



Samuel B. Abad Yupanqui^(*)

La **sentencia estimatoria** de amparo: La difícil ruta para su ejecución

The judgment of amparo: A difficult road to its enforcement

Resumen: La sentencia de amparo resulta ser uno de los medios más importantes para la tutela de los derechos fundamentales que son recogidas por esta misma institución. Es por tal motivo que para asegurar su eficacia cuenta con un proceso especial. Sin embargo, en la realidad peruana, la ejecución de dichas sentencias cuenta con muchas dilaciones, si es que no son ejecutadas. En el presente artículo, el autor analiza dicha problemática para terminar concluyendo que es necesario una reforma legal para asegurar la eficacia de la sentencia definitivas de amparo.

Palabras Claves: Sentencia de Amparo - Juez Constitucional - Medidas Coercitivas - Código Procesal Constitucional - Ejecución de Sentencias

Abstract: Amparo judgment turns out to be one of the most important means for the protection of fundamental rights which are collected by the same institution. It is for this reason that to ensure its effectiveness has a special process. However, in the Peruvian reality, the enforcement of such sentences has many delays, if they are not executed in many cases. In this article, the author analyzes this problem. Then, he ends concluding that legal reform is needed to ensure the effectiveness of the final judgment of amparo.

Keywords: Judgment of Amparo - Constitutional Judge - Enforcement Measures - Constitutional Procedural Code - Enforcement of Judgments

Suele afirmarse que el proceso de amparo constituye una manifestación de la tutela de urgencia constitucional, es decir, que por la relevancia de los derechos fundamentales que protege, cuenta con un diseño procesal sumárisimo que le permite garantizar su efectiva protección. De esta manera, se sostiene que el amparo se distingue de los restantes procesos (civiles, laborales y contencioso administrativos), pues pretende garantizar que toda persona pueda contar con una herramienta

(*) Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctor en Derecho Público por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad del Pacífico. Especialista en Derecho Constitucional. Miembro de la Comisión Bases para la Reforma Constitucional designado por el Gobierno de Transición (2001). Socio del Estudio Ehecopar.

La sentencia estimatoria de amparo: La difícil ruta para su ejecución
The judgment of amparo: A difficult road to its enforcement



jurisdiccional sencilla, rápida y, en definitiva, efectiva, que le permita obtener la protección que requiere de sus derechos fundamentales. Así lo reconoce expresamente la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 25.1.

Sin embargo, este ideal se enfrenta con una realidad como la nuestra donde al proceso de amparo le viene resultando difícil cumplir con la noble misión que se había trazado. Y es que al llevarlo a la práctica se encuentra con una serie de obstáculos o vallas que debe tratar de superar, las cuales muchas veces son difíciles de vencer, y en otras oportunidades resulta prácticamente imposible hacerlo. En efecto, al final cuando el afectado llega a la meta lo hace cansado y, si obtiene una sentencia favorable, aún debe transitar una larga ruta para poder ejecutarla, lo cual resulta más difícil si el demandado es una entidad del Estado o hay una huelga judicial.

En el Perú, concretamente en Lima, una demanda de amparo puede demorar semanas y hasta meses en ser calificada, es decir, para que el Juez decida si la admite o no lo hace. Si la demanda se rechaza de plano por existir una causal de improcedencia manifiesta, mientras que

se resuelve la apelación (asumamos que la Corte Superior revoca la decisión) y el expediente se devuelve al Juzgado pueden pasar más de seis meses. Si admite la demanda, hasta que se dicte sentencia de primer grado, fácilmente superamos el año. De ahí, si se apela, el expediente llega a la Sala Civil de la Corte Superior y, previo recurso de agravio constitucional, se accede al Tribunal Constitucional (en adelante, TC), el cual tampoco suele cumplir los plazos establecidos.

En caso que se declare fundada la demanda, el expediente deberá volver al Juzgado para su ejecución, que en muchas ocasiones suele demorarse por las diversas articulaciones que efectúa la parte demandada especialmente si la sentencia ordena pagar una suma de dinero, por ejemplo una pensión, con intereses y devengados, los cuales deberán liquidarse en el propio proceso. Además, si se trata del Estado, éste suele decir que carece de presupuesto y, por tanto, programará el pago en fechas posteriores. De esta manera, puede afirmarse que en la realidad peruana el proceso de amparo, no ha logrado convertirse en una verdadera tutela de urgencia. Si a ello agregamos el fenómeno de la corrupción o sencillamente un criterio judicial equivocado, la situación se torna mucho más grave.

Frente a este panorama brevemente descrito, y que puede parecer desolador, la pregunta que surge inmediatamente es: ¿qué hacer para lograr que el amparo adquiera ese rol de liderazgo que en la actualidad no siempre tiene? ¿Cómo lograr que la ciudadanía “sienta” que el amparo es una herramienta eficaz para proteger sus derechos? ¿Una reforma legal podrá resolver estos problemas? Siempre hemos pensado que las leyes son importantes pero no suficientes. Y es que el amparo no escapa al contexto de crisis que atraviesa el sistema de justicia en nuestro país.



Samuel B. Abad Yupanqui

El Código Procesal Constitucional, vigente desde el 1 de diciembre del 2004, fue un primer paso que apostó por un cambio normativo y por contar con jueces especializados. Sin embargo, la experiencia viene demostrando que requiere algunos ajustes especialmente en lo relativo a la ejecución de las sentencias.

