla.

47. De ahí que el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen el pago de sumas de dinero a cargo del Estado se encuentre, en principio, reservado a esos órganos estatales, para que actúen de acuerdo con la ley del presupuesto y las asignaciones presupuestales previstas para su satisfacción.
48. El principio de autotutela ejecutiva de la administración en el cumplimiento de las sentencias que ordenan el pago de sumas de dinero al Estado debe entenderse,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesariamente, como una actividad de los órganos administrativos encaminada a la satisfacción de lo resuelto judicialmente.

En el Estado Constitucional de derecho, la autotutela ejecutiva de la administración en el cumplimiento de las resoluciones judiciales es servicial e instrumental al cumplimiento de las sentencias, y se justifica de cara al principio de legalidad presupuestaria, como antes se ha indicado.

49. Con lo anterior, simplemente se quiere poner de relieve que el establecimiento de un procedimiento conforme al cual se deberán ejecutar las decisiones judiciales que ordenen el pago de sumas de dinero del Estado no es, *per se*, inconstitucional, y tampoco lo es que en la fijación de ese procedimiento, como lo han expresado los demandantes, se haya previsto una facultad discrecional de los órganos de la administración para cumplir o no las decisiones judiciales.
50. El principio de legalidad presupuestaria debe armonizarse con el de efectividad de las sentencias judiciales. La preservación del primero no justifica el desconocimiento o la demora irracional en el cumplimiento de las sentencias judiciales. En consecuencia, debe darse preferencia al pago de las deudas más antiguas y reconocerse los intereses devengados por demoras injustificadas del pago.
51. La eventual colisión entre el principio de legalidad presupuestaria y el principio de efectividad de las sentencias judiciales debe resolverse sobre la base de los test de proporcionalidad y razonabilidad, ponderando a cuál de esos principios debe dársele mayor peso y sin desconocer, sin embargo, la importancia del otro.
52. Por ello, en la medida en que el tema del pago de intereses que genere el retraso en la ejecución de la sentencia se encuentra previsto en el artículo 43° de la Ley N.° 27584, y que el artículo 44° de la misma ley ha establecido que se encuentran afectados de nulidad “los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias que se dicten con la finalidad de eludir el cumplimiento de éstas”, en lo que sigue el Tribunal centrará su atención en evaluar si el procedimiento establecido en los artículos 42.1, 42.2 y 42.3 es idóneo para garantizar el cumplimiento de las sentencias de pago de sumas de dinero del Estado.
53. En primer lugar, ha de expresar el Tribunal que no encuentra reparo constitucional alguno en la parte del artículo 42.1 de la ley impugnada, que declara:

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

Con dicha disposición simplemente se ha establecido, como una concreción del principio de legalidad en la actuación de los órganos administrativos, que las oficinas generales de administración o las que hagan sus veces, son los órganos en



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

principio llamados a cumplir las resoluciones judiciales, y, en su segunda parte, como una concreción del principio de legalidad presupuestaria en la ejecución de pagar sumas de dinero, que ese cumplimiento de las sentencias ha de realizarse “conforme a las leyes de presupuesto”.

No hay allí, como antes se ha expresado, autorización a tal órgano administrativo para que disponga libremente si cumple o no la decisión judicial, sino un mandato de cumplimiento dentro de los límites establecidos en la decisión judicial y la ley presupuestaria.

54. En segundo lugar, el Tribunal Constitucional tampoco considera que sea inconstitucional el artículo 42.2 de la ley impugnada, al establecer que

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

Y es que si bien pueden abrigarse dudas sobre la interpretación del verbo “poder” que se utiliza en dicho precepto legal, ya que dicha disposición podría interpretarse en el sentido de que mediante él el titular del Pliego Presupuestario queda facultado discrecionalmente para realizar las modificaciones presupuestarias y así poder satisfacer el mandato ordenado en la sentencia; en realidad, considera el Tribunal que no se ha establecido allí una facultad discrecional para que dicho funcionario cumpla o no con satisfacer la suma de dinero ordenada en la sentencia.

