

La tutela jurisdiccional efectiva en la fase de ejecución: El caso de las pretensiones administrativas

Presentado por:

Zapata Periche, Isidora Concepción
Bayona Castro, Esthely Rosa
Bruno Zapata, Jimmy Manuel Ángel
Chinguel Antón, Esmeralda
Zapata Periche, Simón

ISBN: 978-9915-698-67-0



9 789915 698670

La tutela jurisdiccional efectiva en la fase de ejecución: el caso de las pretensiones administrativas

Zapata Periche, Isidora Concepción;
Bayona Castro, Esthely Rosa; Bruno
Zapata, Jimmy Manuel Ángel;
Chinguel Antón, Esmeralda; Zapata
Periche, Simón

© Zapata Periche, Isidora Concepción;
Bayona Castro, Esthely Rosa; Bruno
Zapata, Jimmy Manuel Ángel;
Chinguel Antón, Esmeralda; Zapata
Periche, Simón, 2026

Primera edición (1.ª ed.): febrero, 2026

Editado por:

Editorial Mar Caribe ®

www.editorialmarcaribe.es

Av. Gral. Flores 547, 70000 Col. del
Sacramento, Departamento de Colonia,
Uruguay.

Diseño de carátula e ilustraciones: *Los
autores*

Libro electrónico disponible en:

<https://editorialmarcaribe.es/ark:/10951/isbn.9789915698670>

Formato: Electrónico

ISBN: 978-9915-698-67-0

ARK: [ark:/10951/isbn.9789915698670](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:org:ark:iv:10951-isbn.9789915698670)

[Editorial Mar Caribe \(OASPA\)](#): Como miembro de la Open Access Scholarly Publishing Association, apoyamos el acceso abierto de acuerdo con el código de conducta, la transparencia y las mejores prácticas de OASPA para la publicación de libros académicos y de investigación. Estamos comprometidos con los más altos estándares editoriales en ética y deontología, bajo la premisa de «Ciencia Abierta en América Latina y el Caribe»

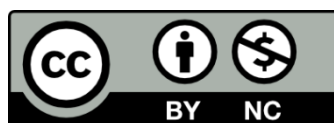
OASPA

Editorial Mar Caribe, firmante N° 795 de 12.08.2024 de la [Declaración de Berlín](#)
"... Nos sentimos obligados a abordar los retos de Internet como un medio funcional emergente para la distribución del conocimiento. Obviamente, estos avances pueden modificar significativamente la naturaleza de la publicación científica, así como el actual sistema de garantía de calidad..." (Max Planck Society, ed. 2003, pp. 152-153).



[CC BY-NC 4.0](#)

Los autores pueden autorizar al público en general a reutilizar sus obras únicamente con fines no lucrativos, los lectores pueden utilizar una obra para generar otra, siempre que se dé crédito a la investigación, y conceden al editor el derecho a publicar primero su ensayo bajo los términos de la licencia CC BY-NC 4.0.



Editorial Mar Caribe se adhiere a la "Recomendación relativa a la preservación del patrimonio documental, comprendido el patrimonio digital, y el acceso al mismo" de la UNESCO y a la Norma Internacional de referencia para un sistema abierto de información archivística ([OAIS-ISO 14721](#)). Este libro está preservado digitalmente por datasegura.info

Editorial Mar Caribe

**La tutela jurisdiccional efectiva en la
fase de ejecución: el caso de las
pretensiones administrativas**

Colonia, Uruguay

2026

**La tutela jurisdiccional efectiva en la
fase de ejecución: el caso de las
pretensiones administrativas**

Editorial Mar Caribe ©

WEB: www.editorialmarcaribe.es

Correo: contacto@editorialmarcaribe.es

Contacto: [+5491127955080](tel:+5491127955080)

Dirección: Av. General Flores 547, Colonia del Sacramento, 70000. Uruguay

Cita APA:

Bayona Castro, E.R., Bruno Zapata, J.M.A., Chinguel Antón, E., Zapata Periche, I.C., & Zapata Periche, S. *La tutela jurisdiccional efectiva en la fase de ejecución: el caso de las pretensiones administrativas*. Colonia del Sacramento: Editorial Mar Caribe.

<https://editorialmarcaribe.es/ark:/10951/isbn.9789915698670/ebook.pdf>

Visite nuestras redes sociales:



Índice

Prólogo.....	10
Introducción.....	12
Capítulo 1	15
La tutela jurisdiccional efectiva en la fase de ejecución: el caso de las pretensiones administrativas.....	15
Génesis y evolución del control jurisdiccional de la Administración.....	16
Del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva	17
La cosa juzgada y la inmodificabilidad de las sentencias	18
Tipología de pretensiones administrativas y sus efectos ejecutivos	19
Pretensión de nulidad o ineficacia	19
Reconocimiento y restablecimiento del derecho.....	19
Declaración de contraria a derecho y cese de actuación material	20
Pretensión de cumplimiento	20
Pretensión de indemnización	20
El procedimiento de ejecución forzada en el PCA	21
Identificación del responsable y plazos	22
El rol de las medidas coercitivas	22
Ejecución de obligaciones de dar suma de dinero y el conflicto presupuestario.....	23
El ciclo de programación y sus retardos.....	23
El límite porcentual y la priorización.....	23
El embargo de fondos públicos	24
El plazo razonable en la ejecución administrativa	25
El fenómeno de la capitalización de intereses y la mora estatal	26
Mecanismos de control constitucional de la ejecución	26
El Amparo contra Resoluciones Judiciales en ejecución	26
La Fórmula Sustitutoria en el Nuevo Código Procesal Constitucional	27
Desafíos y patologías en la ejecución de mandatos administrativos.....	27
La autotutela administrativa como obstáculo	27
La inacción del Ministerio Público	28
Tendencias y perspectivas para 2025-2026.....	28

El instituto del urgimiento y la digitalización	28
Responsabilidad civil objetiva del funcionario	29
Capítulo 2	31
Tratado sistemático del proceso contencioso administrativo en el Perú: texto único ordenado de la Ley 27584	31
Evolución Histórica y Fundamentos del Control Jurisdiccional	31
Estructura Normativa del Texto Único Ordenado	32
Principios Rectores y su Función Integradora	34
Principio de Integración y Suplencia de Oficio	34
Principio de Favorecimiento del Proceso (Pro Actione)	34
Igualdad Procesal y Finalidad Tuitiva	35
El Objeto del Proceso: Control de la Actuación Administrativa	35
Actuaciones Impugnables y Tipología de Pretensiones	35
Sujetos y Competencia: La Dinámica de la Relación Procesal.....	36
Intervención del Ministerio Público y Defensoría	37
Competencia Territorial y Funcional	37
Vías Procedimentales: Proceso Urgente vs. Proceso Ordinario	37
El Proceso Urgente y la Tutela Diferenciada	38
El Proceso Ordinario y sus Etapas	38
La Actividad Probatoria y el Valor del Expediente Administrativo	39
Remisión del Expediente Administrativo	39
Pruebas de Oficio y Valoración	40
Medidas Cautelares: Garantía de Eficacia de la Sentencia	40
Requisitos y el Juicio de Ponderación.....	40
Medidas de Innovar y de No Innovar	41
La Sentencia y los Efectos de la Cosa Juzgada Administrativa.....	41
Ejecución de sentencias contra el Estado	41
Invalidez de actos elusivos.....	42
Medios impugnatorios y el futuro del recurso de casación	42
Reforma de la Casación (2025-2026)	42
Análisis Jurisprudencial: Precedentes y Tendencias 2023-2026.....	43
Doctrina sobre Bonificaciones y Remuneraciones	43

Prescripción y facultades de la administración	43
Retos del Sistema: Entre la Formalidad y la Justicia Material	45
Capítulo 3	46
Mecanismos de presión y ejecución: multas coercitivas y acumulativas, apercibimientos de responsabilidad penal y procedimientos disciplinarios en el ordenamiento peruano	46
Fundamentos de la ejecución forzosa en la administración pública peruana	47
Presupuestos de validez para la acción ejecutiva.....	47
Multas coercitivas y acumulativas: el constreñimiento económico iterativo	48
Naturaleza y compatibilidad jurídica	49
Metodologías de cálculo y criterios de razonabilidad	49
El mecanismo de la acumulación (Iteratividad)	50
Apercibimiento de responsabilidad penal: El desacato como conducta delictiva.....	51
Requisitos sustanciales del mandato y el apercibimiento	51
Protocolo de remisión al Ministerio Público	53
Procedimientos disciplinarios: La presión sobre el servidor civil	53
Faltas relacionadas con la ejecución y el cumplimiento	54
Límites y garantías en el despliegue de la coerción.....	55
El Principio de Razonabilidad y la No Confiscatoriedad.....	55
El principio non bis in idem en la concurrencia de sanciones.....	56
Control Judicial: Revisión Judicial y Medidas Cautelares	56
Dinámicas sectoriales y evolución normativa hacia 2026	57
Capítulo 4	59
Mecanismos de presión y ejecución en el ordenamiento jurídico peruano: de la ejecución subsidiaria a la supervisión constitucional y al apremio personal	59
Fundamentos de la Ejecución en el Derecho Administrativo: La Autotutela Ejecutiva.....	60
Ejecutividad y Ejecutoriedad del Acto Administrativo.....	60
La Ejecución Subsidiaria o Substitutoria	61
Ejecución de Obligaciones de Hacer y No Hacer en el Proceso Civil.....	62

