

DEFENSORIA
DEL PUEBLO



INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL

I. COMPETENCIA DE LA DEFENSORIA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como de la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos, conforme lo establece el artículo 162º de la Constitución y el artículo 1º de su Ley Orgánica, Ley N° 26520.

Desde el inicio de sus funciones, la Defensoría del Pueblo ha recibido y admitido un elevado número de quejas contra diversas instituciones del Estado reueltas a acatar sentencias con calidad de cosa juzgada, afectando con ello derechos fundamentales. Ante esta grave situación, se decidió elaborar un Informe Defensorial sobre el tema, fijando puntuales recomendaciones a los entes estatales, a efectos de que cumplan con los mandatos judiciales.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Resulta un objetivo primordial del Poder Judicial como titular de la función jurisdiccional no sólo resolver desde el punto de vista jurídico el conflicto sometido a su conocimiento, decidiendo acerca de qué pretensiones deben ser acogidas y cuáles desestimadas, sino también lograr que la decisión judicial adoptada se cumpla efectivamente, recurriendo –si fuera preciso– a mecanismos previstos para garantizar la ejecución forzada de la sentencia.

Un problema que a menudo se presenta, se da cuando la parte que debe cumplir lo dispuesto por una sentencia es una entidad estatal. Y es que tradicionalmente han prevalecido ciertas reglas y principios que conceden una situación privilegiada a la Administración y entidades públicas, distinta a la que corresponde a las personas particulares o entes privados para efectos de la ejecución de sentencias.

Este régimen especial muchas veces permite –o cuando menos propicia– que los justiciables y el propio juez puedan verse en una desigual situación, de virtual indefensión o impotencia, respectivamente, ante la resistencia o el simple incumplimiento de la entidad estatal de ejecutar lo dispuesto por una sentencia que le es desfavorable.

Si asumimos aquello de que *“la justicia que tarda no es justicia”*, menos aún lo será una donde las decisiones judiciales corren el riesgo de quedar indefinidamente sin ejecutarse, librado su cumplimiento a la voluntad de la parte obligada. En caso de producirse esta situación, los principios esenciales del Estado de Derecho se ven

severamente afectados, al igual que derechos constitucionales de los justiciables como la tutela judicial efectiva, el debido proceso y la igualdad de las partes, por señalar algunos.

De allí que sea propósito de este Informe analizar los obstáculos y las limitaciones que actualmente existen o subsisten en nuestro ordenamiento normativo para la ejecución de sentencias contra el Estado, así como proponer algunas medidas que tiendan a solucionar o, cuando menos, a atenuar estas graves deficiencias, sin desconocer la existencia de razonables prerrogativas estatales en función del interés general. Con ello se busca contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho, así como al respeto de los derechos constitucionales de los justiciables y de la función jurisdiccional en nuestro país.

III. LOS PRINCIPALES DERECHOS CONSTITUCIONALES AFECTADOS POR LA INEJECUCIÓN DE SENTENCIAS ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE ENTIDADES ESTATALES.

1. La afectación al derecho de la tutela judicial efectiva y el debido proceso

Como señala Jesús González Pérez¹, *"la historia de la sustitución de la autodefensa por el proceso ha sido, en definitiva, la historia de la sustitución de la ley de la selva por la civilización"*. A decir de este autor, *"de aquí la importancia de una efectiva tutela jurisdiccional, de que todo aquel que cree tener derecho a algo pueda acudir a un órgano estatal que le atienda, verificando su razón y, en su caso, haciendo efectivo el derecho"*.

De esa manera, la solución de los conflictos y controversias, al igual que la determinación y protección de los derechos, se encomienda a un órgano estatal de carácter jurisdiccional, ante quien pueden acudir todos aquellos que requieran de su intervención, con la certeza de que las decisiones de dicho órgano, adoptadas en el marco de un proceso predeterminado, regular y razonable, serán acatadas por todos y ejecutadas efectivamente, de ser necesario incluso forzosamente.

Puede considerarse que este derecho a una efectiva tutela judicial comprende tres aspectos. En primer lugar, un derecho de los justiciables de acción y acceso real, libre, amplio e irrestricto a la prestación jurisdiccional del órgano estatal competente; en segundo lugar, a que la atención de las pretensiones de desarrolle conforme a las reglas del debido proceso, es decir, según las normas vigentes y los estándares aceptados como necesarios para hacer posible la eficacia del derecho; y, en tercer lugar, a la efectividad de la sentencia, es decir, a que el proceso concluya en una resolución final, la misma que debe estar arreglada a Derecho y dotada de un contenido mínimo de justicia, decisión esta que debe ser susceptible de ser ejecutada con coercitividad.

La Convención Americana de Derechos Humanos, o Pacto de San José, consagra expresamente el derecho a la tutela judicial efectiva. Así, bajo el epígrafe de

¹ González Pérez, Jesús. *El derecho a la tutela jurisdiccional*. Madrid: Civitas, 1984, pp. 20 y 22.

"Protección Judicial", establece en su artículo 25°:

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces y tribunales competentes, que lo ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal decisión sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

A desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y

*A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso"*²

La propia Convención, en el artículo 8°, "Garantías Judiciales", consagra diversos principios básicos del derecho a un debido proceso, señalando que:

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos u obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter".

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*". En consecuencia, el derecho a una tutela judicial efectiva se encuentra plenamente garantizado en nuestro ordenamiento constitucional, por lo que cabe exigir su vigencia y eficacia.

Una regla fundamental en materia procesal, es aquella que dispone que "las sentencias se ejecutarán en sus propios términos". Luciano Parejo³, al referirse a los principios y límites de la ejecución, señala que la misma:

"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 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".

De poco serviría obtener una decisión final favorable en un proceso si esta sentencia no logra cumplirse y ejecutarse; mal podría afirmarse, en tal supuesto, que el derecho a la tutela judicial ha quedado efectivamente realizado y garantizado. Dos

² Subrayado nuestro.

³ 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, p. 499.

resoluciones del Tribunal Constitucional español⁴ precisan acertadamente la importancia y el significado de la efectividad de la sentencia.

De esta manera, la sentencia 32/62 de 7 de junio de 1982 dispone que:

“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 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”.

Por su parte, la sentencia 26/83 de 13 de abril de 1983 señala que:

“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”.

Es por ello que todo ordenamiento procesal contempla una fase de ejecución de sentencia, donde están establecidos mecanismos coercitivos a utilizar contra la eventual resistencia del obligado, para asegurar el cumplimiento de la decisión del órgano jurisdiccional.

2. El derecho a la igualdad y su aplicación a las partes en el proceso

El derecho a la igualdad ante la ley resulta un soporte esencial que ha acompañado, desde sus albores, al surgimiento del Estado Democrático y Constitucional de Derecho. De allí que no cabe imaginar actualmente un tratado internacional de derechos humanos o una Constitución en cuyos textos se encuentre ausente este principio. La Constitución peruana de 1993, por ejemplo, consigna el derecho a la igualdad y la prohibición de toda forma de discriminación en su artículo 2º inciso 2); la Convención Americana de Derechos Humanos lo hace en su artículo 24º.

Este derecho fundamental a la igualdad se aplica también, como es lógico, al ámbito del proceso, siendo una regla primordial la igualdad de las partes. En tal sentido, resultaría contrario a la igualdad y al debido proceso el otorgamiento de privilegios irrazonables a una de las partes, por más que ésta sea el Estado. Sin embargo, como recuerda el profesor Carlos Ayala⁵, muy pronto se llegó

⁴ Cfr. González Pérez, Jesús. *Ob. Cit.*, pp. 132-133.

⁵ Ayala Corao, Carlos. "La ejecución de sentencias contencioso-administrativas", en *Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*. Caracas: Fundación Estudios de Derecho

“al modelo del privilegio de la Administración para ejecutar ella misma las sentencias de los tribunales contencioso-administrativos. En otras palabras, al privilegio de la autoejecución administrativa de los fallos judiciales. 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”.