En efecto, bien entendida la disposición, mediante ella se autoriza a realizar modificaciones presupuestarias, con el objeto de poder satisfacer lo ordenado por la decisión judicial. Tal autorización de la ley para que un órgano administrativo modifique el presupuesto de la institución, se deriva de los efectos del principio de legalidad en la actuación administrativa, así como en el ámbito presupuestal.

En ese contexto, el verbo poder (“podrá” realizar las modificaciones (...)) no debe entenderse como que la ley otorga una facultad discrecional, sino como una autorización, para que, de existir partidas presupuestales, el funcionario administrativo necesariamente deba disponer de aquéllas para el cumplimiento de la sentencia, pese a que originalmente dicha partida estaba prevista para el cumplimiento de otras metas, y en la medida en que esa disposición de la partida no comprometa la continuidad en la prestación de los servicios públicos.

55. Asimismo, el Tribunal Constitucional tampoco considera que sea inconstitucional el artículo 42.3 de la ley, por establecer que



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“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” (subrayado agregado).

Dicha disposición se refiere al procedimiento que ha de cumplir el Estado en los casos en que se excedan las posibilidades de financiamiento. A juicio del Tribunal, no es inconstitucional, *prima facie*, que el legislador difiera el cumplimiento de la ejecución de la sentencia, porque en el año presupuestal no se cuenta con la disponibilidad correspondiente, en la medida en que el legislador puede establecer condicionamientos constitucionales temporales y razonables al derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, como antes se ha dicho.

De más, está advertir que los aumentos anuales en el Presupuesto deben concordar con el monto y la naturaleza de las deudas exigidas judicialmente, otorgándose prioridad a las más antiguas y a las originadas en el trabajo, de modo que el 3% debe ser sólo un mínimo, pero no una cifra fija, señalada a fardo cerrado para todos los casos, y menos una cifra máxima.

No se descartan, además, las transacciones extrajudiciales o judiciales mediante las cuales el Estado pueda convertir con su acreedor o adjudicar en pago concesiones, terrenos eriazos, acciones u otros bienes o servicios, de común acuerdo con este. Corresponde al Congreso facilitar estas otras maneras de cumplir las sentencias judiciales, actualizando las normas sobre transacciones en las que es parte el Estado.

Sobre el particular, debe tenerse presente que, siendo insuficientes para el cumplimiento de la obligación las instancias procedimentales previstas en los artículos 42.1 y 42.2, el compromiso para atender los pagos impagos surge desde el ejercicio presupuestario inmediatamente siguiente, debiendo ser cubierta la deuda hasta en un máximo de 5 años, conforme lo establece el artículo 16.5.a de la Ley N.º 28128 –Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004.

Esta última disposición ha derogado expresamente el segundo párrafo de la Séptima Disposición Final de la Ley N.º 27879 –Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2003, el cual, de haber permanecido vigente al momento de expedirse



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la presente sentencia, en aplicación del artículo 38° de la Ley N.º 26435 –Orgánica del Tribunal Constitucional-, hubiese tenido que ser declarado inconstitucional por conexión, toda vez que hacía indeterminado el plazo para el cumplimiento efectivo de las sentencias en contra del Estado, lesionando el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, so pretexto de no contarse con disponibilidad presupuestal para satisfacerla.

Desde luego, una cosa es condicionar p, mejor, reglamentar temporalmente el derecho a ejecutar una sentencia firme, y otra, bastante distinta, es que ese derecho a la ejecución quede postergado en el tiempo *sine die*. A juicio de este Colegiado, establecer un plazo máximo de 5 años para que el Estado cubra proporcionalmente la totalidad de una obligación declarada en una resolución judicial resulta razonable y, por ende, constitucional. Pero no es razonable ni constitucional el incumplimiento de sentencias judiciales que, teniendo ya más de 5 años de dictadas, no hayan sido presupuestadas conforme a la legislación vigente al tiempo de ser expedidas dichas sentencias; en consecuencia corresponde al Ministerio Público investigar si los funcionarios públicos que incumplieron con presupuestar las deudas del Estado procedieron o no dolosamente.

Por otra parte, el procedimiento establecido no debe servir de herramienta para postergar *sine die* el cumplimiento de las sentencias judiciales contra el Estado, por lo que es procedente la vía de la ejecución forzosa mientras se incumpla el pago parcial o total de la obligación, aún cuando se haya iniciado el procedimiento, tal como se declara en los fundamentos Nos. 63 y 64, *infra*, sin que el interesado tenga que esperar los 5 años a que se refiere la ley.