Dinámica de las Prestaciones de Hacer	62
Ejecución Omisiva o de No Hacer	63
Medidas de Apremio: La Coerción como Herramienta de Efectividad.....	64
Multas Coercitivas y Progresivas (Astreintes)	64
Apremio Personal y Restricción de la Libertad	65
Audiencias Públicas de Cumplimiento: La Ejecución Estructural	66
El rol de la supervisión de sentencias en el Tribunal Constitucional	66
El Estado de Cosas Inconstitucional y el Litigio Estructural.....	67
Supervisión Internacional: La Corte Interamericana de Derechos Humanos	68
Mecanismos de Seguimiento de la Corte IDH	68
Innovaciones en la Ejecución: El Nuevo Código Procesal Constitucional ..	69
La Fórmula Sustitutoria.....	69
Control Disciplinario y Responsabilidad Penal	69
Desafíos Estructurales y el Futuro de la Ejecución	70
La necesidad de reformas en el derecho administrativo.....	70
La Oralidad como Factor de Celeridad.....	71
Síntesis de Mecanismos de Presión y su Aplicabilidad.....	71
Capítulo 5	73
Régimen jurídico de la ejecución de sentencias contra el Estado	73
Fundamentos del Modelo Judicialista en la Ejecución contra la Administración.....	73
El Procedimiento de Requerimiento al Pliego Presupuestario.....	75
Mecanismos de Cumplimiento Interno y Modificaciones Presupuestarias	75
Responsabilidad de los Funcionarios en la Gestión del Pago	76
Plazos Legales y el Régimen de Programación Multianual.....	77
La Regla de los Seis Meses para el Inicio de la Ejecución Forzada.....	77
Programación a Cinco Años Fiscales (Art. 73 DL 1440)	78
Criterios de Priorización de Pago: Ley N° 30137 y Ley N° 32493.....	78
Orden de Prelación por Materia	79
Escalas de Pago según la Unidad Impositiva Tributaria (UIT)	80
Límites de Afectación Presupuestaria y el Concepto de Saldo Disponible.	81

Restricciones en la Base de Cálculo del 5%.....	81
La Excepción de la Partida 2.. en las Leyes de Presupuesto 2024-2025 ...	82
El Embargo Subsidiario: Concepto, Requisitos y Bienes Afectables	82
La Inembargabilidad Relativa y el Dominio Público vs. Privado	82
El Conflicto con la Ejecución Anticipada y la Cosa Juzgada	84
La Antinomia Normativa	85
El Registro en los Aplicativos Informáticos: AIRHSP y Demandas Judiciales.	86
El Aplicativo Demandas Judiciales y Arbitrales contra el Estado.....	86
El Registro en AIRHSP para Pagos a Personal	86
Responsabilidad Penal y Facultades Coercitivas del Juez	87
Multas Compulsivas y Progresivas	87
Remisión al Ministerio Público	87
Destitución del funcionario	88
Dinámica de las Comisiones Multisectoriales y Listados Complementarios	88
La Función de la Comisión (D.S. N° 012-2025-EF)	88
Desafíos Futuros y el Derecho al Plazo Razonable	89
Conclusión.....	90
Bibliografía.....	93

Prólogo

Es frecuente en la doctrina procesal sostener que el derecho a una tutela judicial efectiva no se limita al acceso a los tribunales ni a la sentencia motivada. Sin embargo, la realidad forense presenta una imagen más sombría: ciudadanos que, después de años de litigio contra el Estado, tienen en sus manos un papel sellado que el poder político se resiste a hacer valer. Es en esta brecha, en este limbo de la ineficacia, donde la presente investigación adquiere una importancia fundamental.

El libro que el lector tiene en sus manos, *La tutela jurisdiccional efectiva en la fase de ejecución: el caso de las pretensiones administrativas*, no es simplemente un manual técnico sobre procedimientos de apremio. Es, en esencia, un alegato valiente y rigurosamente documentado contra la arbitrariedad disfrazada de prerrogativa. Los autores diseccionan con precisión quirúrgica uno de los problemas más persistentes del Derecho Administrativo contemporáneo: la pervivencia de una cultura de la inmunidad estatal que perdura bajo el ropaje de la inembargabilidad y de las restricciones presupuestarias.

La investigación acierta al señalar que la ejecución no es solo un complemento del proceso, sino su verdadera prueba. Si el mandato judicial no se cumple, el Poder Judicial se reduce a una idea vacía y el Estado de Derecho a una mera simulación. En sus páginas, se analiza cómo la Administración Pública, respaldada por una historia de desigualdad, suele plantear obstáculos que distorsionan la verdadera naturaleza de la justicia. Sin embargo, los autores van más allá del simple diagnóstico, proponiendo una nueva mirada sobre el imperium judicial y exigiendo responsabilidad funcional, lo cual resulta innovador para la academia y necesario en la

práctica jurídica.

El enfoque de convencionalidad que atraviesa la obra merece especial atención. Al incorporar los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el texto señala que la ineficacia de las sentencias no es solo un problema procesal, sino también una violación de compromisos internacionales que afectan la dignidad humana.

Este libro llega en un momento crucial para nuestros sistemas judiciales, invitando a los magistrados a ejercer su autoridad sin dudas frente a la burocracia y a los abogados a encontrar en estas páginas las herramientas argumentativas necesarias para que la tutela deje de ser solo una promesa y pase a ser una realidad diaria.

Esta obra, por su profundo análisis y su dedicación a la justicia efectiva, está destinada a ser un referente clave para comprender la compleja relación entre el ciudadano y el poder en el siglo XXI.

Bayona Castro, Esthely Rosa

Introducción

El Estado de Derecho moderno no se limita únicamente a la declaración de derechos ni a contar con un sistema para resolver conflictos. Su verdadera efectividad se juzga por la capacidad del ordenamiento jurídico de plasmar en la realidad palpable lo decidido por un juez. En este contexto, la tutela jurisdiccional efectiva no solo es un principio fundamental, sino también un derecho de carácter prestacional que obliga a todos los poderes del Estado. No obstante, la experiencia procesal muestra que el camino hacia la justicia con frecuencia se detiene en un punto crítico: la fase de ejecución.

Este libro de investigación, titulado *La tutela jurisdiccional efectiva en la fase de ejecución: el caso de las pretensiones administrativas*, surge de la necesidad de explorar la brecha entre la obtención de una sentencia favorable y su cumplimiento efectivo cuando la parte obligada es la Administración Pública. Históricamente, el proceso contencioso-administrativo ha estado marcado por una estructura asimétrica, en la que los privilegios de la Administración —como la inembargabilidad de bienes estatales o las prerrogativas presupuestarias complejas— frecuentemente convierten las sentencias en victorias pírricas o en declaraciones sin efectos prácticos.

La investigación sostiene que la tutela jurisdiccional no debe considerarse fragmentada. Cuando la ejecución fracasa, se vulneran, en sentido retrospectivo, el derecho al debido proceso y el acceso a la justicia. Por ello, esta obra analiza críticamente los mecanismos de ejecución forzosa, las medidas coercitivas y la responsabilidad de los funcionarios en las

pretensiones administrativas, con el objetivo de responder a una pregunta clave: ¿Cómo asegurar que el poder judicial prevalezca frente a la resistencia de la burocracia estatal?

A lo largo de los capítulos, el lector podrá explorar un análisis completo que abarca desde la base constitucional del derecho a la ejecución hasta las patologías procesales más frecuentes en el foro administrativo. Se abordan temas esenciales como el control de la discrecionalidad en la ejecución de fallos, la tutela cautelar durante la etapa de ejecución y los estándares internacionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos relativos a la efectividad de los recursos judiciales.

A pesar de que la tutela jurisdiccional efectiva es un concepto ampliamente desarrollado en la doctrina, existe un vacío analítico respecto de la fase de ejecución cuando el sujeto obligado es la Administración Pública. Persiste una visión decimonónica que privilegia la autotutela administrativa por encima del *imperio* judicial. Esta investigación se justifica al proponer una relectura del principio de legalidad presupuestaria y de la inembargabilidad de los bienes estatales, no como dogmas absolutos, sino como límites que deben ceder ante la supremacía de la cosa juzgada.

La ineficacia de las sentencias contra el Estado provoca una profunda erosión de la confianza ciudadana en las instituciones. Cuando un administrado obtiene una victoria judicial que no se traduce en un cambio en su realidad jurídica o material, el sistema de justicia fracasa en su función pacificadora. Este libro busca rescatar la dignidad del ciudadano frente a la burocracia, argumentando que una justicia lenta o inejecutable es, en esencia, una denegación de justicia.

En la praxis forense, los abogados y magistrados enfrentan obstáculos procesales sistemáticos (como la falta de presupuesto o la rotación de funcionarios) que dilatan *indefinidamente* la ejecución de los fallos. La investigación ofrece soluciones pragmáticas al analizar la efectividad de las

multas coercitivas, la responsabilidad personal del funcionario y las medidas cautelares en ejecución, dotando a los operadores jurídicos de herramientas argumentativas de aplicación inmediata.

Este libro busca ser más que una mera fuente de consulta para académicos y especialistas en Derecho Administrativo. También es una herramienta valiosa para magistrados, abogados litigantes y gestores públicos que enfrentan a diario el reto de hacer realidad la justicia en un entorno de recursos limitados y de resistencias institucionales. En esencia, se propone una reinterpretación de la ejecución procesal, no como un simple trámite administrativo, sino como la garantía final de la dignidad del ciudadano frente al poder.

Capítulo 1

La tutela jurisdiccional efectiva en la fase de ejecución: el caso de las pretensiones administrativas

La tutela jurisdiccional efectiva se configura en el ordenamiento jurídico contemporáneo no simplemente como un conjunto de reglas adjetivas, sino como un derecho fundamental y humano de carácter sustancial que vincula directamente a todos los poderes públicos. En el ámbito de la justicia administrativa, este derecho adquiere una relevancia crítica, pues constituye el mecanismo de control de la actuación de una Administración Pública que, históricamente, ha gozado de prerrogativas que a menudo dificultan la ejecución de los mandatos judiciales (Corvalán, 2012).

La verdadera dimensión de la tutela jurisdiccional no se agota en el libre acceso a los tribunales o en la obtención de una sentencia motivada; su prueba de fuego reside en la fase de ejecución, etapa que ha sido descrita como la hora de la verdad de la justicia, en la que lo decidido en un plano abstracto debe transformarse en una realidad tangible para el administrado (Alejos, 2026).

El presente capítulo analiza de manera exhaustiva el régimen de ejecución de las pretensiones administrativas en el Perú, evaluando la tensión entre la efectividad de las resoluciones judiciales y los límites impuestos por el principio de legalidad presupuestaria y la inembargabilidad de los bienes estatales.