No en vano el profesor García de Enterría⁶ ha cuestionado la continuidad de estos privilegios de la Administración, a los que denomina *“un asombroso fósil medieval viviente fuera de su medio”*. Y es que si el cumplimiento de las sentencias queda librado a la discrecionalidad de la Administración, se vulnera la noción misma del Estado de Derecho y se crean condiciones para un régimen de arbitrariedad e imprevisibilidad, contrario a principios constitucionales como la separación de poderes y la autonomía del Poder Judicial. A su vez, se rompe notoriamente el derecho de igualdad que debe asistir a las partes en el proceso, al supeditarse la ejecución de la sentencia judicial a la voluntad de una de éstas, paradójicamente la parte derrotada.

La persistencia de excepciones en favor del Estado o de las entidades públicas, que dificultan o tornan impracticables los mecanismos procesales previstos para la ejecución forzosa de las decisiones judiciales, ante la renuencia o resistencia al cumplimiento por parte del obligado, convierten en ilusorio el derecho de los justiciables a alcanzar una tutela judicial real y efectiva.

Debemos tener presente que la Administración no se justifica en sí misma sino en función de los intereses generales o públicos. Por ello, resulta razonable la existencia de ciertos privilegios estatales, establecidos con la exclusiva finalidad de preservar los mencionados intereses. A pesar que pudieran subsistir algunos privilegios especiales, de carácter excepcional, en ningún caso puede admitirse que ello conlleve dejar librada la ejecución y el cumplimiento de la sentencia a la voluntad unilateral del ente estatal. Por el contrario, nuestro sistema constitucional consagra una obligación de cumplimiento, cuando en el artículo 118º inciso 9) de la Constitución, se establece entre las funciones y atribuciones del Presidente de la República, *“cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales”*.

Por último, cabe advertir que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente Nº 006-96-AI/TC, de fecha 30 de enero, publicada el 7 de marzo de 1997, ha considerado lo siguiente:

“Cuando (el Estado) contrata y se obliga ante particulares, ambas partes deben someterse a las mismas reglas y no puede el Estado tener un nivel de preeminencia; lo contrario sería ir contra el principio de igualdad ante la ley. La persona que acude en busca de justicia, a la función jurisdiccional, sea quien fuera, recurre pidiendo solución a un conflicto de intereses intersubjetivos y no

Administrativo y Editorial Jurídica Venezolana, 1995, p. 518.

⁶ Cfr. García de Enterría, Eduardo. *Hacia una nueva Justicia Administrativa*. Madrid: Civitas, 1989, p. 151.

puede hacerlo con más privilegios que la otra parte o contrario, así sea éste el Estado, quien con mayor obligación debe acudir sin otro privilegio que la razón o el derecho; es decir, que ambos recurrentes deben hacerlo en igualdad de condiciones y con la plena confianza que van a obtener justicia en forma igualitaria, de tal suerte que no se merme la seguridad jurídica”.

Este criterio jurisprudencial fijado por el Tribunal Constitucional debería orientar las interpretaciones que efectúen los poderes públicos al momento de enfrentar situaciones similares. Así lo dispone la primera disposición general de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley N° 2435, según el cual los jueces interpretan las leyes conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional.

IV. QUEJAS PRESENTADAS A LA DEFENSORIA DEL PUEBLO ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS POR ENTIDADES ESTATALES

1. Aspectos generales

Desde el inicio de sus labores de atención a los ciudadanos hasta el mes de agosto de 1998, la Defensoría del Pueblo ha tramitado 101 quejas presentadas contra diversos entes estatales por incumplimiento de sentencias firmes en su contra. De este elevado número de casos⁷, sólo la cuarta parte ha sido resuelta satisfactoriamente para el ciudadano (24.8% de las quejas), cumpliéndose el mandato judicial en su totalidad; y en una décima parte (9.9% de las quejas), el cumplimiento de la sentencias se ha efectuado parcialmente.

De otro lado, las cinco instituciones estatales con mayor número de quejas comprenden aproximadamente el 40.6% del total de las mismas; las entidades estatales quejadas entre dos y tres veces constituyen el 28.7%, y un 30.7% de ellas hacen referencia a entidades quejadas en una sola oportunidad (ver Cuadro N° 1).

Por otra parte, más del 50% de las quejas (58) se refieren a mandatos judiciales de contenido laboral que son incumplidos. De este número, más de la mitad se refieren a incumplimientos de resoluciones judiciales que ordenan la reposición de los demandantes en sus respectivos puestos de trabajo (ver Cuadro N° 2).

En cuanto al tipo de proceso judicial en el cual se dictó una sentencia que no ha sido cumplida, tenemos que en 56 de las 101 quejas (más del 50% también), se trata de procesos de amparo con resolución definitiva favorable (ver Cuadro N° 2). En segundo lugar, se encuentran los procesos laborales propiamente tales, que agrupan un 23.8% del total de las quejas.

2. Incumplimiento de mandatos judiciales de reposición

En cuanto a las pretensiones de reposición, en 12 quejas se aprecia que las entidades

⁷ Cabe advertir que, en algunos casos, una sola queja es presentada por varios ciudadanos, con sendas sentencias firmes en su favor.

estatales cumplieron con reincorporar a los trabajadores a través de un acto administrativo, pero inmediatamente se expidió una segunda resolución que volvió a cesar a dichos servidores públicos, desconociendo así el mandato judicial. De esta manera, entidades tales como el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) –con 6 quejas–, el Ministerio de Relaciones Exteriores –con 2 quejas–, el Ministerio del Interior –con 3 quejas– y la Municipalidad de Nazca –con 1 queja– han utilizado esta modalidad.

De otro lado, en dos casos contra el Ministerio del Interior, esta entidad respondió que estaba pendiente la firma, por parte del Presidente la República, de las resoluciones supremas que disponían la reincorporación de dos miembros de la Policía Nacional, en cumplimiento de los respectivos mandatos judiciales. Sucede que en uno de los casos, habiéndose presentado la queja el 6 de febrero de 1997, el proyecto de resolución suprema se encontraba en el despacho presidencial desde febrero de 1996, es decir, desde hace un año atrás. A la fecha de elaboración del presente informe se estaba a la espera de información en torno a la expedición de dichas resoluciones. Este tipo de conductas por parte de los entes estatales, constituyen dilaciones no razonables en la ejecución de los mandatos judiciales, puesto que no comprometen mayores costos administrativos para su cumplimiento.

Existen, además, quejas presentadas por una renuencia reiterada al cumplimiento de las sentencias, como por ejemplo en el caso de la reposición de un considerable grupo de trabajadores despedidos de la Municipalidad de Lima. La entidad municipal ha regulado el proceso de reincorporación a través de la Ordenanza N° 117 de 4 de julio de 1997, mediante la cual se ha establecido que, de no existir una plaza vacante ni disponibilidad presupuestal, el trabajador deberá solicitar se tramite la autorización de creación de plaza y la disponibilidad presupuestal respectiva, manteniéndose entre tanto en la condición de “disponibilidad”⁸. Frente a estas disposiciones, la Defensoría del Pueblo recordó a la Municipalidad de Lima que las mismas debían armonizarse con el artículo 139° inciso 2) de la Constitución, que señala que ninguna autoridad puede retardar la ejecución de resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada; recomendando estudiar otras medidas destinadas a cumplir efectivamente con los mandatos judiciales.

Otras Municipalidades también se mostraron renuentes a cumplir con ordenar la reposición de trabajadores, como por ejemplo, la Municipalidad del Rímac, quien no cumplió con una sentencia firme que ordenaba la reposición de 276 trabajadores; o la Municipalidad de Santiago (Cuzco).

3. Pretensiones de contenido patrimonial

Los mandatos judiciales distintos a la reposición, en la gran mayoría de los casos, implican el cumplimiento de una obligación de contenido patrimonial. De éstos, las acreencias laborales ocupan el primer lugar, seguidas de las obligaciones de pago o nivelación de pensiones.

⁸ Debe precisarse que esta ordenanza consagra la evaluación semestral de los trabajadores, cesando por causal de excedencia al personal que no califique, incluyéndose a los trabajadores repuestos por mandato judicial.

Frente a estos requerimientos, los entes públicos han respondido de diversa manera. En algunos casos se procede al cumplimiento total o parcial, en otros se opone una simple negativa, llegando incluso a no informar adecuadamente sobre las razones del incumplimiento. También se aduce la necesidad del cumplimiento previo de un requisito administrativo, así como la imposibilidad jurídica o fáctica de cumplir.