De ahí que después de diez años de vigencia del citado Código, siga siendo válido plantearse el tema de la reforma del amparo en el Perú. Asumimos, que para ello no basta con aprobar leyes o efectuar reformas constitucionales, sino que se requiere (entre otros aspectos) de jueces especializados, con una carga procesal razonable y una moderna organización de su despacho que le permita agilizar su labor.

A ello, no se escapa el TC, pues su labor también requiere de un cambio luego de la pésima actuación de sus anteriores magistrados. Por ello, en las líneas que siguentrataremos de abordar esta temática en el entendido (evidente, por cierto) que el país requiere de mecanismos idóneos para proteger los derechos de las personas. Un instrumento crucial para ello es el amparo, cuyo eficaz funcionamiento contribuiría, a la vez, a elevar los reducidos niveles de confianza ciudadana en nuestro sistema de justicia.

1. La sentencia de amparo

La sentencia, como señala Fairén Guillén, es una resolución judicial que pone fin al proceso, o a un estadio del mismo (instancia o casación)⁽¹⁾. En este sentido, la resolución con la que culmina el proceso de amparo constituye una sentencia y no un auto, como algunos antiguamente habían señalado⁽²⁾. Conforme a lo dispuesto por el Código, el juez deberá expedirla dentro del plazo de cinco días de vencido el término para la contestación de la demanda, salvo que se haya solicitado informe oral o se deba emitir un auto de saneamiento procesal.

Dicho plazo, por lo general, no suele cumplirse.

El juez al momento de dictarla, debe efectuar un doble análisis de la pretensión o pretensiones contenidas en la demanda. En primer lugar, examinar si aquella cumple con los requisitos de procedibilidad que le exige el ordenamiento procesal (juicio de procedibilidad); y en segundo lugar, en caso de superarlo, declarará que la pretensión es fundada o infundada (juicio de mérito)⁽³⁾.

De acuerdo con lo anterior, la sentencia podrá declarar improcedente, infundada (sentencia desestimatoria) o fundada la demanda (sentencia estimatoria). En este último caso, es decir, si acoge la pretensión esta decisión, por lo general, será una de condena. Como señala Fix Zamudio, “la sentencia que otorga la protección al reclamante tiene el carácter de un fallo de nulidad” y “posee naturaleza de sentencia de condena”⁽⁴⁾. El Código en su artículo 55, inspirándose en la legislación española señala que la sentencia que declara fundada la demanda de amparo deberá contener alguno o algunos de los siguientes pronunciamientos:

“1) Identificación del derecho constitucional vulnerado o amenazado;

2) Declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos constitucionales protegidos con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos;

- (1) FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *Doctrina general del Derecho Procesal. Hacia una teoría y ley procesal generales*. Barcelona: Librería Bosch, 1990; p. 355.
- (2) Uno de los proyectos iniciales presentados durante el proceso de elaboración del texto constitucional calificó al acto procesal con el que culmina el proceso de amparo como auto. Incluso, la exposición de motivos del anteproyecto de la derogada Ley 23506 precisaba que aquel terminaba con un auto y no a través de una sentencia.
- (3) PEYRANO, Jorge. *El juicio de procedibilidad*. Anuario de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Rosario. Universidad Católica Argentina. No. III, 1981; p. 301.
- (4) FIX ZAMUDIO, Héctor. *Ensayos sobre el derecho de amparo*. 2da. edición. México: Porrúa. UNAM, 1999; p. 68.

La sentencia estimatoria de amparo: La difícil ruta para su ejecución
The judgment of amparo: A difficult road to its enforcement

3) Restitución o restablecimiento del agraviado en el pleno goce de sus derechos constitucionales ordenando que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la violación;

4) Orden y definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la sentencia”.

Además, agrega que “En todo caso, el juez establecerá los demás efectos de la sentencia para el caso concreto”. De tal modo, el juez cuenta con mayores potestades para garantizar la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

Un tema adicional ha sido determinar si es posible que el Tribunal Constitucional dicte sentencia definitiva si en las instancias inferiores la demanda ha sido rechazada de plano. Por un lado, se ha considerado que si el Tribunal detecta que no debió rechazarse de plano la demanda, debería anular la resolución impugnada y ordenar que el caso sea nuevamente tramitado para contar con una sentencia de mérito sobre la cual pueda pronunciarse. El Tribunal ha acogido un criterio distinto, conforme lo expuso en el caso Ada Victoria Jacinto Benítez de Hamada y otro⁽⁵⁾ cuando entendió que:

“1. (...) a) aun cuando ha existido rechazo liminar de las demandas interpuestas, este Tribunal considera, según jurisprudencia precedente, emitida en casos análogos a los que motivan los reclamos de los recurrentes, que sus petitorios resultan perfectamente atendibles en sede constitucional; b) tomando en consideración que el resultado de las demandas interpuestas de todos modos habrá de ser estimatorio, de acuerdo con los fundamentos de esta misma sentencia y con los precedentes antes referidos, carece de todo sentido dilatar innecesariamente su proceso, tanto más cuanto que se corre el riesgo de convertir en irreparables los derechos reclamados”.