Génesis y evolución del control jurisdiccional de la Administración

Para comprender la naturaleza actual de la ejecución en el proceso contencioso-administrativo, es imperativo examinar la evolución de los modelos de justicia administrativa (Cristoval De la Cruz, 2021). Históricamente, el sistema peruano bebió de la tradición francesa del modelo revisor o del proceso al acto. Bajo este esquema, la función judicial se limitaba estrictamente a revisar la legalidad de una decisión administrativa previa, actuando como un juez de casación que solo podía anular el acto pero no sustituir la voluntad de la Administración. Esta visión, profundamente arraigada en la desconfianza del Poder Ejecutivo ante la interferencia judicial, convertía la ejecución en una suerte de jurisdicción retenida por la propia Administración, en la que el cumplimiento de la sentencia dependía en gran medida de la voluntad del órgano administrativo.

Con el advenimiento del constitucionalismo moderno y la promulgación de la Ley N° 27584, el modelo peruano transitó hacia un esquema de plena jurisdicción o de proceso subjetivo. En este modelo, el objeto del proceso no es el acto administrativo en sí, sino la tutela de la situación jurídica del administrado. Esto implica que el juez no solo tiene la potestad de anular un acto ilegal, sino que también está facultado para dictar mandatos que restablezcan el derecho vulnerado, ordenando acciones concretas de dar, hacer o no hacer.

Esta transformación es vital para la fase de ejecución, pues otorga al juzgador un imperium que antes le estaba vedado, permitiéndole supervisar activamente que la Administración no eluda sus responsabilidades mediante

formalismos o inacción (véase la Tabla 1).

Tabla 1: Modelo peruano hacia un esquema de plena jurisdicción o de proceso subjetivo.

Evolución del Modelo	Enfoque Principal	Alcance de la Ejecución
Modelo Revisor (Francés)	Control objetivo del acto administrativo.	Limitada a la anulación, la ejecución depende de la Administración.
Modelo Subjetivista (Plena Jurisdicción)	Tutela de derechos e intereses legítimos.	El juez ordena el restablecimiento total del derecho mediante la ejecución forzosa.
Estado Constitucional	Tutela jurisdiccional efectiva como derecho humano.	Ejecución en los propios términos de la sentencia; inmodificabilidad.

Del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva

La tutela jurisdiccional efectiva es un derecho complejo que el Tribunal Constitucional ha desglosado en varias etapas fundamentales: el acceso a los órganos jurisdiccionales, el cumplimiento de las normas del debido proceso y la ejecución de la resolución obtenida. No existe tutela real si el Estado, tras un proceso de años, permite que la sentencia se convierta en una simple declaración de intenciones, sin efecto práctico alguno (Alejos, 2026).

En este sentido, la eficacia de lo decidido es una garantía de materialización que exige que el resultado del proceso tenga una dosis mínima y sensata de eficacia en la realidad del justiciable.

El contenido de este derecho incluye el derecho a una resolución fundada en derecho y debidamente motivada, lo que implica que el juez debe exponer un hilo lógico y jurídico que justifique su decisión. Sin embargo, la razonabilidad de una sentencia es distinta de su acierto; una resolución puede ser razonable si aplica las normas interpretadas conforme a criterios aceptados, incluso si la solución es discutible. En la fase de ejecución, esta razonabilidad se traduce en que los medios que utiliza el juez para hacer cumplir su mandato deben ser proporcionados y adecuados a la naturaleza de la obligación.

La cosa juzgada y la inmodificabilidad de las sentencias

Un componente crítico de la tutela en la fase de ejecución es la garantía de la cosa juzgada. Este principio asegura que una decisión judicial definitiva permanecerá inalterable y será respetada tanto por la ciudadanía como por el Estado. La inmodificabilidad impide que lo resuelto sea desconocido por resoluciones posteriores, incluso si la autoridad que la dictó considerara que la decisión original no se ajustaba a la legalidad (Vargas, 2012).

En el ámbito administrativo, esto es fundamental para evitar que las entidades pretendan revivir discusiones fenecidas mediante nuevos actos administrativos que contradigan lo ordenado judicialmente, actos que el ordenamiento sanciona con la nulidad absoluta.

Tipología de pretensiones administrativas y sus efectos ejecutivos

El Texto Único Ordenado de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo establece un catálogo de pretensiones que prefiguran el contenido del mandato ejecutivo. Cada tipo de pretensión impone un desafío distinto al juez de ejecución, según sea de carácter declarativo, constitutivo o condenatorio.

Pretensión de nulidad o ineficacia

La pretensión de nulidad busca la invalidez total o parcial de un acto administrativo que contraviene la Constitución o la ley. En la ejecución, este mandato suele ser de naturaleza negativa o de cese; la Administración debe retirar del mundo jurídico el acto viciado y todos sus efectos. La complicación surge cuando el acto ya ha producido efectos materiales irreversibles, en cuyo caso la ejecución debe orientarse a la indemnización o al restablecimiento de la situación previa mediante acciones complementarias (Alca, 2020).

Reconocimiento y restablecimiento del derecho

Esta es la pretensión tutelar por excelencia. No se limita a anular el acto lesivo, sino que exige que el juez reconozca un derecho subjetivo del administrado y ordene las medidas necesarias para su pleno ejercicio. Por ejemplo, en casos de despidos arbitrarios en el sector público, el restablecimiento implica la reincorporación al puesto de trabajo y, si así se establece, el pago de las remuneraciones devengadas. La ejecución aquí requiere una supervisión constante por parte del juez sobre los actos de

gestión interna de la entidad demandada.

Declaración de contraria a derecho y cese de actuación material

Esta pretensión se dirige contra las vías de hecho, es decir, actuaciones físicas de la Administración que carecen de sustento en un acto administrativo previo. La ejecución en estos casos suele tramitarse mediante el proceso urgente debido a la inmediatez del perjuicio. El juez debe ordenar el cese inmediato de la actividad y, en su caso, la reposición de las cosas al estado anterior a la perturbación.

Pretensión de cumplimiento

La pretensión de cumplimiento se plantea ante la inactividad de la Administración, ya sea formal (omisión de respuesta) o material (incumplimiento de una obligación legal o de un acto firme). La ejecución es especialmente difícil en estos supuestos, pues el juez debe superar la inercia burocrática. El fallo ordena la realización de una conducta específica y su incumplimiento suele desencadenar la imposición de multas coercitivas y la responsabilidad penal del funcionario.

Pretensión de indemnización

De naturaleza puramente patrimonial, esta pretensión busca la reparación económica de los daños causados por la actuación administrativa. Su ejecución se enfrenta a las barreras presupuestarias más estrictas del ordenamiento, pues requiere la previsión de fondos en el presupuesto anual de la entidad (véase la Tabla 2).

Tabla 2: Tipo de pretensión de indemnización

Tipo de pretensión	Objeto de la Sentencia	Naturaleza de la Ejecución
Nulidad / Ineficacia	Declarar la invalidez del acto.	Eliminación de efectos jurídicos.
Reconocimiento	Restablecer el derecho vulnerado.	Mandato de hacer o dar.
Cese de Actuación	Detener vías, de hecho.	Mandato de no hacer o de cesar.
Cumplimiento	Realizar actuación omitida.	Mandato de ser específico.
Indemnización	Reparar daños y perjuicios.	Pago de una suma de dinero.

El procedimiento de ejecución forzada en el PCA

La ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo se rige por el principio según el cual el juez no puede ser un mero espectador. El Texto Único Ordenado establece que el juzgador de primera instancia es titular de la potestad de ejecución, debiendo identificar con precisión al

funcionario responsable dentro de la estructura de la entidad demandada (Cristoval De la Cruz, 2021).

Identificación del responsable y plazos

Una vez que el mandato queda firme, el responsable del cumplimiento es la autoridad de la más alta jerarquía de la entidad. Esta autoridad puede designar a un funcionario específico para la ejecución y comunicarlo por escrito al juez. Un aspecto innovador es que la responsabilidad persiste incluso si el funcionario renuncia o concluye su vínculo laboral, siempre que el incumplimiento se haya producido durante su gestión o tras su notificación. El juez debe otorgar plazos razonables pero perentorios, considerando la complejidad de la actuación administrativa requerida.

El rol de las medidas coercitivas

Ante la resistencia de la Administración, el juez debe ejercer sus facultades de coacción. A falta de normas detalladas en la LPCA, se aplican supletoriamente las facultades previstas en el Código Procesal Civil y en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Las multas coercitivas son la herramienta más común; se trata de sanciones pecuniarias progresivas que no tienen naturaleza sancionadora per se, sino de apremio para doblegar la voluntad del funcionario renuente (Canosa, 2020). Estas multas son independientes de las responsabilidades administrativas o penales que pudieran derivarse de la desobediencia.

En las obligaciones de hacer que no sean personalísimas, el juez puede recurrir a la ejecución por tercero o a la subrogación. Esto implica que la prestación sea realizada por una persona distinta del obligado, a costa de este último. Aunque en el derecho administrativo la subrogación es compleja debido a las competencias regladas, es viable en actos materiales o técnicos en los que el juez puede habilitar a un perito o a otra entidad para ejecutar el

mandato.

Ejecución de obligaciones de dar suma de dinero y el conflicto presupuestario

El pago de deudas de contenido patrimonial es, sin duda, el terreno en el que el derecho a la tutela efectiva colisiona con mayor fuerza con los privilegios estatales. El principio de legalidad presupuestaria establece que ningún gasto puede realizarse sin estar debidamente financiado y previsto en la ley anual de presupuesto.

El ciclo de programación y sus retardos

El cumplimiento de las sentencias dinerarias se rige por pautas estrictas. Las entidades deben prever el gasto en su presupuesto institucional. Sin embargo, dado que el presupuesto se formula con meses de antelación al inicio del año fiscal, las sentencias que quedan firmes en el segundo semestre de un año a menudo deben esperar hasta el ejercicio fiscal siguiente para ser programadas (Ivanega, 2011). El Decreto Legislativo 1440 señala que los requerimientos que no puedan ser atendidos en el año corriente deberán satisfacerse en los cinco años fiscales siguientes, un plazo que a menudo roza los límites de la razonabilidad.