En cuanto a la satisfacción de una previa formalidad administrativa –situación que también se ha presentado en algunas pretensiones de reposición–, tenemos por ejemplo la sentencia que ordena a la Municipalidad de Lima pagar una indemnización ascendente a US\$ 190,000 por haberse apropiado de un terreno sin el respectivo proceso expropiatorio. A pesar de haberse incluido dicho pago en el presupuesto de 1998 y contar con la partida correspondiente, la Oficina General de Finanzas de la municipalidad no lo autorizó, pues necesitaba una resolución de alcaldía para ello. Al final se emitió dicha resolución, sin embargo, se ordenó únicamente el pago de US\$ 19,000.

Por otra parte, como supuesto de imposibilidad jurídica tenemos el caso de las sentencias que declaran fundadas sendas acciones de amparo interpuestas por ex-trabajadores de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), que solicitaban el abono de sus pensiones de acuerdo al Decreto Ley N° 20530. La SBS cumplió con abonar pensiones devengadas, pero con relación a los pagos futuros señaló que la obligación la había asumido el Ministerio de Economía y Finanzas merced a lo establecido por el Decreto Ley N° 25792 y, en consecuencia, se encontraban imposibilitados de cumplir la sentencia. Las quejas que motivaron el incumplimiento, culminaron en la expedición de la Resolución Defensorial N° 026-97/OP, en donde se exhortó tanto a la Superintendencia de Banca y Seguros como al Ministerio de Economía y Finanzas, a cumplir con abonar la pensión de acuerdo a lo estipulado por el Decreto Ley N° 20530, teniendo en cuenta las sentencias firmes expedidas en favor de los ex-trabajadores.

También se ha presentado el caso de las demandas de amparo interpuestas por los pensionistas de Electrolima S.A. En tal ocasión, la citada empresa señaló que se encontraba prohibida legalmente de seguir pagando las pensiones, pues la competencia correspondía a la Oficina de Normalización Previsional (ONP); por su parte, la ONP indicó que sólo respondían por dichas deudas desde el 1° de enero de 1995, fecha en que dió inicio a sus actividades.

La imposibilidad fáctica de cumplimiento está referida a la falta de recursos presupuestarios. Se establece aquí un punto aparentemente difícil de solucionar, pues las entidades demandadas se amparan en el principio de legalidad presupuestal, señalando que el gasto que significa el cumplimiento de la sentencia no está previsto en el presupuesto de la institución. Cabe mencionar que en algunas sentencias que ordenan la reposición, la entidad responde que no puede cumplir ya que la plaza del demandante no fue presupuestada.

Es menester precisar que algunas entidades estatales han acudido al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) solicitando las asignaciones presupuestarias correspondientes a fin de cumplir con los pagos. Sin embargo, el Ministerio suele

responder que dichos gastos no están previstos en el presupuesto del sector público del año fiscal. La apelación a la falta de recursos presupuestarios por parte del MEF, es algunas veces reiterada en los siguientes años fiscales, como por ejemplo en el caso de la queja presentada contra la Dirección de Salud de la Región Grau, entidad que solicitó al MEF la habilitación de recursos para el cumplimiento de una sentencia firme de 1993; sin embargo, el Ministerio señaló que en el presupuesto del sector público para 1994 no se contaba con los recursos respectivos, reiterando el mismo argumento en los años fiscales 1995, 1996 y 1997.

También el MEF ha señalado en otros casos, que la propia entidad demandada es la que debe satisfacer la obligación, realizando los ajustes presupuestarios correspondientes.

De otro lado, cabe mencionar la situación de las empresas del Estado en proceso de liquidación. En tales casos, el cumplimiento de las sentencias se somete a la previa venta de los activos y cobro de las acreencias, así como al orden de prelación de los pagos. Se trata de las comisiones liquidadoras de la ex-banca de fomento (bancos Agrario e Industrial), ECASA, Compañía Peruana de Vapores y la Junta Liquidadora de la Empresa de Servicios Municipales de Limpieza de Lima. En algunas ocasiones los pagos se han realizado en forma total o parcial, y en otros están siendo postergados por la carencia de recursos o la falta de liquidez.

4. Otro tipo de pretensiones

Existen otros tipos de pretensiones consistentes en obligaciones de hacer distintas a la reposición, como se presentó por ejemplo ante el requerimiento a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos para que otorgue un título profesional, o a la Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle a fin que efectúe un nombramiento como docente principal.

Asimismo, es importante destacar el caso de la sentencia recaída en el proceso de hábeas corpus en favor de Gustavo Cesti Hurtado, capitán en retiro del Ejército Peruano, frente a la amenaza a su libertad individual que representaba la orden de detención dictada por el Consejo Supremo de Justicia Militar, en un proceso abierto en su contra en dicha jurisdicción. Al respecto, el Vocal Instructor General EP Raúl Talledo dictó una resolución declarando inaplicable la sentencia de hábeas corpus, señalando que los magistrados de la jurisdicción común asumieron funciones reservadas a magistrados militares, entre otras consideraciones. Por ello, la queja concluyó con la expedición de la Resolución Defensorial N° 012-97/DP de 24 de marzo de 1997, que recomendó al Consejo Supremo de Justicia Militar el cumplimiento de la sentencia de hábeas corpus. A la fecha, dicha sentencia no ha sido cumplida por la jurisdicción militar, habiéndose llevado el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁹.

También cabe hacer mención al pedido de intervención de la Fundación Ecuménica

⁹ La Defensoría del Pueblo presentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos un informe en calidad de *amicus curiae*, en favor de Gustavo Cesti. Cfr. DEBATE DEFENSORIAL, Revista de la Defensoría del Pueblo, Lima, 1998

para el Desarrollo y la Paz (FEDEPAZ), a fin que el Estado peruano¹⁰ cumpla con la sentencia de reparaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de fecha 19 de setiembre de 1996, expedida en el caso Neira Alegría y otros¹¹, que fijó el pago de una indemnización para los deudos y declaró que el Estado peruano estaba obligado *“a hacer todo el esfuerzo posible para localizar e identificar los restos de las víctimas y entregarlos a sus familiares”*.

Días después de la presentación de este pedido de intervención, el Ministerio de Defensa publicó un comunicado oficial en el diario “El Peruano”, en el cual se señalaba que dicha entidad había contratado con el Banco de la Nación los fideicomisos necesarios para que el Estado peruano cumpla con el pago de la indemnización. De esta manera, a la fecha quedaría pendiente la obligación de entregar los restos de las víctimas a sus familiares, de ser ello posible. Es importante advertir que en la sentencia de reparaciones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró adicionalmente que el caso se daría por concluido sólo después del cumplimiento de la sentencia.

V. ANALISIS DE LOS REPAROS DE LOS ENTES ESTATALES PARA EJECUTAR SENTENCIAS JUDICIALES. LA FALTA DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS

Es evidente que no existe un argumento razonable frente al incumplimiento de un mandato judicial, cuando éste constituye una obligación que no compromete recursos públicos o, en todo caso, que los afecte pero existiendo las asignaciones correspondientes. En estos supuestos, los funcionarios públicos encargados de cumplir el mandato judicial incurren en clara responsabilidad administrativa.

De esta manera, la simple negativa al cumplimiento es una omisión frente a la cual el juez que ejecuta la sentencia debe tomar las medidas del caso, esto es, formular la denuncia penal correspondiente por la comisión del delito de resistencia y desobediencia a la autoridad, previsto por el artículo 368° del Código Penal. Igualmente, el cumplimiento de un requisito administrativo previo no debe dilatar irrazonablemente la ejecución de la sentencia firme.

Por otra parte, en caso de oponerse alguna imposibilidad jurídica para el cumplimiento, como por ejemplo la prohibición legal a la entidad demandada de pagar beneficios sociales o pensiones, debe tenerse en cuenta que, por lo general, estas normas prohibitivas señalan cuál será la entidad estatal sucesora de las deudas de la primera (como por ejemplo en el caso de la ONP, que sucedió a Electrolima S.A. en Liquidación en el pago de las pensiones de jubilación). De otro lado, otros supuestos de imposibilidad jurídica para el cumplimiento son en realidad interpretaciones erróneas de las normas que establecen atribuciones a los entes estatales, como en el caso del hábeas corpus en favor de Gustavo Cesti, en donde el Consejo Supremo de

¹⁰ El pedido se tramitó como uno dirigido al Ministerio de Defensa.