Compartimos el criterio del Tribunal pues prioriza la necesidad de tutelar los derechos fundamentales sobre las formalidades procesales, aunque es preciso que actúe con mucho cuidado para evitar generar una situación de indefensión de la parte demandada, tal como en ocasiones ha sucedido.

2. La denominada “sentencia ampliatoria”

El cuarto párrafo del artículo 59 del Código Procesal Constitucional regula la figura de la sentencia ampliatoria cuya finalidad es que la sentencia dictada en un proceso constitucional se cumpla. Lamentablemente, en el Perú cuando acaba un proceso constitucional de amparo y se cuenta con una sentencia firme la historia aún no acaba. Empieza la etapa de ejecución que pretende lograr que la sentencia se cumpla. El citado artículo dispone que “Cuando el obligado a cumplir la sentencia sea un funcionario público el Juez puede expedir una sentencia ampliatoria que sustituya la omisión del funcionario y regule la situación injusta conforme al decisorio de la sentencia”.

Del texto de la citada norma se desprende que el supuesto de hecho para su procedencia es que exista una omisión por parte de un funcionario público (no un particular) que se encuentra obligado a cumplir una sentencia. Esta omisión habilita al Juez a emitir una sentencia ampliatoria que la sustituya.

La institución de la sentencia ampliatoria exige una correlación con la sentencia que pretende ampliar y hacer efectiva (“conforme al decisorio de la sentencia”, dice el Código), la misma que no puede ser desnaturalizada pues debe respetar la garantía de la cosa juzgada. Y es que la sentencia sólo puede ser ejecutada por el juez de la demanda “en sus propios términos”, conforme lo reitera el artículo 22 del Código Procesal Constitucional. Así por ejemplo, si el demandante solicita una licencia de funcionamiento a una Municipalidad para poder dar inicio a las actividades de un colegio para niños con discapacidad y pese a que se reúnen todos los requisitos exigidos

(5) Expediente No. 1251-2002-AA/TC, publicado el 4 de mayo de 2003. El Peruano *Garantías constitucionales*, pp. 6243-6244.



Samuel B. Abad Yupanqui

por el TUPA, la Municipalidad no le otorga la licencia solicitada, podría presentarse una demanda de amparo y si ella se declara fundada y no se acata, el juez podría sustituir tal omisión y conceder la licencia al amparo de una sentencia ampliatoria.

Esta correlación que debe existir entre la sentencia firme y la sentencia ampliatoria no sólo fluye del texto citado del Código Procesal Constitucional, sino que ha sido destacada por el Tribunal Constitucional, según el cual la sentencia ampliatoria tiene por “objeto sustituir la omisión por parte de la entidad vencida de acatar la sentencia en sus propios términos”⁽⁶⁾.

En este sentido, en el Expediente No. 01106-2010-PA/TC, ante una solicitud de sentencia ampliatoria, el Tribunal Constitucional reiteró que dicha figura no permitía incluir aspectos ajenos a la sentencia:

“4. Que mediante resolución de fecha 15 de octubre de 2008, en su fundamento 542, el a quo declaró infundada la citada petición por estimar que no correspondía ampliar los efectos de la sentencia que tuteló sus derechos fundamentales a hechos no controvertidos, más aún cuando los hechos solicitados no constituían actos homogéneos. Con fecha 2 de noviembre de 2009, en el fundamento 587, el ad quem confirmó la decisión apelada, considerando que lo que perseguía el actor era la modificación de la sentencia, toda vez que lo solicitado, no formaba parte de la pretensión original demandada.

(...)

6. Que en el presente caso, se advierte que lo pretendido por el recurrente excede los parámetros que establece el citado artículo 59, toda vez que lo que pretende es la modificación de los términos establecidos en la sentencia de segundo grado que estimó su demanda, situación que no se condice con los presupuestos procesales exigidos para la emisión de una sentencia ampliatoria, (...).”

La sentencia ampliatoria tiene límites. No puede ir más allá de lo que dispuso la sentencia y, obviamente, no puede afectar a terceros, porque la controversia se encuentra limitada a

las partes del proceso. En el caso del Sr. Castañeda contra el CNM⁽⁷⁾, se desnaturalizó esta institución, pues sencillamente la sentencia original se refería a la supuesta falta de motivación y no al nombramiento de un Fiscal Supremo; en segundo lugar, las partes en el proceso eran el Sr. Castañeda y el CNM, no las fiscales supremas nombradas, ni el Ministerio de Economía y Finanzas al que se pretendió obligar a crear plazas. Es decir, la sentencia ampliatoria terminó afectando a terceros ajenos al proceso, lo cual desnaturalizaba totalmente la institución.

En consecuencia, si una sentencia ampliatoria pretende modificar lo establecido por la sentencia que pretende ampliar, se estaría excediendo de lo previsto por el artículo 59 del Código. Ella sólo trata de garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva que comprende el derecho a que las sentencias contra el Estado sean cabalmente cumplidas.

3. El grave problema del incumplimiento de las sentencias de amparo, de su cumplimiento parcial o tardío

La derogada Ley 23506, no estableció un procedimiento especial para la ejecución de las sentencias estimatorias. Ello ha permitido que en varias ocasiones las sentencias que no han sido acatadas por el demandado, hayan carecido de un mecanismo eficaz para su ejecución. Ante tal situación, la derogada Ley 25398 introdujo algunas normas sobre el particular.