El límite porcentual y la priorización

Históricamente, se han establecido topes para el pago de sentencias, a menudo fijados en un porcentaje de los ingresos ordinarios de la entidad o en límites de la reserva presupuestal. El Titular del Pliego tiene la obligación de realizar modificaciones presupuestarias para priorizar el pago de deudas judiciales (Espinoza, 2023). No obstante, el informe Defensorial 19 advierte que muchas entidades utilizan la falta de presupuesto como excusa sistemática

para incumplir, alegando que otros gastos operativos son más urgentes. Ante esta situación, el juez de ejecución debe exigir documentos de gestión que acrediten que la entidad ha agotado sus posibilidades de modificación presupuestaria antes de aceptar una postergación del pago.

El embargo de fondos públicos

La inembargabilidad de los bienes del Estado es una prerrogativa que el Tribunal Constitucional ha limitado de manera significativa. Solo son inembargables los bienes de dominio público, es decir, aquellos destinados directamente a la prestación de un servicio público esencial o al uso de la comunidad. Los bienes de dominio privado de las entidades estatales, así como los fondos que no estén específicamente destinados a metas sociales prioritarias, son susceptibles de embargo. La justicia material exige que el Estado responda con su patrimonio, como cualquier deudor, especialmente cuando la deuda es de naturaleza laboral o previsional, en la que el interés del administrado goza de una protección constitucional reforzada (véase la Tabla 3).

Tabla 3: Normativa presupuestaria, disposición clave e impacto en la ejecución

Normativa presupuestaria	Disposición clave	Impacto en la ejecución
Decreto Legislativo 1440	Pago con cargo al presupuesto institucional.	Obliga a programar deudas firmes.
Ley de Presupuesto 2026	Programación en 5 años fiscales subsiguientes.	Puede afectar el plazo razonable de pago.

Constitución Art. 139	Ninguna autoridad puede retardar la ejecución.	Límite a la discrecionalidad administrativa.
Precedente (Intereses) TC	Prohibición de capitalización de intereses.	Evita deudas impagables por la demora estatal.

El plazo razonable en la ejecución administrativa

El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva no es un derecho a un proceso interminable. El plazo razonable es un estándar que vincula tanto al juez como a la Administración en la fase de ejecución (Alejos, 2026). El Tribunal Constitucional ha adoptado los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para evaluar la razonabilidad de la duración de un proceso: la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades y la afectación de la situación jurídica del ciudadano.

En el ámbito de la ejecución contra el Estado, la demora suele justificarse por la complejidad de los procedimientos de programación presupuestaria. Sin embargo, un período excesivo —por ejemplo, superar los cinco años de espera para un pago— rebasa los límites de la razonabilidad. La desidia administrativa en la implementación de una sentencia de restablecimiento de derechos no puede ser amparada bajo el pretexto de la carga procesal o de la falta de personal. El juez está obligado a urgir el cumplimiento, pues el transcurso del tiempo erosiona la efectividad de la

justicia, especialmente en poblaciones vulnerables como pensionistas o trabajadores cesados.

El fenómeno de la capitalización de intereses y la mora estatal

Un aspecto crítico en la ejecución dineraria es el cálculo de los intereses. Recientes sentencias del Tribunal Constitucional han analizado casos en los que la demora excesiva de los tribunales o de la Administración en resolver impugnaciones tributarias o administrativas genera deudas que se multiplican exponencialmente por los intereses moratorios. El Tribunal ha establecido que no es constitucional que el administrado asuma el costo financiero de la ineficiencia del Estado por incumplir sus propios plazos legales. Esto refuerza la idea de que la ejecución debe ser oportuna para ser justa; una sentencia ejecutada tras décadas de litigio pierde su carácter reparador.

Mecanismos de control constitucional de la ejecución

Dada la frecuencia de los incumplimientos por parte de la Administración, el ordenamiento jurídico ha desarrollado mecanismos para garantizar la efectividad de las sentencias en el proceso contencioso-administrativo mediante la justicia constitucional.

El Amparo contra Resoluciones Judiciales en ejecución

Es procedente presentar una demanda de amparo contra las actuaciones u omisiones que se cometen durante la fase de ejecución de un proceso ordinario si estas vulneran de manera manifiesta la tutela procesal efectiva. Por ejemplo, si un juez de ejecución acepta de manera irrazonable una postergación indefinida del pago por parte de una entidad pública, el

afectado puede acudir al amparo para que la justicia constitucional ordene la actuación forzosa inmediata. El amparo se convierte así en un guardián de la intangibilidad de la cosa juzgada (Abad, 2014).

La Fórmula Sustitutoria en el Nuevo Código Procesal Constitucional

Aunque es propio de los procesos constitucionales (como el cumplimiento o el amparo), el concepto de la fórmula sustitutoria constituye una herramienta de interpretación útil para la justicia administrativa. Consiste en que, ante la imposibilidad material de cumplir el mandato original (por ejemplo, la destrucción de un bien que debía devolverse), el juez puede disponer una medida alternativa que otorgue la misma satisfacción al derecho vulnerado, evitando que la ejecución se frustre definitivamente (Prado y Zegarra, 2023). Esta flexibilidad es una manifestación del principio de efectividad jurisdiccional, que busca soluciones reales frente a los formalismos procesales.

Desafíos y patologías en la ejecución de mandatos administrativos

A pesar del robusto marco normativo, la práctica judicial peruana evidencia brechas significativas en la efectividad de la ejecución. La resistencia burocrática se manifiesta de diversas formas, desde la interposición de recursos dilatorios en la etapa de ejecución hasta el uso indebido de acciones judiciales (como el amparo contra la ejecución) por parte de las propias entidades públicas, con el fin de obstaculizar el cumplimiento de sentencias desfavorables (Abad, 2014).

La autotutela administrativa como obstáculo

La Administración Pública posee la potestad de autotutela ejecutiva, que le permite hacer cumplir sus propios actos sin auxilio judicial. Sin embargo, esta potestad a menudo se confunde con una supuesta superioridad que la exime de acatar de inmediato los mandatos judiciales. La jurisprudencia ha sido clara: cuando el Estado actúa ante el Poder Judicial, se somete a las mismas reglas que cualquier particular, y el principio de igualdad procesal impide que las entidades utilicen su posición de poder para postergar el cumplimiento de obligaciones reconocidas en sentencia firme.

La inacción del Ministerio Público

En casos de renuencia manifiesta, el juez debe remitir copias al Ministerio Público para la investigación de delitos contra la administración de justicia (desobediencia o resistencia a la autoridad). No obstante, la efectividad de esta medida es baja, pues las investigaciones suelen ser lentas y rara vez derivan en sanciones efectivas que persuadan a los altos funcionarios de cumplir los mandatos. Se requiere una mayor articulación entre la justicia penal y la civil/administrativa para que la amenaza de sanción sea un incentivo real para el cumplimiento voluntario.

Tendencias y perspectivas para 2025-2026

La evolución de la tutela jurisdiccional efectiva en la fase de ejecución se orienta hacia una mayor tecnificación y transparencia. El uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la gestión judicial debe permitir un monitoreo más estrecho de las cuentas bancarias estatales y de los procesos de programación presupuestaria.

El instituto del urgimiento y la digitalización

Nuevas corrientes doctrinales sugieren la incorporación de mecanismos de urgimiento, similares al pronto despacho, para que el juez de

ejecución pueda actuar de oficio ante la inactividad de las partes. Asimismo, la digitalización permite que la notificación de los mandatos de pago llegue de manera inmediata a los sistemas de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas, reduciendo los tiempos muertos entre la orden judicial y la asignación de recursos.

Responsabilidad civil objetiva del funcionario

Existe un debate creciente sobre la necesidad de establecer una responsabilidad civil directa y objetiva de los funcionarios que, con competencia para ejecutar una sentencia, deliberadamente omiten ejecutarla. Actualmente, la responsabilidad solidaria de los funcionarios con la entidad es un paso importante, pero se requiere que la ejecución de estas indemnizaciones personales sea más ágil para que actúe como un verdadero disuasivo contra la negligencia burocrática (Alca, 2020).

La tutela jurisdiccional efectiva en la fase de ejecución de las pretensiones administrativas es el termómetro de la salud del Estado de Derecho en el Perú. No se puede hablar de justicia si el camino entre la declaración del derecho y su goce efectivo está sembrado de obstáculos presupuestarios insalvables y de desidia administrativa. La plena jurisdicción otorga al juez las herramientas necesarias para vencer la resistencia del Estado, pero su aplicación requiere determinación judicial y una interpretación de las normas presupuestarias que no las convierta en una patente de corso para el incumplimiento.

El equilibrio entre el interés general, protegido por la estabilidad fiscal, y el interés individual del administrado debe resolverse siempre bajo la premisa de que el Estado es el principal garante de los derechos fundamentales. Una sentencia inejecutada no es solo una derrota para el ciudadano afectado, sino también una vulneración de la majestad de la Constitución y una

negación de la función misma del Poder Judicial como árbitro último de los conflictos sociales (Tello, 2023). La fase de ejecución debe dejar de considerarse un apéndice del proceso para consolidarse como el momento central en el que la justicia demuestra que su poder es real y su protección efectiva.

Capítulo 2

Tratado sistemático del proceso contencioso administrativo en el Perú: texto único ordenado de la Ley 27584

El sistema de justicia administrativa en el Perú ha experimentado una transformación paradigmática desde la promulgación de la Constitución Política de 1993 y la entrada en vigencia de la Ley 27584 en 2001. Este marco normativo, que actualmente se rige por el Texto Único Ordenado aprobado mediante el Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, constituye el mecanismo procesal mediante el cual el Poder Judicial ejerce el control de legalidad y de constitucionalidad sobre las actuaciones de la Administración Pública. El proceso contencioso administrativo no se limita a una mera revisión formal de actos, sino que se erige como un proceso de plena jurisdicción orientado a la tutela efectiva de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados frente al ejercicio del poder estatal (Maraví, 2011).