¹¹ Se trata de un caso presentado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por la desaparición de tres procesados como presuntos autores del delito de terrorismo, que se encontraban detenidos en el establecimiento penal San Juan Bautista (“El Frontón”).

Justicia Militar consideró equivocadamente que los jueces de la jurisdicción común no tenían competencia en el proceso seguido contra dicho ciudadano ante la jurisdicción militar.

Los supuestos realmente controvertidos son los referidos a la falta de recursos presupuestarios asignados al cumplimiento de sentencias, puesto que las entidades estatales, en aplicación del principio de legalidad presupuestaria, sólo pueden efectuar gastos si se cuenta con ingresos que estén destinados a la satisfacción de los mismos.

Es por ello que resulta importante analizar especialmente el tema presupuestario, a efectos de determinar qué alternativas nos ofrecen las normas que regulan el proceso presupuestario del sector público, cuáles son sus deficiencias y qué recomendaciones pueden plantearse para revertirlas.

1. El aparente conflicto entre el derecho a la tutela judicial efectiva, el debido proceso, y el principio de legalidad presupuestaria

Una imposibilidad fáctica alegada para incumplir las sentencias, se presenta en el caso de los mandatos judiciales que ordenan pagar una cantidad en dinero (por concepto de deuda, indemnización, pensión, etc.), argumentándose la falta de recursos disponibles para realizar el pago. Desde el lado de las entidades públicas obligadas, se ha sostenido con frecuencia que una situación como la descrita configuraría una tensión o colisión entre dos preceptos y principios constitucionales: la seguridad jurídica, que exige el cumplimiento y ejecutabilidad de las sentencias judiciales (derecho a la tutela judicial efectiva); 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 fin¹².

Si bien puede admitirse inicialmente una posible contraposición normativa, cuando el cumplimiento de una sentencia por parte de una entidad estatal genera una afectación a la regla de legalidad presupuestaria impuesta a tales instituciones, consideramos que ésta no es insalvable ni, mucho menos, que el cumplimiento de la sentencia pueda quedar indefinido en el tiempo. Y es que siendo deber primordial de los órganos estatales y de toda entidad pública respetar los derechos constitucionales y, en este caso, acatar las decisiones judiciales, resultaría incompatible con el Estado de Derecho que el cumplimiento de una sentencia quede supeditado a la voluntad o discrecionalidad del propio obligado.

Como ha señalado acertadamente la sentencia 32/82 del Tribunal Constitucional español (de 7 de junio de 1982):

“(…) es evidente que esa tensión existe y que su superación exige la armonización de ambos principios; pero esta armonización, cualquiera que sea la forma en que se realice, no puede dar lugar a que el principio de legalidad presupuestaria deje de hecho sin contenido un derecho que la Constitución

¹² González Pérez, Jesús. *Ob. Cit.*, p. 136.

reconoce y garantiza, pues como hemos señalado anteriormente, el cumplimiento de las sentencias forma parte del derecho a la tutela efectiva de los jueces y tribunales consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución”.

En realidad, como aclara el mencionado fallo, la sujeción al principio de legalidad presupuestaria impondría –en todo caso– sólo una limitación temporal en el cumplimiento y ejecución de la sentencia. Dice el Tribunal Constitucional español que “(...) *en ningún caso el principio de legalidad presupuestaria puede justificar que la Administración posponga la ejecución de la sentencia más allá del tiempo necesario para obtener, actuando con la diligencia debida, las consignaciones presupuestarias en el caso de que éstas no hayan sido previstas*”.

De esta manera, el artículo 139º inciso 2) de la Constitución, que establece que ninguna autoridad puede retardar la ejecución de las sentencias, puede entenderse en el sentido que los retardos no deben ser irrazonables. La razonabilidad, como lo señala Joan Picó y Junoy –describiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español–, estaría dada en función a fines de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos¹³, como por ejemplo –en nuestro caso– establecer una prelación en el pago de las deudas, en donde el primer lugar lo ocupen las deudas laborales, en aplicación del artículo 24º de la Constitución, postergándose –razonablemente– el pago a otros acreedores del Estado.

2. Posibilidades que ofrecen las normas presupuestarias vigentes para el cumplimiento de sentencias por parte de las entidades estatales.

En toda posibilidad que las normas presupuestarias ofrezcan para el cumplimiento de sentencias, debe observarse el denominado principio de equilibrio presupuestario, que establece que “*el presupuesto del sector público debe estar equilibrado entre sus ingresos y egresos, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente*”¹⁴. En esta medida, todo gasto, sin excepción, debe tener su correlato en una parte de los ingresos del Estado que lo sustente. Inclusive, la aplicación de este principio es exigible también a nivel del proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo, tal como lo estipula el artículo 78º de la Constitución.

2.1. El uso de la específica del gasto “sentencias judiciales”

Tenemos en primer lugar que 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 (es decir, una asignación presupuestaria). En términos técnicos, debe existir una “específica del gasto” destinada a este rubro¹⁵.

¹³ Picó i Junoy, Joan. *Las garantías constitucionales del proceso*. Barcelona: José María Bosch Editor, 1997, p. 78.

¹⁴ Norma I de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado (en adelante LGPE), Ley N° 26703, modificada por la Ley N° 26884.

¹⁵ De acuerdo al artículo 15º de la LGPE, modificado por el artículo 15º de la Ley N° 26884, la específica del gasto “*individualiza el elemento específico del gasto, identificando los rubros concretos del egreso público. Cada rubro, a su vez, contiene un detalle de los conceptos integrantes del mismo*”.

Al respecto, el clasificador de los gastos públicos para la formulación del presupuesto del sector público para 1999, establece la específica del gasto “sentencias judiciales”, que es detallada como *“gastos previstos para el año fiscal, para el cumplimiento de resoluciones judiciales cuyo estado procesal tenga la condición de cosa juzgada y se encuentre en ejecución de sentencia”*. De esta manera, el cumplimiento de una sentencia judicial por parte del Estado se efectuará bajo las siguientes pautas:

- a. Que esté previsto como gasto en el presupuesto anual de la entidad respectiva.
- b. Que se trate de una sentencia firme, es decir, que tenga la calidad de cosa juzgada.
- c. Que la misma se esté haciendo valer a través del proceso de ejecución de resoluciones judiciales, establecido en el capítulo III del título V de la sección quinta del Código Procesal Civil.

Para el presente ejercicio fiscal, el clasificador de gastos aprobado por Resolución Directoral N° 041-97-EF/76.01, también señala que la específica del gasto “sentencias judiciales” hace referencia a gastos para el cumplimiento de resoluciones judiciales que tengan la calidad de cosa juzgada y se encuentren en ejecución de sentencia.

En el caso de los gobiernos locales¹⁶, para el año 1998, la Resolución Directoral N° 036-97-EF/76.01 aprobó la Directiva N° 005-97-EF/76.01, relativa al proceso presupuestario de los gobiernos locales. Se aprecia que ha sido prevista la específica del gasto “sentencias judiciales” en los grupos genéricos del gasto¹⁷ “personal y obligaciones sociales”, “obligaciones previsionales”, “inversiones” e “inversiones financieras”. Para el año fiscal 1999, la Resolución Directoral N° 036-98-EF/76.01 aprueba la directiva para la programación y formulación de los presupuestos institucionales de los gobiernos locales para dicho ejercicio (Directiva N° 004-98-EF/76.01). Dentro de la misma, en el formato de presupuesto de gastos de las municipalidades distritales, aprobado por la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF (formato A-3 del anexo N° 9), no se considera la específica del gasto “sentencias judiciales” en el grupo genérico del gasto “personal y obligaciones sociales”, considerándose en los grupos “obligaciones previsionales”, “otros gastos corrientes”, “gastos de capital”, “inversiones” e “inversiones financieras”.