Pese a la existencia de este conjunto de disposiciones, la realidad ha evidenciado el grave problema del incumplimiento de

(6) Expediente No. 00174-2006-Q/TC.

(7) Expediente No. 00791-2014-PA.

La sentencia estimatoria de amparo: La difícil ruta para su ejecución *The judgment of amparo: A difficult road to its enforcement*

sentencias de amparo, especialmente de aquellas dictadas por el Poder Judicial contra el Estado. Así lo hizo notar la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial 19: “Incumplimiento de sentencias por parte de la administración estatal”, aprobado por Resolución Defensorial 62-98/DP del 26 de octubre de 1998⁽⁸⁾. Esta situación ha conducido a que los afectados hayan tenido que acudir a los procesos constitucionales para garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales⁽⁹⁾. Así por ejemplo el Tribunal Constitucional ante un caso de inejecución de una resolución judicial sostuvo que “el incumplimiento de lo establecido en una sentencia con carácter de cosa juzgada implica la violación, lesión o disminución antijurídica de un derecho fundamental, que este colegiado tiene la obligación de reparar con toda firmeza”⁽¹⁰⁾.

Incluso, el tema ha sido de conocimiento de la Comisión y luego de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a donde se ha acudido para garantizar el cumplimiento de las sentencias de amparo. Así por ejemplo, la Corte Interamericana en el caso “Cinco pensionistas vs. Perú”, sentencia del 28 de febrero de 2003, consideró que:

“141. De todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal considera que el Estado violó el artículo 25 de la Convención Americana en perjuicio de los señores (...), al no ejecutar las sentencias emitidas por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia del Perú, sino después de casi ocho años de dictadas estas”.

Y es que en el Perú, el incumplimiento de sentencias ha contado con diversas modalidades. Por un lado se han presentado casos en los que la autoridad se negaba a acatar la sentencia sin ninguna justificación; en otros alegaba carecer del presupuesto necesario para hacerlo o no contar con una plaza vacante (por ejemplo, si se trataba de la reposición de un empleado público). También se han presentado casos en los

cuales la autoridad aparentemente cumplía con la sentencia, pero posteriormente reiteraba la misma agresión contra el demandante, o que cumplía parcialmente o lo hacía luego de un larguísimo debate en la etapa de ejecución o porque se ha interpuesto una nueva demanda de amparo contra ella (amparo contra amparo) lo que inicia un nuevo litigio constitucional.

Cabe agregar que el Poder Ejecutivo (y el Estado en su conjunto) carecen de un registro confiable, actualizado y transparente de todas las sentencias pendientes de ejecución, de las razones que sustentan su no acatamiento, su cumplimiento parcial, el retraso en hacerlo y los montos si se trata de sumas de dinero. Esta falta de transparencia no contribuye a garantizar la ejecución de las sentencias que constituye un verdadero derecho fundamental.

Lamentablemente, el problema del incumplimiento de sentencias de amparo (tanto del Poder Judicial como del Tribunal Constitucional) subsiste, lo que haría necesaria una reforma legal al respecto. Incluso, como hemos visto, el Tribunal ha tenido que “crear” el recurso de agravio a favor del cumplimiento de sentencias para contribuir (parcialmente) a superar este problema.

Finalmente, no hay que olvidar que la determinación del contenido de la sentencia en forma sumamente clara ayuda a su ejecución⁽¹¹⁾. En todo caso, ¿podrá una sentencia ser interpretada para determinar sus alcances? La respuesta es afirmativa. En

(8) DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Debido proceso y Administración estatal*. Lima: 1999; pp. 75 y siguientes.

(9) En la experiencia comparada, en su momento, también se han presentado este tipo de problemas. “Los procedimientos utilizados por la administración para lograr la inejecución de los fallos son infinitos. (...) los administradores muestran una habilidad extraordinaria para conseguir sus fines y lograr que prevalezca su criterio. Se ha llegado a decir que la administración, a la que por otra parte, se le reprocha su falta de imaginación, hace gala en este aspecto de una ingeniosidad notable.” GONZÁLEZ PÉREZ Jesús, *Comentarios a la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Tomo II. 3era. edición. Madrid: Civitas, 1998; p. 1752.

(10) Expediente No. 1546-2002-AA/TC.

(11) Expediente No. 5287-2008-AA/TC, fundamento 16.



Samuel B. Abad Yupanqui

efecto, a veces sucede que su exacto sentido no surge de una lectura literal de la misma. En tales casos, el Tribunal ha fijado pautas interpretativas para determinar el sentido exacto de una sentencia cuando existen dudas sobre lo que ella dispone⁽¹²⁾. Así, propone acudir al método histórico de interpretación. Aquel exige verificar las pretensiones de la demanda, el auto admisorio, la contestación, entre otros documentos del proceso, a fin de determinar lo que pretendió exactamente el demandante y lo que, finalmente, resolvió la sentencia. Ello es particularmente útil, pues para determinar si el demandado viene incumpliendo una sentencia de amparo que ha adquirido firmeza, previamente debemos estar seguros de sus alcances.