Evolución Histórica y Fundamentos del Control Jurisdiccional

La comprensión del proceso contencioso administrativo contemporáneo requiere un análisis de sus raíces históricas, marcadas por la tensión entre el principio de separación de poderes y la necesidad de limitar la arbitrariedad administrativa. Inicialmente, el modelo peruano se vio influido por el esquema francés de la jurisdicción retenida, según el cual juzgar a la

administración era, en sí mismo, un acto de administración, lo que impedía la intervención del juez ordinario y evitaba injerencias en las competencias del Poder Ejecutivo (Cristoval De la Cruz, 2021). Sin embargo, la evolución hacia un Estado Constitucional de Derecho ha desplazado esta visión hacia un modelo judicialista especializado, en el que el juez no solo anula actos, sino que también restablece situaciones jurídicas lesionadas.

El artículo 148 de la Constitución Política del Perú establece que las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa. Este mandato constitucional es desarrollado por la Ley 27584, cuya estructura actual responde a la necesidad de dotar de celeridad y eficacia a las controversias en las que el Estado es parte. La publicación del Decreto Supremo N° 011-2019-JUS representa la consolidación de reformas críticas, como la introducida por la Ley 30914, que redefinió la participación del Ministerio Público y optimizó las etapas postulatorias para reducir la carga procesal.

Estructura Normativa del Texto Único Ordenado

El Texto Único Ordenado de la Ley 27584 está organizado de manera lógica para abarcar todos los aspectos del litigio administrativo, desde los principios básicos hasta la ejecución de las sentencias. La estructura se presenta en la tabla informativa a continuación (véase la Tabla 4). La Ley considera específicamente los criterios de territorialidad y de funcionalidad para definir la competencia de los jueces. En cuanto a la territorialidad, la disposición vigente señala como únicos casos de competencia territorial el domicilio del demandado y el lugar en el que se realizó la actuación impugnada.

Tabla 4: Texto único ordenado de la Ley 27584

Componente	Contenido Principal	Base Normativa
Capítulo I	Normas Generales y Principios del Proceso	Artículos 1 - 2
Capítulo II	Objeto del Proceso y Actuaciones Impugnables	Artículos 3 - 6
Capítulo III	Sujetos del Proceso (Competencia y Legitimidad)	Artículos 7 - 16
Capítulo IV	Desarrollo del Proceso (Vías, Plazos y Pruebas)	Artículos 17 - 33
Capítulo V	Medios impugnatorios y doctrina jurisprudencial	Artículos 34 - 37
Capítulo VI	Medidas Cautelares	Artículos 38 - 40

Capítulo VII	Sentencia y Ejecución de Fallos	Artículos 41 - 49
---------------------	---------------------------------	-------------------

Principios Rectores y su Función Integradora

Los principios procesales contenidos en el artículo 2 del TUO de la Ley 27584 no son meras declaraciones retóricas, sino mandatos de optimización que orientan la labor del juez en cada etapa del proceso. Estos principios permiten superar las deficiencias del ordenamiento jurídico y garantizan que la justicia administrativa sea real y no solo nominal.

Principio de Integración y Suplencia de Oficio

El principio de integración prohíbe el *non liquet*; es decir, el juez no puede abstenerse de resolver un conflicto por un vacío o una deficiencia de la ley. En tales escenarios, debe aplicar los principios generales del derecho administrativo. Esta función se complementa con la suplencia de oficio, que obliga al magistrado a corregir las deficiencias formales de las partes para evitar que errores técnicos impidan el pronunciamiento sobre el fondo. La relevancia de estos principios radica en que el administrado, a menudo en una posición de debilidad técnica frente a la burocracia estatal, encuentra en el juez un garante que prioriza la justicia material por encima del rito procesal.

Principio de Favorecimiento del Proceso (Pro Actione)

El principio de favorecimiento del proceso, o *pro actione*, es quizás la herramienta más potente para acceder a la jurisdicción. Este principio ordena que, ante cualquier duda razonable sobre la procedencia de una demanda,

el juez debe preferir tramitarla a rechazarla. Esto tiene implicancias directas en el agotamiento de la vía administrativa: si existe incertidumbre sobre si un recurso previo era necesario o si el marco legal es confuso, el juez debe admitir la demanda para no lesionar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

Igualdad Procesal y Finalidad Tuitiva

La igualdad procesal busca equilibrar las balanzas entre el Estado, que ejerce prerrogativas públicas, y el ciudadano. El juez debe asegurar que la condición de entidad pública no genere privilegios injustificados en el debate probatorio. Por último, la finalidad tuitiva del proceso redefine el contencioso administrativo no como un juicio sobre el acto, sino como un juicio de plena jurisdicción en el que se protege el derecho subjetivo del administrado y se controla la juridicidad de la actuación administrativa en favor del interés público (Cristoval De la Cruz, 2021).

El Objeto del Proceso: Control de la Actuación Administrativa

El artículo 3 del TUO establece la exclusividad del proceso contencioso-administrativo para impugnar las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo, salvo en los casos que correspondan a procesos constitucionales. Esta exclusividad garantiza que las controversias administrativas sean resueltas por jueces con la especialización necesaria para comprender la lógica de la función pública.

Actuaciones Impugnables y Tipología de Pretensiones

La ley no se limita a permitir la impugnación de actos administrativos expresos. El espectro de control es amplio y abarca diversas manifestaciones del poder administrativo, conforme se detalla a continuación:

- **Actos Administrativos y Declaraciones:** Incluye cualquier manifestación de voluntad de la administración que produzca efectos jurídicos externos.
- **Silencio Administrativo e Inercia:** Se permite impugnar la falta de respuesta de la administración, así como la omisión en el cumplimiento de los deberes legales.
- **Vías de Hecho:** La actuación material que carece de sustento en un acto administrativo previo es controlable judicialmente.
- **Contratos Estatales:** Las actuaciones u omisiones relacionadas con la validez, ejecución o interpretación de los contratos de la administración, cuando no estén sujetas a arbitraje obligatorio.

Las pretensiones que puede plantear el demandante son coherentes con este catálogo. El administrado puede solicitar la nulidad total o parcial de un acto, el reconocimiento de una situación jurídica lesionada, el cese de una actuación materialmente ilegal o el cumplimiento de una obligación impuesta por ley o por un acto administrativo firme. La acumulación de la pretensión indemnizatoria también es una facultad permitida, siempre que el daño sea consecuencia directa de la actuación impugnada.

Sujetos y Competencia: La Dinámica de la Relación Procesal

La determinación de las partes y del juez competente es fundamental para la validez de la relación jurídica procesal. La legitimidad activa corresponde a quien afirma ser titular de una situación jurídica protegida, mientras que la pasiva recae en la entidad administrativa responsable de la actuación u omisión.

Intervención del Ministerio Público y Defensoría

Uno de los cambios más significativos del TUO vigente es la reducción de la intervención del Ministerio Público. Anteriormente, su participación como dictaminador era obligatoria en casi todos los procesos, lo que generaba dilaciones innecesarias. Con la reforma de la Ley 30914, el Ministerio Público actúa principalmente en defensa de intereses difusos o cuando la ley lo requiera expresamente, devolviendo al juez la responsabilidad íntegra de la dirección del proceso. Por su parte, la Defensoría del Pueblo mantiene su legitimidad para intervenir en casos que afecten derechos fundamentales de grupos vulnerables o intereses generales.

Competencia Territorial y Funcional

El demandante goza de la facultad de elegir la competencia territorial entre el juez del lugar del domicilio del demandado y el del lugar en que se produjo la actuación administrativa. Funcionalmente, la competencia recae en los Jueces Especializados en lo Contencioso Administrativo. Es imperativo señalar que, según el I Pleno Jurisdiccional Supremo en Materias Constitucional y Contencioso Administrativa, si un juez se considera incompetente, tiene la obligación de remitir de oficio los actuados al órgano jurisdiccional que corresponda, bajo sanción de nulidad (Sánchez, 2022).

Vías Procedimentales: Proceso Urgente vs. Proceso Ordinario

El TUO de la Ley 27584 establece dos vías diferenciadas para atender a la naturaleza de la pretensión y a la celeridad requerida. La distinción entre ambas es crucial para la estrategia procesal del demandante.

El Proceso Urgente y la Tutela Diferenciada

El proceso urgente es una vía sumarísima diseñada para casos en los que la veracidad de la pretensión es manifiesta y la necesidad de tutela es impostergable. Se tramita por esta vía el cese de actuaciones materiales ilegales, el cumplimiento de mandatos legales claros y las pretensiones relativas al contenido esencial del derecho a la pensión.

Para que una demanda sea admitida como proceso urgente, el juez debe verificar concurrentemente la existencia de un interés tutelable cierto, la urgencia de la protección y que se trate de la única vía eficaz. En este trámite no se permiten la reconvencción ni el dictamen fiscal, y los plazos son extremadamente breves, lo que obliga al juez a dictar sentencia en un plazo de cinco días tras la contestación o el vencimiento del plazo para la misma.

El Proceso Ordinario y sus Etapas

El proceso ordinario se aplica a todas las pretensiones que no califican para la vía urgente. Es una vía con etapas más desarrolladas que permiten un amplio debate probatorio. Los plazos para la defensa y la resolución se estructuran de la siguiente manera (véase la Tabla 5):

Tabla 5: El proceso ordinario y sus etapas, plazos para la defensa

Acto Procesal	Plazo para el Proceso Ordinario
Interposición de tachas u oposiciones	3 días hábiles

Interposición de excepciones o defensas	5 días hábiles
Contestación de la demanda	10 días hábiles
Solicitud de informe oral	3 días hábiles
Emisión de sentencia	15 días hábiles después de la vista

La Actividad Probatoria y el Valor del Expediente Administrativo

En el proceso contencioso administrativo, la prueba no solo busca convencer al juez, sino también reconstruir la verdad material de lo ocurrido en sede administrativa. La carga de la prueba recae inicialmente en quien afirma los hechos, pero el juez tiene facultades para invertirla si la administración cuenta con mayor facilidad probatoria al tener los documentos en su poder.