A efectos de proceder al pago, deben observarse las pautas establecidas en la Ley de Gestión Presupuestaria (LGPE) para la programación y ejecución del gasto. Sobre el particular, debe efectuarse la afectación de la asignación presupuestaria correspondiente (operación denominada “compromiso”, de acuerdo al artículo 35° de

¹⁶ Los gobiernos locales y las entidades del sector público pertenecientes a la actividad empresarial del Estado, desarrollan sus respectivos procesos presupuestarios a través de directivas especiales emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo al artículo 23° de la LGPE. En el caso de las municipalidades, además, en la segunda disposición transitoria de la LGPE señala que sus normas les son aplicables en forma progresiva.

¹⁷ El grupo genérico de gastos *“agrupa a los gastos según su objeto, de acuerdo a determinadas características comunes”* (artículo 15° de la LGPE, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 26884).

la LGPE modificado por el artículo 1º de la Ley N° 26884) y posteriormente formalizar la obligación de pago (operación denominada “devengado”, consagrada en el artículo 36º de la LGPE modificado por el artículo 1º de la Ley N° 26884).

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 anterior. 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 cumplirlas¹⁸.

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 una inadecuada programación presupuestal, puesto que no se incluyeron a las sentencias firmes como gasto para el siguiente ejercicio. De esta manera, ante esta omisión, debería precisarse claramente la responsabilidad del titular del pliego y la obligación de programar, con carácter prioritario, el respectivo gasto¹⁹. Esta característica de gasto prioritario no permitiría al titular del pliego decidir su no programación aduciendo la existencia de actividades prioritarias de la institución, puesto que el cumplimiento del mandato judicial se convierte en un gasto tan importante como los que sustentan dichas actividades.

En contrapartida, debería incluirse en la LGPE 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.

2.3. Las modificaciones presupuestarias

Sin perjuicio de establecerse la obligación del titular del pliego de prever en el presupuesto los gastos relativos al cumplimiento de sentencias firmes, ante la falta de programación de dicho gasto en algunas entidades estatales o el agotamiento de los recursos para satisfacerlo en otras, la institución también podría cumplir con el pago de su deuda a través de las modificaciones presupuestarias que son permitidas al titular del pliego.

Al respecto, cabe señalar que el presupuesto aprobado y en ejecución puede ser pasible de modificaciones. Las mismas pueden efectuarse en dos grandes niveles: en el nivel institucional y en el nivel funcional programático, de acuerdo a lo establecido por el artículo 39º de la LGPE, modificado por el artículo 1º de la Ley N° 26884.

¹⁸ Para las sentencias firmes expedidas en el segundo semestre del año, es decir, con posterioridad a la formulación y programación del presupuesto, consideramos que podría utilizarse la reserva de contingencia, como se explicará más adelante.

¹⁹ A esto apunta el segundo párrafo de la disposición transitoria única de la Ley N° 26756, que será descrita y analizada más adelante.

En el nivel institucional, es decir, de los pliegos presupuestarios, pueden realizarse las siguientes modificaciones presupuestarias: los créditos suplementarios, que son los incrementos de montos autorizados de ingresos y egresos, los cuales son aprobados por ley; y las habilitaciones y transferencias de partidas, que son traslados de recursos entre pliegos presupuestales, que también son autorizados por ley.

Por otro lado, en el nivel funcional programático, esto es, de las actividades y proyectos de un pliego determinado, se permiten como modificaciones tanto los créditos como las anulaciones presupuestarias. De acuerdo al artículo 39º de la LGPE, modificado por el artículo 1º de la Ley N° 26884, los créditos implican *“el incremento de las asignaciones presupuestarias de actividades y proyectos, con cargo a anulaciones de la misma actividad o proyecto, de otras actividades y proyectos o a saldos de recursos provenientes de economías resultantes en la ejecución presupuestal”*. Mediante las anulaciones presupuestarias, en contrapartida, se suprime parcial o totalmente una asignación presupuestaria de una actividad o proyecto considerado no prioritario durante la ejecución presupuestal. 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, constituyendo una difícil situación debido a las características de la economía nacional.

En cambio, 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 establece una prelación con relación a las metas presupuestarias que se pretenden lograr, en función al cumplimiento de los objetivos institucionales de primera importancia, los mismos que están relacionados a las funciones primordiales que persigue la entidad.

2.4. La reserva de contingencia

De acuerdo al artículo 17º de la LGPE, la reserva de contingencia es una *“asignación presupuestal de naturaleza global dentro del presupuesto del Ministerio Economía y Finanzas, destinada a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los presupuestos de las entidades 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.

Por ello, sería deseable modificar la LGPE, 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 y que hayan adquirido la calidad de cosa juzgada con posterioridad a las fases de programación y formulación presupuestaria; específicamente, durante el segundo semestre del año. Dicha parte de la reserva podría ser establecida, por ejemplo, en función a los montos demandados en todos los procesos judiciales próximos a concluirse en el segundo semestre del año –información que debe brindar cada titular del pliego al MEF–.

Por último, consideramos importante referirnos a la programación de esta reserva para el año fiscal 1999, por parte del Poder Ejecutivo, la misma que asciende a 2,225 millones de nuevos soles. Según la exposición de motivos del Proyecto de Ley Anual del Presupuesto del Sector Público para 1999, dicha reserva será destinada al financiamiento de “la política salarial, la escolaridad y los aguinaldos de julio y diciembre”. Asimismo, para los programas de “autoconstrucción y destugurización de viviendas que ejecute el Banco de Materiales”. Cabe advertir que, en nuestro concepto, excluyendo la política salarial, estos rubros constituyen actividades y proyectos que ocasionan gastos que sí pueden ser previstos en los presupuestos de las entidades estatales que tienen la función de realizarlas.

Incluso en el caso de la escolaridad y los aguinaldos, el clasificador de los gastos públicos elaborado para la formulación del presupuesto del sector público para 1999 (al igual que el clasificador para el año fiscal 1998), establece la específica del gasto denominada “gastos variables y ocasionales”, entre los cuales se incluyen estos conceptos. Los mismos que por su naturaleza, son gastos ocasionales que perfectamente pueden ser previstos en el presupuesto anual, no observándose así el diseño que la LGPE ha establecido para esta reserva.

VI. POSIBILIDAD DE EMBARGAR LOS RECURSOS ASIGNADOS A LAS ENTIDADES ESTATALES Y LOS BIENES DE LAS MISMAS

En el supuesto que, luego de la notificación del mandato judicial ordenando el cumplimiento de la sentencia, la entidad estatal emplazada adopta una conducta renuente, queda la alternativa de la ejecución forzada. Ello plantea el problema de la posibilidad de embargar los recursos de la entidad destinados al desarrollo de sus actividades.

Justamente, uno de los obstáculos que han dificultado el cumplimiento ha sido 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 caso español, existe una tradición contraria a admitir el mandato judicial de

embargo de fondos y bienes públicos para asegurar la ejecución forzosa de una sentencia. En esta dirección, el artículo 44° de la Ley General Presupuestaria de 1988 señala lo siguiente:

"1. Los Tribunales, Jueces y Autoridades administrativas no podrán despachar mandamiento de ejecución ni dictar providencia de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública"

De esta manera, el remedio encontrado en España supuso, por el contrario, la exigencia de una obligación expresa de la Administración de consignar en su presupuesto una partida de créditos para gastos de ejecución de sentencias²⁰, contemplada en el artículo 111° del Anteproyecto de Ley del Proceso Contencioso-Administrativo. 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.

En el sistema alemán se ha adoptado un criterio diferente con respecto al cumplimiento estatal de sentencias que imponen el pago de montos en dinero. Al respecto, señala Manuel Silva Sánchez que:

*"La regla general es la posibilidad que tienen los tribunales de despachar mandamiento de pago y si no es atendido en el plazo de un mes, pueden despachar directamente embargo sobre los bienes muebles e inmuebles de los entes públicos. Así sólo se consideran inembargables, con mejor criterio, los bienes indispensables para la satisfacción de la función pública que se enumeran con carácter taxativo"*²¹.

Asumiendo una posición sobre la posibilidad de embargar los bienes del Estado, este autor menciona lo siguiente:

"(...) 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, imprescindibles para el funcionamiento de los servicios públicos (...) Cualquier otra extensión de este principio es totalmente injustificable; debiendo entender especialmente aplicable en este punto el dogma de la economía de mercado, que se fundamenta en el normal intercambio, el cual se vería absolutamente truncado si una de las partes de cualquier relación pudiera transformar en facultativas

²⁰ Montoro Chiner, María Jesús. "La ejecución de sentencias en el anteproyecto de ley regulatoria del proceso contencioso-administrativo", en *Documentación Jurídica* (monográfico dedicado al anteproyecto de ley del proceso contencioso-administrativo). Tomo XIII, N° 51, jul-set- 1996, p. 835-860.