Podrían incurrir en responsabilidad, pues, los funcionarios públicos competentes que no hayan previsto en el Presupuesto el pago de las deudas sentenciadas del ente estatal correspondiente. Responsabilidad que eventualmente no es sólo de carácter administrativo, sino también de orden civil o penal.

56. El Tribunal tampoco considera que sea inconstitucional la parte del artículo 42.3 en que se ordena que, de existir requerimientos que superen las posibilidades de financiamiento, y con el compromiso de atenderse tales sentencias en el ejercicio presupuestal del año siguiente, la Oficina General de Administración se obligue ante el juez a destinar hasta un 3% de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente de recursos ordinarios. Tal porcentaje, en abstracto, y a la vista del procedimiento previo, no se presenta, a juicio del Tribunal, como irrazonable.
57. El Tribunal Constitucional observa, con preocupación que son sólo algunos sectores de la administración estatal los que cumplen con depositar los montos de las referidas provisiones presupuestales. En tal sentido, debe recordarse a los titulares de los respectivos pliegos presupuestales, la obligación que por imperativo legal les alcanza, siendo plenamente factible que los jueces ejecutores hagan valer la responsabilidad penal existente en dichos funcionarios públicos, en caso de que,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pretendiendo ejecutar una sentencia judicial firme, no puedan recurrir a la cuenta bancaria a la que se ha hecho referencia, dada la inexistencia de la misma.

58. Debe tenerse en cuenta que, conforme a lo establecido en el artículo 43.3, la obligación del Estado de destinar hasta un 3% de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente de recursos ordinarios para cubrir la obligación de una sentencia judicial, surge, como es lógico, cuando dicha sentencia judicial ya existe y ha quedado firme. Pero, así vistas las cosas, podría resultar que el inicio del procedimiento estipulado para el pago de las obligaciones declaradas en resoluciones judiciales (artículos 42.1), sea de mero trámite, pues dada la inexistencia de partidas presupuestales previamente destinadas a tales efectos, lo cierto es que resultará bastante improbable que el vencedor en el juicio pueda hacerse cobro en dicho trámite inicial. Por tal motivo, este Colegiado recuerda que es importante para el adecuado afrontamiento de las eventuales sentencias que pudieran resultar adversas al Estado, el concepto de “recursos contingentes” o también denominado “de contingencias judiciales”, el cual se refiere a los recursos que debe presupuestar toda entidad pública, en atención a los procesos judiciales que, encontrándose ya iniciados, pudieran ocasionar finalmente una sentencia condenatoria contra el Estado.

Dicho concepto ya ha sido aludido en el primer párrafo del artículo 16.5.a de la Ley N.º 28128. En efecto, dicho precepto refiere que “Los Pliegos Presupuestarios del Gobierno Nacional, que deban abonar sumas de dinero por efecto de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada, atenderán dichos requerimientos única y exclusivamente con los recursos que para tal efecto ha previsto la Ley N.º 27684 y sus normas modificatorias, los cuales se asignarán a la cuenta habilitada para la atención de la partida presupuestaria prevista para las contingencias judiciales de cada entidad” (subrayado agregado).

Así las cosas, los órganos públicos deben habilitar cuentas no tan sólo una vez que existe una obligación cierta de pago, sino también para afrontar obligaciones que, aunque aún inciertas, son potenciales obligaciones futuras que deberá afrontar la entidad, a consecuencia de procesos judiciales en trámite (recursos contingentes).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

59. Cabe advertir que el artículo 42.3 de Ley N.º 27584, modificado por el artículo 1º de la Ley N.º 27684, ha sido reglamentado por el artículo 2º del Decreto Supremo N.º 175-2002-EF, el cual, contraviniendo el mencionado artículo 42.3, refiere que el monto destinado a afrontar las deudas surgidas de sentencias judiciales se origina solamente “con cargo a la Categoría del Gasto 5, Gastos Corrientes, en el Grupo Genérico 3, Bienes y Servicios, de la fuente de financiamientos de Recursos Ordinarios”. De esta manera, este Colegiado considera que esta norma afecta al principio de legalidad al que está sujeta toda disposición reglamentaria, al reducir, *extra legem*, el monto destinado a atender las deudas del Estado contenido en resoluciones judiciales, previsto en el artículo 42.3 de la Ley N.º 25684; por lo que considera inconstitucional el artículo 2º del referido Decreto Supremo.
60. Finalmente, ha de evaluarse la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 42.4 de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo. Dicho precepto legal declara:

“Transcurridos seis meses de la notificación judicial sín 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”.