Remisión del Expediente Administrativo

El artículo 24 del TUO establece que, al admitir la demanda, el juez ordena a la entidad administrativa la remisión de la copia certificada del expediente relativo a la actuación impugnada. La demora o negativa en el

cumplimiento de este mandato no solo acarrea sanciones para el funcionario responsable, sino que también permite al juez presumir ciertos los hechos alegados por el demandante si la administración no aporta la documentación necesaria para desmentirlos.

Pruebas de Oficio y Valoración

Cuando los medios ofrecidos por las partes resultan insuficientes, el juez, en decisión motivada e inimpugnable, puede ordenar la realización de pruebas adicionales. Esto es vital en procesos complejos, como los tributarios o los ambientales, en los que la pericia técnica resulta determinante. La Corte Suprema ha enfatizado que el derecho a probar forma parte del debido proceso y que la administración no puede rechazar arbitrariamente pruebas en sede administrativa que luego pretenden introducirse en el proceso judicial (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013).

Medidas Cautelares: Garantía de Eficacia de la Sentencia

La medida cautelar es un instrumento provisional que busca asegurar que el fallo definitivo no se torne ilusorio con el paso del tiempo. En el contencioso administrativo, las medidas cautelares adquieren una relevancia especial debido a la autotutela administrativa, que permite a las entidades ejecutar sus propios actos sin intervención judicial previa.

Requisitos y el Juicio de Ponderación

Para el otorgamiento de una medida cautelar, el juez debe verificar la verosimilitud del derecho (*fumus boni iuris*), el peligro en la demora (*periculum in mora*) y la adecuación de la medida. No obstante, el TUO introduce un requisito adicional de suma importancia: el juicio de proporcionalidad

(Coviello, 2011). El juez debe ponderar la afectación al interés público que causaría la suspensión del acto administrativo frente al perjuicio irreversible que sufriría el administrado si la medida no se concede.

Medidas de Innovar y de No Innovar

Las medidas de no innovar son las más comunes y buscan suspender los efectos del acto administrativo impugnado (por ejemplo, la suspensión del cobro de una multa o la demolición de un predio). Las medidas de innovar, por el contrario, buscan alterar el estado de las cosas antes de la sentencia (por ejemplo, ordenar el reingreso provisional de un servidor destituido). La procedencia de estas últimas es más restrictiva por considerarse, en algunos casos, un adelanto del fallo final.

La Sentencia y los Efectos de la Cosa Juzgada Administrativa

La sentencia es el acto procesal que pone fin a la instancia y resuelve el conflicto. Una sentencia estimatoria debe contener mandatos específicos: la declaración de nulidad, el restablecimiento de la situación jurídica y el plazo para su ejecución.

Ejecución de sentencias contra el Estado

La ejecución de sentencias dinerarias contra el Estado está sujeta a reglas especiales para no quebrar el equilibrio presupuestario. El artículo 46 del TUO establece que el pago debe realizarse preferentemente en el ejercicio presupuestal vigente y permite fraccionarlo en un plazo de hasta cinco años en casos de montos elevados. Sin embargo, la jurisprudencia ha aclarado que estas prerrogativas no pueden utilizarse para evadir el pago de deudas alimentarias, como pensiones o remuneraciones devengadas, en las

que la ejecución debe ser inmediata para proteger la subsistencia del acreedor (Rodríguez, 2009).

Invalidez de actos elusivos

El artículo 44 del TUO es categórico: son nulos de pleno derecho los actos administrativos dictados con la finalidad de eludir el cumplimiento de una sentencia judicial. Esta norma protege la majestad de la cosa juzgada y sanciona las prácticas dilatorias de la administración que, tras perder un juicio, emite resoluciones con el mismo vicio para obligar al ciudadano a iniciar un nuevo proceso.

Medios impugnatorios y el futuro del recurso de casación

El sistema recursal permite la revisión de las decisiones judiciales para corregir errores de hecho o de derecho. Sin embargo, el recurso de casación atraviesa una crisis de sobrecarga que ha llevado a propuestas de reforma estructural.

Reforma de la Casación (2025-2026)

Hacia finales de 2025 y principios de 2026, el Poder Judicial impulsó el Proyecto de Ley 12544/2025-PJ para limitar la admisibilidad del recurso de casación en procesos contencioso-administrativos (Linares, 2025). Los pilares de esta propuesta son:

1. **Cuantía Mínima:** Solo procederá la casación en pretensiones cuantificables superiores a 500 Unidades de Referencia Procesal (URP).
2. **Restricción por Doble Conforme:** Si la Sala Superior confirma íntegramente la sentencia de primera instancia, ya no habrá acceso a la Corte Suprema.

3. **Finalidad:** Concentrar la labor de la Corte Suprema en casos de alto interés casacional y de unificación de doctrina, evitando que se convierta en una tercera instancia ordinaria.

Análisis Jurisprudencial: Precedentes y Tendencias 2023-2026

La jurisprudencia de las Salas de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema ha definido criterios que hoy son de obligatorio cumplimiento para los jueces y la administración pública por igual.

Doctrina sobre Bonificaciones y Remuneraciones

Uno de los temas más litigados es el relativo a las bonificaciones del sector magisterial. La Casación N° 34397-2023 LIMA ha establecido como precedente vinculante que la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación debe calcularse sobre la base de la remuneración total o íntegra, invalidando las normas infralegales que pretendían reducir dicha base a la remuneración total permanente. Este criterio protege el carácter alimentario de los ingresos del docente y sanciona la interpretación restrictiva de la ley por parte del Ministerio de Educación.

Prescripción y facultades de la administración

En materia tributaria y sancionadora, la Casación N° 26823-2024 LIMA ha precisado que el vencimiento de los plazos de prescripción extingue de pleno derecho la potestad de la administración para determinar deudas o imponer sanciones. Asimismo, se ha establecido que el silencio administrativo negativo no habilita a la administración para extender indefinidamente el plazo para declarar la nulidad de oficio de sus propios actos, lo que brinda seguridad jurídica al administrado frente a la inactividad estatal (Canosa,

2020). (véase la Tabla 6).

Tabla 6: Casaciones vinculantes destacadas

N° de Casación	Tema Principal	Sentido del precedente
34397-2023-LIMA	Bonificación Docente	Cálculo sobre remuneración total íntegra.
26823-2024-LIMA	Prescripción Tributaria	Extinción de la potestad sancionadora por tiempo.
32228-2024-CALLAO	Legitimidad Activa	Las cajas de pensiones pueden demandar a sus fundadoras estatales.
19391-2024-UCAYALI	Destitución Pública	Carácter imperativo de la sanción en los delitos de agresión.
1622-2022-LIMA	Interés del menor	Prevalece el interés superior sobre los formalismos administrativos.

Retos del Sistema: Entre la Formalidad y la Justicia Material

A pesar de la robustez del TUO de la Ley 27584, persisten desafíos estructurales. La mayor crítica actual radica en la demora excesiva de los procesos, alimentada por la renuencia de las procuradurías públicas a transigir, incluso en casos en los que el derecho del administrado es evidente y existen precedentes vinculantes. Esto genera un embudo en el Poder Judicial que desvirtúa la finalidad tutelar del proceso.

La transición hacia el expediente judicial electrónico y la oralidad en el proceso civil-administrativo son pasos necesarios, pero insuficientes si no van acompañados de una reforma de la mentalidad de los funcionarios públicos, quienes deben entender que el Estado está al servicio del ciudadano y que la legalidad no es un fin en sí mismo, sino un medio para garantizar la dignidad humana.

El Texto Único Ordenado de la Ley 27584 representa el punto de equilibrio entre las prerrogativas necesarias para la gestión pública y las garantías irrenunciables de los ciudadanos. Su correcta aplicación, guiada por los principios de integración, favorecimiento del proceso y suplencia de oficio, asegura que el control jurisdiccional sea el baluarte último contra la arbitrariedad, consolidando al Perú como un Estado donde nadie está por encima de la ley, ni siquiera el Estado mismo.

Capítulo 3

Mecanismos de presión y ejecución: multas coercitivas y acumulativas, apercibimientos de responsabilidad penal y procedimientos disciplinarios en el ordenamiento peruano

El ejercicio de la función administrativa en el Perú no se agota en la mera emisión de declaraciones de voluntad, sino que alcanza su plenitud en la capacidad de la administración para hacer materialmente efectivas sus decisiones. Este fenómeno, técnicamente denominado autotutela ejecutiva, permite que los actos administrativos gocen de una presunción de validez y ejecutoriedad que obliga a los administrados a su cumplimiento, incluso frente a su oposición manifiesta (Barnes, 2011). En este contexto, los mecanismos de presión y ejecución forzosa no operan como simples castigos, sino como instrumentos diseñados para vencer la resistencia del obligado y restaurar el orden jurídico perturbado por el incumplimiento.

La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), constituye el eje normativo que disciplina estos mecanismos, estableciendo un delicado equilibrio entre la eficacia que requiere el interés general y las garantías fundamentales del debido proceso que protegen al administrado. Dentro de este ecosistema jurídico, la administración dispone de una tríada de herramientas de coerción: las multas coercitivas, que utilizan el constreñimiento económico; los apercibimientos de responsabilidad penal,

que activan el *ius puniendi* del Estado ante el desacato; y los procedimientos disciplinarios, que aseguran la sujeción de los propios servidores públicos al principio de legalidad (Brewer, 2011).

Fundamentos de la ejecución forzosa en la administración pública peruana

La ejecución forzosa es la potestad de la administración para ejecutar materialmente el contenido de un acto administrativo ante la renuencia del administrado. Este poder no es absoluto ni discrecional en su ejercicio, sino que depende de la concurrencia de presupuestos de validez estrictos que transforman una resolución en un título ejecutorio.

Presupuestos de validez para la acción ejecutiva

Para que una entidad pueda iniciar un procedimiento de ejecución, debe verificar la existencia de una obligación de dar, hacer o no hacer, establecida de forma clara y por escrito a su favor. El acto que sirve de base debe haber sido debidamente notificado, lo que otorga al administrado la posibilidad de cumplir voluntariamente y de conocer los plazos legales (véase la Tabla 7).