²¹ Silva Sánchez, Manuel J. "La ejecución de sentencias contencioso-administrativas: Nuevos horizontes", en *Poder Judicial* (Madrid), 1996, N° 41-42.

*sus obligaciones patrimoniales"*²².

En el caso peruano, este tema adquirió actualidad hace algún tiempo, a raíz de la Ley N° 26599 que modificó el artículo 648° del Código Procesal Civil, incorporando el inciso 1°, que disponía:

*"Art. 648°.- **Bienes inembargables.**- Son inembargables:*

1. Los bienes del Estado.

Las resoluciones judiciales o administrativas, consentidas o ejecutoriadas, que dispongan el pago de obligaciones a cargo del Estado, sólo serán atendidas con las partidas previamente presupuestadas del Sector al que correspondan;"

Esta norma fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional por treintidós congresistas, que interpusieron la acción de inconstitucionalidad respectiva. El Tribunal, mediante la sentencia recaída en el expediente N° 006-96-AI/TC, de fecha 30 de enero de 1997 (publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 7 de marzo), declaró fundada en parte la demanda y consideró inconstitucional la norma en cuanto extendía el privilegio de inembargabilidad –de manera indistinta– al conjunto de bienes del Estado, precisando que este carácter sólo es propio de los bienes del Estado de dominio público, en cumplimiento de lo previsto por el artículo 73° de la Constitución de 1993. Dicho precepto constitucional establece que:

"Artículo 73°.- Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico".

Sobre esta base constitucional, el Tribunal efectúa la siguiente distinción:

"Los bienes del Estado se dividen en bienes de dominio privado y bienes de dominio público; sobre los primeros el Estado ejerce su propiedad como cualquier persona de derecho privado; sobre los segundos ejerce administración de carácter tuitivo y público. El Art. 73° de la Constitución Política del Estado establece que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, deduciéndose de ello que no gozan de aquellas inmunidades los bienes que conforman el patrimonio privado del Estado. La Ley 26599, que modificó el art. 648° del CPC, ha otorgado a los bienes de dominio privado aquella inmunidad que la Constitución otorgó únicamente a los bienes de dominio público".

Estos argumentos, fundamentados en la Constitución, permiten la posibilidad de embargar determinados bienes estatales: los de dominio privado. No obstante, en la sentencia no se establecieron criterios para distinguir un bien de dominio público de un bien de dominio privado del Estado, excepto la relación "tuitiva y pública" que los entes estatales tienen con los bienes de dominio público. De esta manera, debe dotarse de contenido la relación jurídica descrita, de tal suerte que los bienes que no estén involucrados en la misma, constituyen bienes de dominio privado susceptibles de ser embargados.

²² Silva Sánchez, Manuel J. *Ob. Cit.*

En este sentido, si tomamos en consideración las ideas planteadas en los acápites anteriores, de que el Estado debe gozar de privilegios excepcionales frente a los particulares sólo si los mismos se fundamentan en intereses públicos –de relevancia constitucional en muchos casos–; tenemos que los bienes inmersos en una relación “tuitiva y pública” en relación al Estado serán aquellos que resulten indispensables para el cumplimiento de los fines esenciales de los entes estatales (seguridad nacional y seguridad ciudadana, servicio diplomático, servicio de justicia, etc.), para el funcionamiento de los servicios públicos que brinda (educación, salud, etc.) o que sean de uso público, tales como los mares, playas, ríos, riberas, lagos, aire y espacio aéreo, puertos, carreteras, vías públicas, etc. Con relación a las dos primeras categorías, deben tenerse en cuenta las funciones principales y secundarias de cada ente estatal.

Para evitar la arbitrariedad estatal en la afectación de sus bienes como de dominio público o privado, es necesaria una precisión legal en torno a qué bienes tienen la primera característica, siendo por ende inembargables.

Sobre esta regulación, existe la Ley N° 26756, curiosamente publicada el mismo día que la sentencia del Tribunal Constitucional bajo análisis, en la cual se constituye una comisión para que presente al Congreso un proyecto de ley que determine los bienes del Estado que pueden ser objeto de embargo. Dos aspectos son de interés en esta norma:

- a) El art. 2° establece que *"sólo son embargables los bienes del Estado que se incluyan expresamente en la respectiva ley"*. Consideramos que más razonable sería que la norma hubiera exigido que la futura ley precise qué bienes del Estado son inembargables, por su carácter de dominio público, en vez de indicar cuáles son los susceptibles de ser embargados.
- b) La disposición transitoria única de esta norma, que dispone: *"En tanto se apruebe la Ley a que se refiere el artículo 1°, el accionante que solicite al juez el cumplimiento de una resolución judicial que ordena al Estado el pago de una obligación y no sea posible su ejecución al no existir recursos presupuestales para atenderlo, debe solicitar al Juez que requiera al titular del pliego a fin de que, bajo su responsabilidad, señale la partida presupuestal específica en el presupuesto de su Sector, susceptible de ser afectada con orden de embargo. En el caso que no existan recursos susceptibles de afectación, el accionante podrá solicitar al Juez requiera al titular del pliego a fin de que disponga, bajo su responsabilidad, la inclusión prioritaria del adeudo pendiente, en una partida específica para los siguientes ejercicios presupuestarios"*.

Esta ley que establecerá los bienes embargables del Estado (que, reiteramos, debería mejor señalar al conjunto de bienes estatales inembargables) aún no ha sido elaborada. Por lo tanto, es aplicable a la fecha la disposición transitoria única de la Ley N° 26756, que sólo permite el embargo de ciertas partidas presupuestales, vale decir, de dinero asignado a la entidad estatal.

Consideramos que 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 los entes estatales oponen el principio de legalidad presupuestal para no hacer uso de sus recursos dinerarios.

En consecuencia, a nuestro juicio la presunción debería jugar en favor de la posibilidad de embargo de todo bien del patrimonio del Estado que no tenga un notorio carácter de bien de dominio público, es decir, destinado al cumplimiento de los fines principales de la entidad estatal o al funcionamiento de servicios públicos que prestan, o constituyan bienes de uso público. Será el juez del proceso de ejecución el que debe discernir en el caso concreto, qué bienes no cumplen con estas condiciones. Como criterios orientadores tenemos por ejemplo los bienes muebles destinados a la alta dirección de una entidad, que cumplen una finalidad de status o confort; bienes muebles que pueden ser sustituidos, sobre todo cuando la entidad posee más de un bien de la misma naturaleza; bienes muebles para el uso del personal que no estén relacionados con el desarrollo de sus labores. En cuanto a los bienes inmuebles, por ejemplo los predios abandonados de propiedad de un ente estatal.

Finalmente, la posibilidad de embargar los recursos dinerarios de las entidades estatales, se presenta cuando la institución estatal demandada carece de una asignación presupuestaria para satisfacer los gastos ocasionados por sentencia judiciales firmes en su contra, o cuando dichos recursos han sido agotados. Como ya se ha señalado, el titular del pliego debe en este caso efectuar las modificaciones presupuestarias necesarias, anulando el destino de recursos a actividades y proyectos no prioritarios, a fin de cumplir con el mandato judicial. De no ser posible esta alternativa, además de la solución que plantea la disposición transitoria única de la Ley N° 26756, debió haberse permitido al juez la posibilidad de solicitar al titular del pliego de la entidad el documento de gestión que establece cuáles son las actividades y proyectos de la institución que serán ejecutadas de manera prioritaria, a efectos de tener un parámetro objetivo a fin de determinar qué partidas presupuestarias podrían ser razonablemente embargadas.

VII. EL CASO DE LOS ENTES ESTATALES SUJETOS A LAS DIRECTIVAS DE LA OFICINA DE INSTITUCIONES Y ORGANISMOS DEL ESTADO

En el caso de las empresas del Estado, de acuerdo a lo que estableció el artículo 14° de la Ley N° 26706, Ley de Presupuesto del Sector Público para 1997, la dependencia correspondiente del Ministerio de Economía y Finanzas (la Oficina de Instituciones y Organismos del Estado) dicta las normas especiales que regulan el proceso presupuestario, normas de austeridad y remuneraciones aplicables a dichas empresas.