61. En primer término, el Tribunal ha de señalar que la ejecución forzada, como medio para el cumplimiento pleno de una sentencia que ordena la realización de una determinada prestación, una vez que se ha seguido un procedimiento de ejecución razonablemente impuesto por las exigencias del principio de legalidad presupuestal, se encuentra necesariamente garantizado por la Constitución.
62. Este Tribunal estima razonable que se haya previsto que “Transcurridos seis meses de la notificación judicial sín haberse iniciado el pago u obligado al mismo de acuerdo a alguno de los procedimientos establecidos en los numerales 42.1, 42.2 y 42.3 precedentes”, se pueda dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales, conforme a las reglas del Código Procesal Civil.

Se trata, en efecto, de una hipótesis en la que, dado el absoluto desinterés del Estado en cubrir el monto de la deuda, y transcurridos 6 meses desde la notificación de la resolución judicial, quien tenga una obligación judicialmente declarada pueda, a través de la ejecución forzosa, exigir su cumplimiento, con las limitaciones que se derivan del artículo 73º de la Constitución, esto es, que tal ejecución forzosa no pueda recaer sobre los bienes de dominio público.

Dicha ejecución forzosa deberá realizarse conforme a las reglas del artículo 713º y siguientes del Código Procesal Civil. En tal sentido, en aplicación del artículo 716º de mismo cuerpo de leyes, el juez podrá trabar embargo sobre los bienes de dominio privado del Estado que juzgue conveniente.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Entendido en la manera como antes se ha señalado, el artículo 42.4 es plenamente legítimo.

63. No obstante, cabe precisar que de la misma disposición se puede inferir otro sentido interpretativo. Este sería así: Si se ha iniciado el procedimiento establecido en los numerales 42.1, 42.2 y 42.3 de la ley impugnada, y pese a ello no se ha cumplido con satisfacer la prestación exigida por la sentencia, no cabe que se inicie un procedimiento de ejecución forzada, pues éste sólo está contemplado para el supuesto en el que no se hubiese seguido ninguna de las fases del procedimiento establecido en los numerales 42.1, 42.2 y 42.3 de la ley impugnada.
64. Evidentemente, si la disposición se interpretara de esta forma, implícitamente se habría introducido una hipótesis inconstitucional, pues se permitiría postergar *sine die* el cumplimiento de las sentencias. En tal sentido, aunque no resulta necesario (ni conveniente) expulsar del ordenamiento jurídico la disposición *sub andá lisis*, sí debe declararse la inconstitucionalidad del sentido interpretativo aludido en el fundamento precedente. En consecuencia, al aplicarse el artículo 42.4 de la ley impugnada, ésta no debe entenderse o aplicarse en el sentido de que, de haberse seguido el procedimiento señalado en los numerales 42.1, 42.2 y 42.3 de la ley impugnada, y aún manteniéndose incumplida la prestación ordenada por la sentencia, no es posible que se inicie el procedimiento de ejecución forzosa. Al contrario, si tales prestaciones no se cumplen, pese a las limitaciones contempladas, cabe que el vencedor pueda iniciar dicho procedimiento de ejecución forzosa, luego de superada la etapa prevista en el artículo 42.3, sin éxito en el cobro.
65. Tampoco puede considerarse constitucional una interpretación según la cual basta que el Estado haya iniciado el procedimiento previsto en el artículo 42° de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, para que el juez deba esperar los 5 ejercicios presupuestales a que hace alusión el artículo 16.5.a de la Ley N.° 28128 y, recién entonces ejecutar forzosamente la resolución judicial. El plazo máximo de 5 años que tiene el Estado para pagar el íntegro de una obligación contenida en una sentencia judicial, deberá ser atendido por el Juez executor, siempre y cuando, iniciado el procedimiento previsto en el artículo 42° y durante toda su continuidad, observe signos objetivos y razonables que evidencien que, no obstante los límites



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presupuestales, existe una verdadera y manifiesta voluntad por parte del órgano público de honrar la deuda respectiva.