4. Medidas introducidas por el Código Procesal Constitucional para garantizar la ejecución de las sentencias de amparo

Como hemos indicado, la derogada Ley 23506 no resultó satisfactoria para garantizar el cumplimiento de las sentencias de amparo. La falta de una remisión precisa que determine cuáles de las disposiciones del Código Procesal Civil eran aplicables, la escasa creatividad judicial para exigir el cumplimiento de sus propias sentencias, las dudas sobre la aplicación al proceso de amparo de las facultades coercitivas previstas en el artículo 53 del Código Procesal Civil de 1993 (multas compulsivas y progresivas e incluso la detención hasta por 24 horas), han permitido que en el Perú exista un elevado número de sentencias incumplidas.

En tal sentido, resultaba indispensable que el legislador de amparo regule expresamente lo que un sector de la doctrina denomina medios compulsorios⁽¹³⁾, que permiten al juez garantizar el cumplimiento de sus decisiones. Dichos

medios pueden ser: a) extraprocesales, ya sea patrimoniales o extrapatrimoniales, y b) intraprocesales, es decir, las sanciones por mala conducta al interior del proceso. Tales medios también se denominan medidas coercitivas, las cuales son “mecanismos de presión psicológica dictados por el órgano jurisdiccional que compelen al sujeto incumplidor a acatar el mandato judicial”⁽¹⁴⁾ y “tienen por misión y meta lograr una ‘tutela jurisdiccional efectiva’”⁽¹⁵⁾.

Así, por ejemplo, existe la institución angloamericana del desacato disciplinario o *contempt of court* que ante el incumplimiento de la parte demandada permite al propio juez que dictó sentencia disponer su inmediata detención o arresto (medio compulsorio extrapatrimonial), o también la posibilidad de imponerle multas de aumento progresivo, conocidas en doctrina como *astreintes* (medio compulsorio patrimonial) de origen jurisprudencial francés⁽¹⁶⁾. Todo ello porque consideramos, siguiendo a Peyrano, que “los tribunales no deben contentarse con decir el derecho, sino que también deben asegurarse de que lo dicho en el papel de la sentencia (o de la resolución) se traduzca en la realidad de los hechos”⁽¹⁷⁾.

En Colombia, por ejemplo, el artículo 27 del Decreto 2591 señala que la sentencia de tutela deberá cumplirse sin demora y establece un procedimiento bastante eficaz para su

(12) Expediente No. 2602-2010-AA/TC, fundamento 8.

(13) Seguimos la clasificación y los conceptos utilizados por SIMONS PINO, Adrián. *El derecho a la ejecución plena de las decisiones judiciales y los medios compulsorios procesales*. En: *Derecho Procesal, II Congreso Internacional*. Lima: Universidad de Lima. Fondo de Desarrollo Editorial, 2002; p. 105.

(14) MONROY PALACIOS, Juan. *La tutela procesal de los derechos*. Lima: Palestra Editores, 2004; p. 252.

(15) ARIANO DEHO, Eugenia. *Problemas del proceso civil*. Lima: Jurista Editores, 2003; p. 393.

(16) Señala Eugenia Ariano que: “La *astreinte* fue una creación eminentemente jurisprudencial que para algunos se remonta a una mítica sentencia del Tribunal del Cray del 23 de marzo de 1811 y para otros al famoso caso de la princesa de Beaufremont destinataria de una intimación de la Corte de apelación de París del 7 de agosto de 1878”. ARIANO DEHO, Eugenia. *Óp. cit.*; p. 389.

(17) PEYRANO Jorge. *Medida cautelar innovativa*. Buenos Aires: Depalma, 1981; p. 115.

La sentencia estimatoria de amparo: La difícil ruta para su ejecución *The judgment of amparo: A difficult road to its enforcement*

ejecución. Si esto no ocurriese dentro de las cuarentiocho horas:

“El juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquel. Pasadas otras 48 horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y el superior hasta que cumplan la sentencia.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso.

En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”.

Por su parte, en España, el artículo 95.4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), RRUBOTC permite la imposición de multas coercitivas a cualquier persona que incumpla los requerimientos del Tribunal dentro de los plazos señalados, las cuales pueden ser reiteradas hasta su total cumplimiento por parte de los interesados. Asimismo, la Ley 29/1998, del 13 de julio, Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa cuenta con un capítulo especial referido a la ejecución de sentencias (artículos 103 a 113) que diseña un nuevo sistema que se nutre de la doctrina existente y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁽¹⁸⁾.

Por su parte, la Constitución mexicana en su artículo 107, según la versión reformada el 06 de junio del 2011, y su ley de amparo, vigente a partir del 03 de abril del 2013 en sus

artículos 192 al 214, regulan lo referente al procedimiento de ejecución de sentencias (Título III, Cumplimiento y Ejecución). La citada norma constitucional establece que si la autoridad responsable trata de eludir el cumplimiento de una sentencia “procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria”, y agrega que “No podrá archiversse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional”.

Este tipo de medidas coercitivas deberían haber inspirado una mejor regulación del procedimiento que contribuya a hacer cumplir las sentencias de amparo en nuestro país. Así lo postulaba el artículo 22 del Anteproyecto de Código Procesal Constitucional, pues no solo incorporaba las multas sucesiva o “astreintes” sino, además, la prisión civil⁽¹⁹⁾. Sin embargo, durante el debate en el Congreso se eliminó la posibilidad judicial de disponer la detención del obligado en caso de incumplimiento de una sentencia de amparo. Incluso, luego de aprobado el texto por el Congreso de la República, el entonces Ministro de Economía y Finanzas, Pedro Pablo Kuczynski, remitió un oficio al Presidente del Consejo de Ministros

(18) ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. *La ejecución de sentencias*. En: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. 2da. edición. Dirigido por LEGUINA VILLA, Jesús y Miguel SÁNCHEZ MORÓN. Valladolid: Editorial Lex Nova; pp. 504-505.