Esta disposición se hizo extensiva a las siguientes instituciones: Superintendencia de Banca y Seguros, SUNAT, ADUANAS, Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, IPSS, OSIPTEL, CONASEV, Comisión Nacional de Zonas Francas, Industriales y Turísticas, Zonas de Tratamiento Especial, Comisión de Tarifas Eléctricas, Unidad Técnica Especializada del FONAVI, Oficina Registral de Lima y

Callao, Oficinas Registrales Regionales y SUNARP, entidades que manejan fondos creados por dispositivo legal expreso que no reciban transferencias de la fuente “recursos ordinarios”, empresas pertenecientes a los CTAR y gobiernos locales y entidades que por dispositivo legal expreso se encuentran comprendidas en el ámbito de la Oficina de Instituciones y Organismos del Estado.

En aplicación de esta disposición de la Ley de Presupuesto de 1997, se estableció la directiva de programación y formulación del plan operativo y presupuesto de las entidades del Estado (las mencionadas en el párrafo precedente) para 1998 (Directiva N° 009-97-OIOE, aprobada por Resolución Ministerial N° 201-97-EF/15). Para el próximo año, el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para 1999 incluye a OSINERG y OSITRAN, excluye a la Oficina Registral de Lima y Callao, Oficinas Registrales Regionales y SUNARP, y señala finalmente que las entidades y fondos del sector público no comprendidos en el artículo 14° regulan sus procesos presupuestarios, exclusivamente, de conformidad con las directivas que apruebe la Dirección Nacional del Presupuesto Público del MEF.

La pautas de programación y formulación presupuestaria difieren en parte de las establecidas en la LGPE, no utilizándose por ejemplo las categorías de gasto establecidas en dicha norma. No obstante, existe un rubro genérico denominado “otros gastos”, en el cual podrían asignarse los recursos para el cumplimiento de sentencias firmes.

En el caso de las empresas estatales, fuera de las disposiciones que norman sus respectivos presupuestos, existe el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), regulado por el Decreto Supremo N° 394-86-EF (elevado a la categoría de ley por el artículo 67° de la Ley N° 24948, Ley de la Actividad Empresarial del Estado) y el Decreto de Urgencia N° 043-96. A este fondo se transfieren el íntegro de las utilidades de las empresas del Estado y del accionariado del Estado y se recaban transferencias del Tesoro Público. Estos fondos se asignan a las empresas del Estado de acuerdo a los parámetros establecidos por el artículo 8° del Decreto Supremo N° 394-86-EF, entre los cuales tenemos las transferencias corrientes con fines específicos; y según el artículo 6° del Decreto de Urgencia N° 043-96, dicha asignación es excepcional, solicitada por la entidad con la debida sustentación “técnica, económica y financiera correspondiente” y aprobada mediante decreto supremo. Cabe destacar también que esta disposición amplía la asignación a “entidades o proyectos”.

En función de esta regulación, consideramos que cabría la posibilidad de utilizar los recursos de este fondo para el pago de montos ordenados por sentencias firmes contra empresas estatales. De manera especial, estos recursos también podrían satisfacer las acreencias impagas de empresas del Estado en proceso de liquidación.

VIII. ALGUNOS ASPECTOS ADICIONALES

1. Pago de intereses

En la medida que el Estado es una parte sin privilegios mayores que su contraparte, dentro de una relación jurídico-procesal, le resultan aplicables las reglas generales del Código Civil en lo relativo al pago de intereses moratorios. En consecuencia, no existe justificación objetiva y razonable para que el Estado se niegue al pago de intereses.

2. Prelación en el pago

Existirá la necesidad de una prelación en el cumplimiento de sentencias firmes que ordenen un pago, en caso que no existan recursos suficientes para poder cubrirlos. Esta solución ciertamente se establece en caso que no operen los mecanismos descritos en los acápite anteriores, no pudiéndose satisfacer todas las deudas de los entes estatales.

De acuerdo al artículo 24º de la Constitución, *“el pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tienen prioridad sobre cualquiera otra obligación del 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.

Por otra parte, consideramos que en segundo orden estarían las obligaciones previsionales, puesto que en la mayor parte de los casos, las pensiones y beneficios complementarios constituyen el único soporte económico de la persona que demanda al Estado, indispensable para el mantenimiento de su integridad personal y su salud.

3. Posibilidad de sustituir la prestación ordenada por el mandato judicial

Finalmente, debe también plantearse la posibilidad de sustituir la obligación a ejecutarse a través de una sentencia firme, sobre todo en aquellos casos en los cuales los recursos presupuestarios para cumplirla o implementarla son considerables; como es el caso de la reposición de trabajadores, al no estar presupuestadas las correspondientes plazas.

Al respecto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español ha considerado que, en determinados casos legalmente previstos y por razones atendibles, puedan modificarse la forma de ejecución del fallo, estableciéndose un *“equivalente económico”* (indemnización) u otra prestación sustitutoria²³. Nosotros agregamos que estas modificaciones del cumplimiento de las sentencias firmes deben establecerse de común acuerdo con los acreedores afectados, y de manera excepcional. Así, puede por ejemplo pensarse en la posibilidad de sustituir un mandato de reposición por una indemnización, adjudicación de bienes estatales de dominio privado, pagos fraccionados en el caso de cuantiosas indemnizaciones por expropiación, etc.

IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El cumplimiento de las sentencias es una obligación ineludible, que no debe hacer distingos en función de la persona o entidad responsable de ejecutar lo que ellas ordenan. Con mayor razón cuando el obligado a darles cumplimiento

²³ Picó i Junoy, Joan. *Ob. Cit.*, pp. 77-78.

es una institución estatal.

2. Los privilegios con que cuenta el Estado cuando es parte obligada a cumplir lo dispuesto por una sentencia, deben ser razonables y de carácter excepcional. Los mismos sólo se justifican en función de su misión de velar por los intereses generales o públicos. Tales privilegios no deberían conducir al extremo de dejar insatisfecho el cumplimiento del fallo o a dilatar irrazonablemente su ejecución. Tampoco a que dichas prerrogativas especiales puedan prevalecer sobre los derechos constitucionales de los justiciables a una tutela judicial efectiva o a la igualdad procesal de las partes.
3. Fuera de estas prerrogativas excepcionales, la inejecución de una sentencia en contra de una entidad estatal, supondría eludir la responsabilidad que corresponde al Estado en el cumplimiento de sus obligaciones. Ello afectaría la seguridad jurídica y la credibilidad del Estado y las instituciones públicas; así como el adecuado funcionamiento de una economía social de mercado, puesto que el Estado se convierte en un agente económico con privilegios arbitrarios. De esta manera, el cumplimiento y ejecución de una sentencia no puede quedar librado a la voluntad del ente estatal.
4. El juez que ejecuta la sentencia debe hacer efectiva la responsabilidad penal, haciendo la denuncia correspondiente, de los funcionarios públicos que incumplen mandatos judiciales en virtud de una simple negativa, así como de aquéllos que dilatan irrazonablemente el cumplimiento de algún requisito administrativo previo, y de aquéllos que oponen una imposibilidad legal que se funda en una incorrecta interpretación de las normas.
5. Existe un aparente conflicto entre el principio de legalidad presupuestaria y el ejercicio de los derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva, ya que el primero no faculta a la Administración a retardar injustificadamente el cumplimiento de las sentencias firmes. En este sentido, los parámetros de razonabilidad en el retardo del cumplimiento están relacionados con la protección de bienes necesarios para el funcionamiento de las entidades estatales, o de intereses constitucionalmente protegidos.

Es por ello que, en observancia del principio de legalidad presupuestaria impuesto a las entidades estatales, las mismas deben programar con diligencia y responsabilidad la previsión de gastos para atender el cumplimiento de las sentencias que hayan obtenido la calidad de cosa juzgada durante el primer semestre del año en el cual se formula el respectivo presupuesto, consignándolo en la específica del gasto destinada a las sentencias judiciales.