### §10. El marco histórico-constitucional de la deuda pública y el deber estatal de cumplir con su pago

66. El Perú previó, desde su independencia, honrar la deuda pública. Así lo acredita el artículo 19° de las Bases de la Constitución Peruana, del 17 de diciembre de 1822, que dispuso literalmente: “La Constitución reconoce la deuda del Estado, y el Congreso establecerá los medios convenientes para su pago, al paso que vaya liquidándose”.

La primera Constitución, de 1823, declaró que era facultad del Congreso (artículo 60°, inciso 8) “establecer los medios de pagar la deuda pública al paso que vaya liquidándose”.

En términos similares, la Constitución de 1825 concedió a la Cámara de Tribunos la facultad de autorizar al Poder Ejecutivo para negociar empréstitos y adoptar arbitrios para extinguir la deuda pública (artículo 43°, inciso 3).

Y las Constituciones de 1828 (artículo 48°, inciso 10), 1834 (artículo 51°, inciso 10), 1839 (artículo 55°, inciso 22), 1860 (artículo 59°, inciso 7), 1867 (artículo 59°, inciso 8), 1920 (artículo 83°, inciso 7) y 1933 (artículo 123°, inciso 8), declararon que era atribución del Congreso “Reconocer la deuda nacional, y fijar los medios para consolidarla y amortizarla”.

La Constitución de 1979 (artículo 141°) dispuso que “El Estado sólo garantiza el pago de la deuda pública que contraen los gobiernos constitucionales, de acuerdo con la Constitución y la ley”. Dicho precepto está repetido en el artículo 75° de la Constitución de 1993.

Las diversas disposiciones constitucionales, según se advierte, no hicieron diferencia alguna entre la deuda pública interna y la externa, de manera que una y otra tenían amparo en los textos respectivos.

67. La deuda pública externa, en franco incremento, es más o menos de conocimiento del país a través de la información que, periódica y oficialmente, proporciona el Banco Central de Reserva del Perú. El pago de esa deuda se programa en el Presupuesto de la República. Sin embargo, no hay ningún registro de la deuda interna, ni se conoce a cuánto asciende la devengada y exigible, ni la que pueda tener tal naturaleza en el futuro inmediato o mediato.

La historia no debe repetirse, sobre todo cuando ha causado inmenso daño a la población. Por ello, se insiste en que resulta imperativo e inexcusable que se abra un registro de tal deuda, en el que conste el origen, la preferencia legal para la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amortización y el pago, así como todos los otros datos que permitan conocer con claridad las obligaciones asumidas por el Tesoro Público.

Este Colegiado recomienda, en consecuencia, la creación de un registro de la deuda pública interna, así como de los plazos y condiciones para su amortización paulatina y su cancelación, dentro de las posibilidades fiscales; y sin desmedro de los servicios básicos que debe cumplir el Estado en cuanto a salud, educación, vivienda, saneamiento y seguridad.

### §11. Responsabilidad solidaria de los funcionarios

68. Los presupuestos del Estado Social y Democrático de Derecho exigen, no sólo el cumplimiento de las sentencias judiciales por parte del Estado, sino también conocer el origen de las obligaciones, los motivos por los que no fueron canceladas oportunamente y la responsabilidad de los operadores estatales que interviniéron en la generación de dicha obligación, razón por la cual, el Ejecutivo debe crear una Comisión especial para que analice las obligaciones ya referidas y establezca un Registro de la deuda interna.

Es necesario establecer la responsabilidad solidaria de los funcionarios públicos con el Estado, respecto de los actos administrativos que dispongan, celebren o ejecuten. La impunidad penal y la irresponsabilidad civil han permitido que la República haya sido gobernada de manera inescrupulosa, especialmente en los períodos de facto, a pesar de que, previsoriamente, el artículo 15° de las Bases de la Constitución Peruana, dispuso que *“Los que ejercen el poder ejecutivo y los ministros de estado son responsables in solidum por las resoluciones tomadas en común, y cada ministro en particular por los actos peculiares a su departamento”* (subrayado agregado).