(19) El citado dispositivo introdujo la prisión civil señalando que: “2. (...) La sentencia que ordena la realización de una prestación de dar, hacer o no hacer es de actuación inmediata. Para su cumplimiento, y de acuerdo al contenido específico del mandato y de la magnitud del agravio constitucional, el juez podrá hacer uso de multas fijas o acumulativas, disponer la destitución del responsable, o, incluso, su prisión civil efectiva hasta por un plazo de seis meses renovables. (...) La prisión civil efectiva cesa inmediatamente después de acatado el mandato. Si dicho acatamiento solo puede realizarse con la presencia del detenido, este debe solicitar su libertad al juez, fundamentándola en su voluntad de realizar la actividad exigida y especificando el modo y tiempo en que cumplirá la misma”.



Samuel B. Abad Yupanqui

solicitando la observación de la autógrafa por no estar de acuerdo con la regulación del procedimiento de ejecución de sentencias previsto en ella. Finalmente, el referido pedido no fue tomado en cuenta y la ley fue promulgada.

De esta manera, el artículo 22 del Código Procesal Constitucional incorpora medidas coercitivas como los astreintes (“multas fijas o acumulativas”⁽²⁰⁾) e incluso la posibilidad de iniciar procedimientos disciplinarios que conlleven la eventual destitución de la autoridad renuente a acatar una sentencia de amparo. En efecto, precisa el artículo 59 que el juez podrá disponer que la autoridad competente disponga la apertura de un procedimiento administrativo contra quien no acata la decisión judicial y contra el superior del mismo cuando ello corresponda. En definitiva, se ha tratado de dotar de medidas eficaces al juez para que sus sentencias sean acatadas. Y es que como ha sostenido el Tribunal Constitucional en una importante sentencia que desarrolla la ejecución de las sentencias constitucionales⁽²¹⁾, el juez ejecutor en caso de incumplimiento dicta los:

“(…) apercibimientos necesarios para la ejecución de las sentencias (...), tales como la imposición de multas fijas o acumulativas, o incluso disponiendo la *destitución* del responsable de la afectación de los derechos fundamentales; sanciones que incluso puede imponerse al superior del responsable que también incumpla lo ordenado en la sentencia cuando sea requerido para ello.

Ambas herramientas son suficientemente persuasivas para obtener la ejecución de la sentencia, pero no pueden ser usadas discrecionalmente, sino que corresponde que la autoridad competente, en cada caso, cumpla con motivar y sustentar en forma adecuada sus decisiones, esto es, hacer mínimamente referencia a los requerimientos hechos así como a los apremios dispuestos.

(...), la autoridad jurisdiccional debe hacer de conocimiento del Ministerio Público los hechos ilícitos que pudieran presentarse durante el trámite de ejecución de sentencia para los fines pertinentes (artículo 8 CPC); e, igualmente, puede requerir el auxilio de la fuerza pública, para las diligencias que sean necesarias desarrollar con las garantías que aquella otorga”.

Todo ello se justifica pues existe un derecho a la ejecución de las sentencias que es una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva⁽²²⁾. Sin embargo, se ha presentado cierto debate respecto a si los jueces de amparo pueden ordenar la destitución de una autoridad electa (por ejemplo, un Alcalde) debido al incumplimiento de su sentencia. Al respecto, el Jurado Nacional de Elecciones consideró a través del Acuerdo No. 22086-005 de 22 de agosto de 2006 que:

“(…), si bien el Alcalde es un funcionario público (...), la ocupación del cargo es resultado de una elección ciudadana, por consiguiente puede ser apartado de su cargo a través de la declaración de vacancia prevista en la Ley Orgánica de Municipalidades No. 29972, o por revocatoria de su mandato, conforme a la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos No. 26300; que, el artículo 23 de la Ley No. 27972 y el artículo 5 inciso u) de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones No. 26486, establecen la

(20) Incluso el TC aplicó este dispositivo en la sentencia estimatoria de amparo por el cobro indebido de arbitrios efectuado por la Municipalidad de San Isidro y le impuso la multa de 10 Unidades de Referencia Procesal (Expediente No. 0592-2005-PA/TC, fundamento 26). La referida municipalidad no había acatado lo dispuesto por la sentencia del TC recaída en un proceso de inconstitucionalidad sobre arbitrios municipales que extendió sus efectos a todos los gobiernos locales del país. Si la Municipalidad de San Isidro hubiera acatado la sentencia de inconstitucionalidad el proceso de amparo no hubiera sido presentado pues no habría existido conflicto y, ciertamente, la multa no se hubiera impuesto.

(21) Expediente No. 4119-2005-AA/TC, fundamento 56.

(22) CAIRO ROLDÁN, Omar. *El Tribunal Constitucional y la ejecución de las sentencias de los procesos constitucionales de tutela de los derechos*. Palestra del Tribunal Constitucional. Lima: Palestra Editores, febrero 2007; pp. 497 y siguientes.