Tabla 7: Presupuesto de ejecución para el cumplimiento voluntario

Presupuesto de Ejecución	Descripción Normativa	Finalidad Jurídica
Existencia de Acto Previo	Debe haber un acto administrativo firme o haber agotado la vía administrativa (en casos de sanción).	Garantizar la existencia de un título jurídico válido antes de la intervención física o económica.
Notificación Conforme	El acto debe comunicarse	Asegurar el derecho de defensa y la eficacia del

	íntegramente al domicilio del administrado, incluyendo su motivación.	acto administrativo.
Exigibilidad de la obligación	La prestación no debe estar sujeta a condición o plazo pendiente ni suspendida por mandato judicial.	Evitar ejecutar mandatos que aún no son plenamente vinculantes o que están en revisión.
Determinación de la prestación	La obligación debe quedar precisada íntegramente, evitando ambigüedades en el requerimiento.	Prevenir arbitrariedades en la interpretación de lo que debe cumplir el administrado.
Apercibimiento Previo	Notificación de la intención de ejecutar forzosamente en caso de incumplimiento del mandato dentro del plazo otorgado.	Actuar como un mecanismo de presión preventiva antes de la ejecución material.

La administración debe elegir, entre los medios disponibles, aquel que resulte menos oneroso para el administrado, pero que garantice la satisfacción del fin público, respetando así el principio de proporcionalidad (Coviello, 2011)

Multas coercitivas y acumulativas: el constreñimiento económico iterativo

La multa coercitiva se define como un medio de ejecución forzosa, consistente en la imposición reiterada de una carga pecuniaria al administrado que se resiste a cumplir un mandato administrativo. Es fundamental diferenciar esta figura de la multa sancionadora: mientras que

la sanción tiene una naturaleza punitiva y mira a una infracción cometida en el pasado, la multa coercitiva tiene una naturaleza puramente compulsoria y mira al cumplimiento futuro de una obligación.

Naturaleza y compatibilidad jurídica

La LPAG, en su artículo 210, establece que la multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse y plenamente compatible con ellas. Esto implica que un administrado puede ser sancionado por la infracción original y, simultáneamente, recibir multas coercitivas por no corregirla o por incumplir las medidas correctivas ordenadas. Debido a su naturaleza no sancionadora, no rige el principio de *non bis in idem* en el sentido de impedir la acumulación, ya que el fundamento de la coercitiva radica en la resistencia al mandato y no en la conducta infractora tipificada.

Metodologías de cálculo y criterios de razonabilidad

La determinación del monto de la multa coercitiva debe basarse en criterios técnicos que aseguren su efectividad sin incurrir en confiscatoriedad. En sectores regulados como Osinergmin u OEFA, la cuantía suele vincularse a factores como el ingreso promedio mensual del infractor o el beneficio ilícito que obtiene al incumplir la norma (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013). (véase la Tabla 8).

La lógica económica de la multa coercitiva sugiere que el monto debe superar la ganancia esperada del incumplimiento, ponderada por la probabilidad de su detección.

$$M_c = \frac{G_e}{P_d} \times (1 + k)$$

Donde:

- M_c Multa coercitiva.
- G_e Ganancia esperada por incumplimiento (por ejemplo, ahorro de costos).
- P_d Probabilidad de una detección efectiva por parte de la autoridad.
- k Factor de disuasión adicional.

Tabla 8: Sectores regulados para la determinación del monto de la multa coercitiva

Sector/Entidad	tope de multas coercitivas	Criterio de Graduación
General (LPAG)	Según lo determinen las leyes especiales.	Razonabilidad y proporcionalidad.
OEFA (Ambiente)	10% del ingreso bruto anual del infractor.	Riesgo ambiental, gravedad del daño y beneficio obtenido.
OSIPTEL (Telecom)	Sin tope máximo tras la Ley 31839.	Gravedad de la resolución incumplida (leve, grave, muy grave).
OSINERGMIN (Energía)	Proporción del ingreso mensual (tasa del 2% aprox.).	Predictibilidad y duplicación sucesiva ante la persistencia.

El mecanismo de la acumulación (Iteratividad)

La característica acumulativa de estas multas radica en su posibilidad de ser impuestas de forma sucesiva a lo largo del tiempo. Si el administrado, tras la primera multa, persiste en su conducta, la administración puede imponer una segunda, tercera o sucesivas multas, a menudo con montos incrementales (por duplicación), hasta que se verifique el cumplimiento total

de la obligación.

Sin embargo, este poder tiene límites. La doctrina y la jurisprudencia señalan que la administración no puede imponer multas sucesivas de forma arbitraria, sin otorgar un plazo razonable entre ellas para que el administrado tenga la oportunidad material de cumplir. En el ámbito del OEFA, se ha sugerido un límite de hasta cinco multas coercitivas antes de proceder obligatoriamente a la ejecución subsidiaria (realización del acto por la propia administración a costa del administrado), garantizando así que el interés público (como la reparación ambiental) se satisfaga efectivamente y no se convierta en una mera recaudación de dinero (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013).

Apercibimiento de responsabilidad penal: El desacato como conducta delictiva

El ordenamiento jurídico peruano prevé una frontera en la que el incumplimiento administrativo se traslada al ámbito penal. El artículo 368 del Código Penal tipifica el delito de desobediencia y resistencia a la autoridad, protegiendo el principio de autoridad y el correcto funcionamiento de la administración pública.

Requisitos sustanciales del mandato y el apercibimiento

No toda inobservancia de una resolución administrativa constituye delito. Para que el apercibimiento de responsabilidad penal sea válido y pueda derivar en una denuncia efectiva ante el Ministerio Público, el mandato debe cumplir con los requisitos específicos establecidos por la jurisprudencia de la Corte Suprema, en particular en las Casaciones 1868-2022 y 50-2017 (Rodríguez, 2009). (véase la Tabla 9).

1. **Mandato Legítimo y Expreso:** La orden debe ser emitida por un

funcionario público en el ejercicio de sus atribuciones y constar por escrito de forma directa.

2. **Claridad y Precisión:** El mandato no debe admitir interpretaciones ambiguas. Debe señalarse con precisión qué conducta se espera del administrado y en qué plazo.
3. **Destinatario Individualizado:** La orden debe estar dirigida de forma personal y clara al obligado.
4. **Apercibimiento Penal Explícito:** El administrado debe ser advertido formalmente de que, en caso de persistir el incumplimiento, se remitirán los antecedentes a la fiscalía penal. Este apercibimiento debe estar motivado y no puede ser una cláusula genérica de estilo.

Tabla 9: Delitos específicos establecidos por la jurisprudencia de la Corte Suprema

Elemento del Delito	Descripción Técnica	Fuente Jurisprudencial
Tipicidad Objetiva	Desobediencia o resistencia a una orden legalmente impartida.	Art. 368 CP.
Elemento Subjetivo	Dolo: conciencia y voluntad de desobedecer el mandato.	Casación 50-2017.
Apercibimiento	Notificación clara de la consecuencia penal del desacato.	Casación 1868-2022.
Exención	No se sanciona el desacato si este busca evitar la propia	RN 316-2002.

	detención.	
--	------------	--

Protocolo de remisión al Ministerio Público

Cuando la autoridad administrativa agota los medios de presión y el administrado mantiene su contumacia, se activa el protocolo de comunicación con el Ministerio Público. Este proceso suele estar a cargo de la Procuraduría Pública de la entidad, que actúa como la procuraduría del Estado en sede penal.

El expediente de remisión debe contener la copia certificada del acto administrativo que contiene el mandato, el cargo de notificación debidamente diligenciado, el acta de constatación del incumplimiento y la resolución en la que se hace efectivo el apercibimiento penal. En casos de alta relevancia, como el incumplimiento de resoluciones del Tribunal de Transparencia o de mandatos de organismos reguladores, la fiscalía puede iniciar investigaciones preliminares para determinar si existe una conducta obstruccionista que afecte gravemente el interés público.

Procedimientos disciplinarios: La presión sobre el servidor civil

Los mecanismos de presión no solo se dirigen a los particulares, sino que también son esenciales para garantizar que el personal al servicio del Estado cumpla sus deberes. El Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD), bajo el régimen de la Ley del Servicio Civil (Ley 30057), constituye la herramienta para exigir responsabilidad por negligencia o por incumplimiento de órdenes superiores (Brewer, 2011).

Faltas relacionadas con la ejecución y el cumplimiento

El marco disciplinario identifica conductas específicas que activan la potestad sancionadora interna. La reiterada resistencia al cumplimiento de las órdenes de sus superiores y la negligencia en el desempeño de las funciones son faltas graves que pueden derivar en suspensiones o incluso en la destitución. En el contexto de la ejecución forzosa, si un ejecutor coactivo o un funcionario encargado de una diligencia no actúa con la debida diligencia, permitiendo, por ejemplo, que prescriba la facultad de cobro de una multa, incurre en responsabilidad administrativa.

El PAD se rige por un diseño de fases que busca proteger el debido proceso del servidor, asegurando que la autoridad que instruye sea distinta de la que sanciona en casos de faltas graves (véase la Tabla 10).

Tabla 10: Estructura procedimental del PAD

Fase	Autoridad / Actor	Actividad Principal	Plazo Típico
Precalificación	Secretario Técnico	Evaluación de la denuncia, recopilación de pruebas y recomendación de inicio o archivo.	Variable según complejidad.
Instrucción	Órgano Instructor (Jefe Inmediato o RR. HH.)	Notificación de cargos, recepción de descargos del servidor y emisión del informe de instrucción.	15 días hábiles para el informe.
Sanción	Órgano Sancionador (Jefe	Evaluación del informe,	10 días hábiles para resolver.

	RRHH o Titular)	concesión del informe oral y emisión de la resolución de sanción o de absolución.	
Apelación	Tribunal del Servicio (SERVIR) Civil	Revisión en segunda instancia de sanciones por suspensión o destitución.	30 días hábiles para resolver.

La resolución que impone la sanción debe ser oficializada y comunicada al servidor y, en la mayoría de los casos, se agota la vía administrativa tras el pronunciamiento de SERVIR, lo que habilita la vía judicial mediante el proceso contencioso administrativo.