Asimismo, la Constitución de 1823 (artículo 78°) indicó que *“El Presidente es responsable de los actos de su administración”* y (artículo 84°) que *“Son responsables insolidum los Ministros por las resoluciones tomadas en común, y cada uno en particular por los actos peculiares de su departamento”*.

Las demás Cartas Políticas han mantenido el criterio de la responsabilidad solidaria de los ministros de Estado, pero en términos más o menos restringidos o ambiguos, que las han hecho inoperantes. En cuanto a otros funcionarios públicos, del mismo o de menor rango, la responsabilidad solidaria por los actos que ejercen en nombre del Estado es lamentablemente inexistente, salvo la que se deriva de los delitos que perpetren en agravio de la República.

Es menester, por consiguiente, que se incorpore a la Constitución la norma que establezca la responsabilidad de los funcionarios públicos ante el Estado y la de éste y aquéllos en los casos en que causen perjuicios a terceros, sin perjuicio de legislarse, en plazo razonable, respecto a la responsabilidad civil solidaria de los funcionarios públicos y del Estado frente a terceros.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Este Colegiado reitera que, por aplicación ultraactiva del artículo 307° de la Constitución de 1979, corresponde al Congreso decretar, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todo o de parte de los bienes de los responsables del golpe de Estado de 5 de abril de 1992 y de quienes se hayan enriquecido al amparo de la usurpación para resarcir a la República de los perjuicios que se le hayan causado.

Es pertinente exhortar al Congreso a efectos de que dicte la ley que regule el ejercicio de la acción pauliana contra los autores del Decreto Ley N.º 25418, en cuyo artículo 8º se dispuso dejar en suspenso la Constitución de 1979, violando así esa Carta Magna, y de todos los otros funcionarios, civiles, militares y policías, incurso en la responsabilidad de resarcimiento prevista en el referido artículo 307º de la anterior Constitución. De no aprobarse tal ley en un plazo razonable, los acreedores del Estado estarán autorizados para acogerse a las disposiciones pertinentes del Código Civil.

Este Colegiado exhorta, asimismo, a la Fiscalía de la Nación para que, en ejercicio de las atribuciones previstas en los artículos 158º, 159º y 160º de la Constitución, formule las denuncias a que haya lugar por los delitos tipificados en los artículos 317º y 346º del Código Penal, que sancionan con pena privativa de la libertad no menor de ocho ni mayor de veinte años a quienes integran una agrupación ilícita que comete el delito contra los Poderes del Estado, contra los responsables del golpe de Estado del 5 de abril de 1992; acción penal que sólo prescribirá, de acuerdo con el artículo 80º del Código Penal, el 5 de abril de 2012.

### **§12. Informe de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar y formular propuestas técnicas y uormativa orientadas a coadyuvar al cumplimiento de sentencias por parte de la Administración Estatal y de la Opinión Particular de la Defensoría del Pueblo**

69. Al Tribunal Constitucional no le es ajeno que el Estado peruano no es precisamente un Estado rico, y que muchas veces no cuenta con los fondos necesarios para satisfacer los más elementales servicios públicos con idoneidad, eficiencia y calidad.

Pero tal condición tampoco puede servir como un pretexto constitucionalmente suficiente como para autorizar el sacrificio del derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales, cuando existen otros medios y medidas que pudieran implementarse con el objeto de satisfacer las deudas ordenadas por sentencias firmes.