La sentencia estimatoria de amparo: La difícil ruta para su ejecución
The judgment of amparo: A difficult road to its enforcement

competencia exclusiva y excluyente del Jurado Nacional de Elecciones, para declarar en definitiva instancia la vacancia del cargo de alcalde, cuando se configure alguna de las causales establecidas taxativamente en la Ley Orgánica de Municipalidades, (...); consecuentemente, este Jurado no puede declarar la vacancia de un alcalde por destitución, al no encontrarse prevista legalmente como causal de vacancia. En consecuencia, se concluye que contra los alcaldes no procede la figura jurídica de la destitución, por consiguiente el artículo 22 del Código Procesal Constitucional deviene inaplicable en este caso (...)

En tal caso, se trató de una resolución dictada por el Primer Juzgado Civil de Huancayo en un proceso de cumplimiento que ordenó la destitución del Alcalde del Consejo Distrital de Pilcomayo, Provincia de Huancayo, decisión que fue comunicada al Jurado y que motivó el citado Acuerdo.

Además, se han suscitado problemas cuando se ha tratado de ejecutar sentencias de amparo que tienen impacto económico contra el Estado, pues éste último suele alegar (a través de sus Procuradores) que debe aplicarse el artículo 47 del Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, Decreto Supremo No. 013-2008-JUS, el artículo 70 del Texto Único Ordenado de la Ley No. 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, así como las leyes que anualmente se dictan que suelen incorporar normas especiales. Tales normas establecen límites porcentuales anuales para el pago (3%) y un plazo de hasta cinco años para hacerlo. Sobre el particular se ha presentado interpretaciones opuestas. Así por ejemplo, el Pleno Jurisdiccional Distrital Constitucional, realizado los días 15 y 16 de julio del 2010 a iniciativa de la Corte Superior de Justicia de Lima arribó a la siguiente conclusión:

“¿Al emitirse una sentencia que ordena al Estado el pago de una suma de dinero, de solicitarse y ordenarse una medida cautelar, el procedimiento a seguir debe ser el previsto en el ordenamiento procesal constitucional, o el trámite especial regulado en el procedimiento contencioso administrativo?”

Conclusión plenaria:

La ejecución de la sentencia constitucional firme, debe de ser inmediata y en un plazo judicial que no debería exceder

a los 4 meses, para que sea concordante con lo previsto en la parte final del artículo 59 del Código Procesal Constitucional. Debiéndose ordenar la medida cautelar solicitada, de acuerdo a lo previsto por este Código”.

En cambio, la Resolución Administrativa No. 149-2012-P-PJ, publicada en el diario oficial el 13 de abril de 2012, precisó en su parte considerativa que:

“2. Que sobre el tema de la ejecución de sentencias de condena para el pago de obligaciones dinerarias contra entidades del Estado, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial ya se ha pronunciado anteriormente al dictar sendas disposiciones administrativas sobre el particular, como son: el Oficio Circular de marzo de 2005, emitido en mérito al acuerdo de Consejo del 4 de marzo de 2005, así como la Resolución Administrativa No. 128-2008-CE-PJ, publicada el 10 de junio de 2008.

(...)

7. Que si el monto del requerimiento judicial supera las posibilidades de pago con cargo al presupuesto institucional vigente, las entidades deben hacer de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender las sentencias de manera progresiva, efectiva y bajo responsabilidad, en el ejercicio presupuestario siguiente. En este caso los pagos pueden atenderse con cargo a los presupuestos institucionales de los cinco años subsiguientes, guardando un estricto orden de prelación legal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley No. 28411.”

El primer artículo de la citada Resolución exhortaba a todos los jueces de la República a tener en cuenta los lineamientos establecidos



Samuel B. Abad Yupanqui

por ella, así como el Oficio Circular de marzo de 2005 y la Resolución Administrativa No. 128-2008-CE-PJ dictada por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Con anterioridad, la Resolución Administrativa No. 452-2011-P/PJ, “Circular referida a la aplicación progresiva de los apercibimientos establecidos en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional” de fecha 22 de diciembre de 2011 dispuso en su parte resolutive que:

“Artículo Primero.

Establecer que en la ejecución de sentencias firmes que disponen el pago de sumas de dinero y demás obligaciones laborales o previsionales en los que el Estado o las instituciones públicas sean parte obligada, los apremios y apercibimientos regulados en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional deberán ser efectuados por los jueces en forma gradual y progresiva. En tales supuestos deberán observar rigurosamente el principio de legalidad presupuestal a que se refiere el artículo 70, inciso 1, de la Ley No. 28411, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto, por lo que han de conceder un plazo prudencial para el debido y cabal cumplimiento de lo que haya sido ordenado judicialmente”.

De esta manera, tanto el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial como la Presidencia de la Corte Suprema han considerado que cuando se trata de sentencias con contenido patrimonial de sumas elevadas, debe darse al Estado un “plazo prudencial” para su cumplimiento, lo cual en la práctica puede terminar dilatando la tutela de los derechos fundamentales⁽²³⁾.