Complementariamente, se debe establecer en la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado la responsabilidad administrativa del titular del pliego en el caso que omita programar el gasto relativo al cumplimiento de sentencias en su respectivo presupuesto, considerándose dicho gasto en la ley como prioritario. Asimismo, debe regularse en este instrumento legal la obligación del Ministerio de Economía de proveer, también prioritariamente, los recursos necesarios para su satisfacción.

6. En caso de no programarse los respectivos gastos, deben utilizarse los mecanismos alternativos que prevén las normas presupuestarias, específicamente, la posibilidad de efectuar modificaciones presupuestarias o hacer uso de la reserva de contingencia.

De esta manera, el titular del pliego, de ser necesario, debe efectuar las anulaciones presupuestarias totales o parciales de actividades y proyectos no prioritarios, a efectos de cumplir las sentencias firmes.

Por otro lado, a través de una modificación de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, debe destinarse un monto específico o porcentual de la reserva de contingencia al pago de sentencias que han adquirido la calidad de cosa juzgada durante el segundo semestre del año anterior al de la vigencia del presupuesto que la regule. Ello en contrapartida a la programación del cumplimiento de sentencias firmes obtenidas durante el primer semestre de ese año, en la específica del gasto correspondiente de la entidad demandada.

7. La inobservancia de los mecanismos presupuestales para el cumplimiento de sentencias, no impide que el juez pueda llevar adelante una ejecución forzada del mandato judicial. Para facilitar esta ejecución, se requiere que la ley establezca en forma clara y taxativa cuáles son los bienes estatales inembargables, descartándose la opción contraria formulada por la Ley N° 26756, que propone una norma que señale qué bienes son embargables. Para tal efecto, deben utilizarse como parámetros los bienes considerados de uso público, así como los bienes necesarios para el ejercicio de las funciones principales de cada entidad pública y de los servicios públicos que brinda.
8. Sin embargo, ante la actual ausencia de dicha norma, no es razonable afirmar que las sentencias no puedan ejecutarse. Al respecto, consideramos que la solución provisional ofrecida por la disposición transitoria única de la Ley N° 26756 sólo se circunscribe a la posibilidad de embargar recursos dinerarios de los entes estatales, dejando a discreción de éstos la decisión de embargar determinada asignación presupuestaria. Consideramos que el juez también debería tener la posibilidad de establecer qué asignaciones presupuestarias pueden embargarse, exigiendo al titular del pliego los documentos de gestión que establezcan qué actividades y proyectos serán desarrollados en forma prioritaria.

Asimismo, debería ser procedente el embargo de bienes muebles o inmuebles de dominio privado, es decir, no relacionados con el cumplimiento de las funciones principales de institución estatal o de los servicios públicos que presta, o no afectados a un uso público; siendo el juez el encargado de discernir en el caso concreto, qué bienes no cumplen con las condiciones de bien de dominio público.

9. Las empresas del Estado y entidades estatales cuyos procesos presupuestarios están regulados por las directivas especiales de la Oficina de Instituciones y Organismos del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas,

no están exentas de la obligación de prever los gastos derivados de la ejecución de sentencias firmes, no obstante el destino prioritario de sus recursos a los gastos productivos.

En tal medida, la Oficina de Instituciones y Organismos del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas, debe establecer en sus directivas de programación y formulación presupuestaria de las empresas del Estado y determinados entes públicos, la obligación de prever como gasto el cumplimiento de sentencias firmes, con el correspondiente establecimiento de la responsabilidad administrativa de la persona o colegiado que dirige la entidad.

De otro lado, en el caso específico de las empresas del Estado, las normas que regulan el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado permitirían que dichos recursos puedan ser utilizados para el pago de montos ordenados por sentencias firmes contra empresas estatales. Con lo cual, el directorio de dicho Fondo debería destinar una parte de sus recursos, en caso de ser necesario, a la satisfacción de sentencias firmes contra las empresas del Estado, incluyendo las que están en proceso de liquidación o fueron extinguidas sin cumplir con todos los mandatos judiciales (en especial los que tienen contenido laboral).

10. El Estado no se encuentra exento del pago de los intereses que establece la ley, aplicándosele las normas relativas a intereses moratorios establecidas en los artículos 1242º, 1243º, 1244º, 1245º y 1246º del Código Civil.
11. Debe observarse una prelación en el cumplimiento de las sentencias firmes, por cuanto ciertas acreencias tienen un carácter privilegiado de nivel constitucional, como por ejemplo las laborales previstas por el artículo 24º de la Constitución.
12. Debe plantearse la posibilidad de sustituir la prestación ordenada por el mandato judicial, con anuencia del acreedor, en aquellos casos en los cuales los recursos necesarios para el pago o la implementación de la obligación resultan considerables, por ejemplo, en caso de reposiciones laborales de un amplio conjunto de trabajadores de una misma entidad estatal. En esta dirección, deben considerarse opciones como la indemnización, pagos fraccionados, adjudicación de bienes, entre otras. Esta alternativa no afecta los derechos protegidos en la sentencia ni el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los acreedores del Estado.

Lima, octubre de 1998

ANEXOS

CUADRO 1 ENTIDADES ESTATALES QUEJADAS	
Entidad	Nº de Quejas
Ministerio del Interior	11
Comisión Liquidadora de ECASA	10
Instituto Nacional Penitenciario (INPE)	9
Comisiones Liquidadoras de la Banca de Fomento (Bancos Agrario, Industrial, etc)	7
Municipalidad de Lima	4
Junta Liquidadora de la Empresa de Servicios Municipales de Limpieza de Lima	3
Ministerio de Relaciones Exteriores	3
Superintendencia de Banca y Seguros	3
ENAPU	2
IPSS	2
Ministerio de Agricultura	2
Ministerio de Industria	2
Municipalidad de Casma	2
Municipalidad de La Victoria	2
Municipalidad del Rímac	2
Oficina Nac. De Cooperación Popular	2
Of. de Normalización Previsional (ONP)	2
SUNAD	2
Banco de la Nación	1
Consejo Nacional de Minería	1
Consejo Supremo de Justicia Militar	1
Contraloría General de la República	1
Dirección Reg. de Agricult. de Arequipa	1
Dirección de Salud de la Región Grau	1
Electro Perú	1
ENACE	1
Fuerza Aérea del Perú	1
Gobierno Regional Libertadores - Wari	1
Instituto Geofísico del Perú	1
INGEMMET	1
Junta Liquidadora de la CPV	1
Ministerio de Defensa	1
Ministerio de Economía y Finanzas	1
Ministerio de Justicia	1
Ministerio de Salud	1
Municipalidad de Breña	1
Municipalidad de Chiclayo	1

Municipalidad de Huancavelica	1
Municipalidad de Huaral	1
Municipalidad de Nazca	1
Municipalidad de Puente Piedra	1
Municipalidad de Santiago (Cusco)	1
Pesca Perú	1
PRONAMACHCS	1
PRONAP	1
Proyecto Chira-Piura	1
SUNARP	1
Univ. Nac. Enrique Guzmán y Valle	1
UNMSM	1
Total de quejas	101

CUADRO 2

TIPOS DE PROCESOS JUDICIALES Y PRETENSIONES DE LOS DEMANDANTES (POR QUEJAS)									
	Amparo	Hábeas Corpus	Laboral	Previsional	Contenciosos o Administra.	Proc. Civiles	CIDH(**)	Acción de Cumplimiento	Total Pretensiones
Reposición	27	--	1	--	2	--	--	--	30
Beneficios Sociales	3	--	18	--	--	--	--	--	21
Pensiones	18	--	--	1	--	--	--	1	20
Bonificaciones	6	--	--	--	--	--	--	1	7
Indemnización por despido arbitrario o renuncia voluntaria	--	--	4	--	--	--	--		4
Pretensiones civiles	--	--	--	--	--	10	--	--	10
Otras	2	1	1	--	2	2	1	--	9
Total - Procesos (*)	56	1	24	1	4	12	1	2	
Total General									101

(*) Total referido al tipo de procesos por queja, puesto que en algunos casos, una sola queja es presentada por varios ciudadanos, con sendas sentencias firmes en su favor.

(**) Se consigna el caso Neira Alegría y otros contra el Estado peruano, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.