Resulta alarmante que –según el informe de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar y formular propuestas técnicas y normativa orientadas a coadyuvar al cumplimiento de sentencias por parte de la Administración Estatal, conformada mediante las Resoluciones Ministeriales N.º. 238-2003-PCM y 317-2003-PCM- “no se cuenta con un registro de todas las obligaciones del Estado pendientes de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejecución en virtud a sentencias en calidad de cosa juzgada, lo cual no permite calcular de manera cabal la magnitud del problema” (conclusión 2); que se desconozcan las razones por las que las entidades estatales se resisten a cumplir tales sentencias (conclusión 4); que existan vacíos en la normatividad vigente que permiten interpretaciones inconstitucionales en el cumplimiento de sentencias (conclusión 11); que el registro inmobiliario de los bienes del Estado a nivel nacional esté desactualizado y se desconozca la realidad patrimonial de cada entidad estatal y del Estado mismo: “como consecuencia de ello, no se puede establecer si todas las entidades públicas están realizando un uso efectivo de los bienes de su propiedad o sobre los que ejerzan algún otro derecho real, de tal modo que permita constituir un Fondo Patrimonial Estatal de disponibilidad restringida, para atender alternativamente el mandato de sentencias contra el Estado” (conclusión 13); que la mayoría de comisiones constituidas para solucionar el cumplimiento por el Estado de sentencias judiciales no hayan culminado sus trabajos quedando sus miembros impunes, y que no exista ley que regule el Régimen Jurídico de los Bienes del Estado (conclusión 15).

70. Dentro del conjunto de medidas sugeridas por la referida Comisión Multisectorial y por la Defensoría del Pueblo en su Opinión Particular del Informe Final antes citado, este Tribunal considera que varias de esas medidas merecen implementación administrativa o legislativa, adicionando, a su vez, otras medidas que estima importantes. A saber:

- Establecer un registro actualizado, público y transparente de las deudas que tiene el Estado, debido a sentencias judiciales firmes.
- Establecer un registro actualizado de los bienes del Estado, distinguiendo entre los que son de dominio público y aquellos que son de dominio privado.
- Crear programas de previsión de gastos para atender el cumplimiento de sentencias que puedan razonablemente ser desfavorables al Estado, desde el momento en que se dicte la sentencia de primera instancia.
- Sancionar sin omisión alguna a los funcionarios que no presupuesten oportunamente las deudas de su sector, derivadas de sentencias judiciales firmes, modificando el artículo 48° de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.
- Modificar el artículo 17° de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado para destinarse un porcentaje razonable de la reserva de contingencia al pago de sentencias que hayan adquirido la calidad de cosa juzgada con posterioridad a la programación y formulación del presupuesto de cada año fiscal.
- Establecer legalmente que el gasto para el cumplimiento de sentencias es prioritario en la programación y formulación presupuestaria.
- Contemplar legalmente la posibilidad de sustituir la prestación ordenada en la sentencia, previa aceptación del deudor, ya sea mediante una indemnización, o adjudicación en pago, o compensación de créditos.
- Regular la posibilidad de fraccionar las prestaciones ordenadas por mandato judicial.
- Establecer la prelación en los pagos ordenados en sentencias judiciales desfavorables al Estado, considerando la antigüedad de las sentencias firmes irrazonablemente retrasadas en su ejecución.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Establecer la responsabilidad penal, civil o administrativa en los casos de generación de deudas motivadas por razones dolosas, culpa inexcusable o arbitrariedad de funcionarios públicos.

### §13. Independencia de la judicatura en el ejercicio de la función jurisdiccional y vinculación del juez a las leyes constitucionales

71. Finalmente, el Tribunal Constitucional observa con mucha preocupación que, cuando en ejercicio pleno e irrestricto de la función jurisdiccional, los jueces han efectuado el control judicial de constitucionalidad de las leyes y, en consecuencia, no aplicaron por inconstitucionales diversas disposiciones legislativas –muchas de las cuales han sido objeto de pronunciamiento en esta sentencia- el Estado ha iniciado acciones penales contra dichos magistrados, por la supuesta comisión del delito de prevaricato.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional recuerda que cuando el artículo 418° del Código Penal sanciona el acto de dictar una resolución o expedir un dictamen “contrarios al texto expreso y claro de la ley”, evidentemente hace alusión a una ley constitucionalmente válida. Y es que los jueces y fiscales están obligados a aplicar la ley conforme a su texto claro y expreso, siempre que se encuentre conforme con la Constitución (y en esto los asiste toda sentencia del Tribunal Constitucional), y a no aplicarla en el supuesto contrario.