5. La represión de actos homogéneos

Un antecedente que evidencia la importancia de esta institución introducida por el Código Procesal Constitucional llegó a conocimiento del Tribunal Constitucional el 23 de julio del 2002⁽²⁴⁾. En tal ocasión la señora Juana Zapata

Quevedo y otros trabajadores demandaron a la Municipalidad Provincial de Sullana pues luego de haber sido repuestos en cumplimiento de sentencias de amparo anteriores, dicha municipalidad (tres meses después) volvió a despedirlos. Ante tal situación acudieron sin éxito al Juzgado Civil de Sullana para que en cumplimiento de las sentencias que los favorecían disponga su reposición; por ello se vieron obligados a presentar una nueva demanda de amparo. En su sentencia, el Tribunal Constitucional señaló que:

“4. Los demandantes acudieron al Juez del Primer Juzgado Civil de Sullana, con fecha cinco de enero de dos mil, para que, en cumplimiento de las mencionadas sentencias, se requiera al alcalde demandado a fin de que los reponga en sus puestos de trabajo; petición que fue denegada mediante resolución que fue confirmada por el superior, con fecha veintitrés de marzo de dos mil (...), los órganos jurisdiccionales, sin tener en cuenta la trascendencia de los motivos alegados por los recurrentes, se limitaron a dar respuesta en el sentido de que ‘se trataba de hechos nuevos, y que se dejaba a salvo el derecho de los demandantes para que lo hagan valer conforme a ley’ (...).

5. Por consiguiente, no existe duda de que las resoluciones judiciales expedidas por ambas instancias lesionan el derecho a la tutela judicial efectiva al no exigir el cumplimiento de la sentencia estimatoria a la municipalidad demandada, esto es, a favor de los recurrentes.

(23) En esta dirección, con fecha 27 de diciembre de 2013, se publicó la Ley No. 30137, la cual tiene por objeto establecer criterios de priorización para el pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada a fin de reducir costos al Estado, la cual ha sido reglamentada por el Decreto Supremo No. 001-2014-JUS, de 15 de febrero de 2014, dicha ley modificó el artículo 47.3 del Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo.

(24) Expediente No. 161-2001-AA/TC, El Peruano, Garantías constitucionales, 10 de diciembre de 2002; pp. 5609-5610.

La sentencia estimatoria de amparo: La difícil ruta para su ejecución *The judgment of amparo: A difficult road to its enforcement*

6. (...) este Tribunal considera que el proceso de ejecución de sentencias en sus propios términos forma parte del derecho fundamental a la tutela efectiva”.

Como puede apreciarse, los trabajadores afectados tuvieron que iniciar un nuevo proceso de amparo para tutelar sus derechos pues el procedimiento de ejecución de sentencias no permitió garantizarlos. Para evitar esta situación el artículo 60 del Código Procesal Constitucional señala que: “Si sobreviniera un acto sustancialmente homogéneo al declarado lesivo en un proceso de amparo podrá ser denunciado por la parte interesada ante el juez de ejecución. Efectuado el reclamo, el juez resolverá este con previo traslado a la otra parte por el plazo de tres días. La resolución es apelable sin efecto suspensivo. La decisión que declara la homogeneidad amplía el ámbito de protección del amparo, incorporando y ordenando la represión del acto represivo sobreviniente”.

Esta institución denominada “represión de actos homogéneos” es un procedimiento novedoso que procede en “aquellos casos en los que el que ha resultado vencedor en un proceso de amparo se vea nuevamente afectado en sus derechos fundamentales, por actos similares a los que ya fueron objeto de pronunciamiento en sede jurisdiccional, y siempre que los derechos constitucionales afectados sean sustancialmente los mismos. En estos casos, igualmente corresponde que

el juzgador adopte las medidas previstas en el artículo 8 del CPC y, de ser el caso, con el apoyo de la fuerza pública”⁽²⁵⁾.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en estos casos. Así ha establecido en una importante sentencia⁽²⁶⁾ los fundamentos y presupuestos para ser concedido, señalando que previamente debe existir una sentencia fundada que se encuentre ejecutoriada, ya sea del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional, y que el mandato dispuesto por ella haya sido cumplido. Luego de acatada la sentencia, si el acto lesivo se reitera recién ahí se presenta la represión de actos homogéneos donde habrá que tomar en cuenta los elementos subjetivos y objetivos que señala la citada sentencia. Criterio similar fue expuesto en el Expediente 04878-2008-PA/TC.

6. Reflexión final

Una democracia moderna requiere contar con instrumentos procesales ágiles y rápidos para proteger los derechos fundamentales vulnerados o amenazados. Ello no sólo permitiría garantizar los derechos de las personas individualmente consideradas (dimensión subjetiva), sino a la vez contribuiría a legitimar al sistema de justicia (dimensión objetiva). Sin embargo, en la actualidad ello no viene ocurriendo con el proceso de amparo en nuestro país.

Para revertir esta situación es importante efectuar puntuales reformas normativas para fortalecer el régimen legal que garantice que las sentencias definitivas se ejecuten de inmediato y no sigan sometidas a la arbitraria discrecionalidad de la Administración Pública. Además, resulta especialmente relevante la actuación de la nueva conformación del Tribunal Constitucional debido al público desprestigio del anterior. 

(25) Expediente No. 161-2001-AA/TC, El Peruano, Garantías constitucionales, 10 de diciembre de 2002; pp. 5609-5610.

(26) Expediente No. 05287-2008-AA/TC.