### FALLO

Por los fundamentos expuestos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que la Constitución Política del Perú le confiere,

Ha resuelto

1. Declarar que carece de objeto pronunciarse sobre la validez de los artículos 2°, 3° y 5° del Decreto de Urgencia N.º 055-2001, por haberse producido la sustracción de la materia.
2. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 2° de la Ley N.º 26756, en la parte que contiene el adverbio “Sólo”, quedando subsistente dicho artículo 2° con la siguiente redacción: “Son embargables los bienes del Estado que se incluyan expresamente en la respectiva ley”.
3. Declarar la inconstitucionalidad de la expresión “única y exclusivamente” del artículo 42° de la Ley N.º 27584, modificado por el artículo 1° de la Ley N.º 27684, quedando subsistente dicho precepto legal con la siguiente redacción: “Las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero, serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

responsabilidad del Titular del Pliego, y su cumplimiento se hará de acuerdo con los procedimientos que a continuación se señalan: (...)”.

4. Desestimar las demandas en lo demás que contienen.
5. Integrar al fallo los fundamentos Nos. 24 a 26, 32 a 34, 41, 42, 53 a 55, 58, 59, 62 a 65, 68, *supra*.
6. **Recomendar** la creación de un registro de la deuda pública interna, conforme al fundamento N.º 67 de esta sentencia, así como la adopción de las medidas señaladas en el fundamentos Nos. 68 y 70 de esta sentencia, y otras análogas que permitan contar con una política estatal destinada al pago de la deuda interna.

Publíquese en el diario oficial *El Peruano* y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI  
REY TERRY  
AGUIRRE ROCA  
REVOREDO MARSANO  
GONZALES OJEDA  
GARCÍA TOMA

*Alva Orlandini*  
*Gonzales Ojeda*

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figlio Rivadeneyra  
SECRETARIO RELATOR (e)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 0015-2001-AITC  
EXP.N° 016-2001-AI/TC  
EXP.N° 004-2002-AI/TC  
COLEGIO DE ABOGADOS DE ICA,  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
(ACUMULADOS)

FUNDAMENTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MANUEL AGUIRRE ROCA

De acuerdo con la mayor parte de la fundamentación y del FALLO de la presente Sentencia, creo de mi deber dejar constancia, sin embargo, de dos precisiones, a saber:

- a) Que respecto de los fundamentos 64, 65 y concordantes, estimo necesario aclarar mi criterio en el sentido de que, interpretado el artículo 42.4 como se hace en el precitado fundamento 64, la regla respectiva no sólo sería inconstitucional, sino que debería ser expulsada del sistema u ordenamiento jurídico; y que lo mismo se aplica al plazo de los 5 años que aparece en el artículo 16.5.a de la Ley N.º 28128. En ambos casos, en suma, no puede privarse al acreedor del derecho de recurrir, pasados los 6 primeros meses correspondientes a los trámites administrativos, del derecho de recurrir a la ejecución forzada, aun cuando se haya respetado previamente el procedimiento de los artículos 42.1, 42.2 y 42.3, y haya dado el Estado signos claros de su voluntad de cumplir con la sentencia; y,
- b) Que, respecto del fundamento 68, corriente bajo el subtítulo de *Responsabilidad solidaria de los funcionarios*, y que, en verdad, no es materia, procesalmente hablando, de estos autos, también debo precisar que considero que, en principio, todas las normas de derecho son *ultractivas*, habida cuenta de que los hechos y actos ocurridos durante su vigencia, siguen siempre sujetos a ellas, de modo que la decantada ultraactividad del artículo 307º de la Constitución precedente, no es una excepción a la regla, sino sólo una manifestación de ella. Además, es necesario tener presente que las normas *preconstitucionales* (ya sean de rango legal, inferior al legal, o superior al legal, verbigracia, *constitucional*, como lo es el glosado artículo 307º –puesto que el mismo es parte de la Constitución del 79’ que, como se sabe, fue reemplazada por la actual de 1993, y, por tal motivo, respecto de ésta, es *preconstitucional*– están sujetas, en su ultraactividad y efectos, en general, al régimen resultante de la Constitución vigente.

SR   
AGUIRRE ROCA

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra  
SECRETARIO RELATOR (e)