Límites y garantías en el despliegue de la coerción

La intensidad de los mecanismos de presión exige un control férreo basado en principios constitucionales. La administración no puede, so pretexto de la efectividad, vulnerar los derechos fundamentales de los administrados o de los servidores (Sánchez, 2022).

El Principio de Razonabilidad y la No Confiscatoriedad

El Tribunal Constitucional ha sido enfático al señalar que la razonabilidad constituye un límite a la arbitrariedad administrativa. Las multas, especialmente las coercitivas y acumulativas, no pueden tener un efecto confiscatorio que comprometa la subsistencia del administrado ni el patrimonio esencial de la empresa. El principio de no confiscatoriedad,

incorporado, por ejemplo, en la normativa del OEFA, establece que ninguna multa puede superar el 10% del ingreso bruto anual percibido por el infractor en el ejercicio anterior.

El principio non bis in idem en la concurrencia de sanciones

La prohibición de castigar dos veces por el mismo hecho requiere la concurrencia de la triple identidad: el mismo sujeto, el mismo hecho y el mismo fundamento jurídico. Como se ha analizado, la multa coercitiva y la sanción administrativa pueden coexistir porque sus fundamentos son distintos (ejecución vs. castigo). Sin embargo, en el ámbito disciplinario, si un hecho ya fue objeto de una sanción penal, la autoridad administrativa debe verificar si el fundamento de la falta disciplinaria es idéntico al del tipo penal antes de imponer una nueva sanción, aunque, en general, la relación de supremacía especial (el vínculo laboral con el Estado) permite imponer una sanción administrativa independiente de la suerte del proceso penal.

Control Judicial: Revisión Judicial y Medidas Cautelares

Frente a la ejecución forzosa, el administrado dispone de la revisión judicial prevista en la Ley N° 26979. Este es un mecanismo de defensa procesal que permite suspender el procedimiento de ejecución coactiva si se acredita que la deuda no es exigible, que se omitió la notificación del acto base o que existe una causal de extinción de la obligación.

No obstante, para evitar el uso malicioso de este recurso, la ley y la jurisprudencia han establecido que la mera presentación de la demanda no siempre suspende la ejecución. En muchos sectores, la suspensión solo opera si el administrado presenta una carta fianza bancaria o una contracautela que garantice el cumplimiento de la obligación en caso de perder el juicio. Este requisito, validado por el Tribunal Constitucional, busca desincentivar las defensas temerarias en procesos en los que la administración pretende cobrar

multas destinadas a la protección del interés público.

Dinámicas sectoriales y evolución normativa hacia 2026

La tendencia en el derecho administrativo peruano muestra un endurecimiento de los mecanismos de presión en sectores críticos. Organismos como OSIPTEL han visto fortalecida su facultad para imponer multas coercitivas sin los topes que anteriormente limitaban su acción a las cuantías de las infracciones leves. Esta evolución responde a la necesidad de enfrentar conductas estratégicas de grandes administrados que preferían pagar multas bajas antes que cumplir con costosas obligaciones de infraestructura o de calidad de servicio.

Asimismo, la digitalización de los procedimientos ha permitido que las notificaciones de multas coercitivas y el inicio del PAD sean más expeditos. El uso de casillas electrónicas y sistemas automatizados debe, sin embargo, garantizar que el administrado conozca con precisión el cargo y el nombre de la autoridad que emite el acto, bajo pena de nulidad de la notificación.

La coexistencia de multas coercitivas, apercibimientos penales y procedimientos disciplinarios configura un sistema de círculos concéntricos de presión que el Estado despliega en función de la gravedad y la naturaleza de la resistencia encontrada. La multa coercitiva actúa como el primer nivel de constreñimiento, afectando el cálculo de costo-beneficio del administrado reacio. El apercibimiento penal se reserva para la contumacia que desafía el orden público, mientras que el PAD asegura que la maquinaria interna del Estado no se detenga por la inacción de sus propios agentes.

El éxito de estos mecanismos no se mide por la cantidad de dinero recaudado o de denuncias formuladas, sino por su capacidad disuasoria y su

aptitud para lograr la materialización de los fines públicos sin recurrir al órgano judicial como primera opción. En este equilibrio reside la salud de un Estado de Derecho que, siendo firme en sus mandatos, es escrupuloso en el respeto de las garantías que lo legitiman. La profesionalización de las secretarías técnicas y de los cuerpos de ejecutores coactivos, sumada a un control judicial atento a la proporcionalidad, constituye la salvaguarda necesaria para que la presión administrativa siga siendo una herramienta de legalidad y no un instrumento de arbitrariedad (Coviello, 2011).

Capítulo 4

Mecanismos de presión y ejecución en el ordenamiento jurídico peruano: de la ejecución subsidiaria a la supervisión constitucional y al apremio personal

El sistema jurídico peruano enfrenta uno de sus desafíos más críticos en la brecha entre la declaración de un derecho y su efectiva realización. La efectividad de las resoluciones judiciales y de los actos administrativos no es solo un imperativo procesal, sino un componente intrínseco del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, el cual, según la jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional, carecería de sentido si las decisiones de la autoridad no se transformaran en hechos concretos en la realidad social (Corvalán, 2012).

En este contexto, los mecanismos de presión y ejecución —que comprenden la ejecución sustitutoria u omisiva, las audiencias públicas de cumplimiento y las medidas de apremio— constituyen el arsenal coercitivo y dialógico con el que cuenta el Estado para doblegar la resistencia del obligado y garantizar la vigencia del Estado de Derecho.

Fundamentos de la Ejecución en el Derecho Administrativo: La Autotutela Ejecutiva

La administración pública en el Perú opera bajo el principio de autotutela, una prerrogativa que le permite emitir actos administrativos con presunción de legalidad y, simultáneamente, proceder a su ejecución forzosa sin la intervención preceptiva del Poder Judicial. Este poder se bifurca en dos categorías teóricas fundamentales: la autotutela declarativa, mediante la cual la administración define situaciones jurídicas, y la autotutela ejecutiva, que le permite realizar materialmente lo decidido, incluso contra la voluntad del administrado.

Ejecutividad y Ejecutoriedad del Acto Administrativo

Es imperativo distinguir entre la ejecutividad, que alude a la eficacia del acto para servir como título de ejecución, y la ejecutoriedad, que es la potestad de la propia administración para emplear la fuerza pública en la ejecución del mandato (Barnes, 2011).

La Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), Ley N° 27444, establece que los actos administrativos tendrán carácter ejecutorio salvo disposición legal en contrario o mandato judicial de suspensión. Esta característica se fundamenta en la necesidad de que los intereses públicos no se vean entorpecidos por la actuación dilatoria de los particulares (véase la Tabla 11).

Tabla 11: Ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo

Categoría	Definición Jurídica	Alcance según la LPAG
Ejecutividad	Capacidad del acto para constituir un título ejecutivo.	Todo acto administrativo, firme o legalmente notificado.
Ejecutoriedad	Facultad de ejecución forzosa por la propia administración.	Actos que imponen obligaciones de dar, hacer o no hacer.
Inmediatez	Obligación de cumplir el acto una vez notificado.	Eficacia a partir de la notificación personal o de la publicación.

La Ejecución Subsidiaria o Substitutoria

La ejecución subsidiaria es el mecanismo mediante el cual la administración, ante el incumplimiento de un acto que no sea de naturaleza personalísima, procede a realizar la prestación por sí misma o a través de terceros, trasladando íntegramente los costos al administrado obligado. Este mecanismo es particularmente relevante en obligaciones de hacer de carácter fungible, en las que el interés público se satisface mediante la realización de la conducta, independientemente de quién sea el agente ejecutor.

El procedimiento de ejecución subsidiaria se rige por tres reglas operativas en el derecho peruano:

1. **Fungibilidad de la prestación:** solo aplica cuando la actividad puede ser realizada por un sujeto distinto del obligado inicial sin desvirtuar la finalidad del acto.

2. **Traslado de costos y daños:** El importe de los gastos, daños y perjuicios generados se exige al administrado mediante el procedimiento de ejecución coactiva.
3. **Liquidación provisional:** La entidad tiene la facultad de liquidar el importe de forma provisional antes de la ejecución, para garantizar los recursos o reservarlos para una liquidación definitiva posterior (Lazarte, 2012).

Desde una perspectiva de tercer orden, la ejecución subsidiaria refleja un desplazamiento del deber de hacer del individuo hacia una responsabilidad patrimonial frente a la acción del Estado. La administración no espera a que el ciudadano cambie de voluntad, sino que la sustituye para proteger bienes jurídicos superiores, como el urbanismo, la salud pública o el medio ambiente.

Ejecución de Obligaciones de Hacer y No Hacer en el Proceso Civil

En el ámbito jurisdiccional civil, el Código Procesal Civil (CPC) regula la ejecución de las prestaciones de hacer y de no hacer, con el objetivo de satisfacer específicamente el crédito del acreedor. Los artículos 706 al 712 del CPC establecen un trámite que busca, en primer lugar, el cumplimiento voluntario bajo apercibimiento y, en segundo término, la ejecución forzada mediante la sustitución del deudor o la indemnización.

Dinámica de las Prestaciones de Hacer

Cuando una sentencia firme o un título ejecutivo contiene una obligación de hacer, el juez ordena al ejecutado que cumpla con el mandato dentro de un plazo determinado. Si el deudor persiste en su negativa, el ordenamiento jurídico ofrece dos vías de salida, según la naturaleza de la

prestación: la ejecución por un tercero a costa del deudor o el resarcimiento de daños y perjuicios.

Si el acreedor opta por la ejecución por un tercero (prestación fungible), el juzgado debe designar un perito que valore el costo de dicho hacer. Si el ejecutado no deposita la cantidad aprobada por el juez, se procede al embargo y al remate de sus bienes para cubrir la obra o el servicio. Este esquema permite que la justicia no se detenga ante la contumacia, utilizando el patrimonio del deudor como garantía para la ejecución de la sentencia (véase la Tabla 12).

Tabla 12: Obligación de hacer y cumplimiento del mandato

Tipo de Obligación	Mecanismo de Ejecución	Resultado para el Acreedor
Hacer Fungible	Ejecución por tercero (sustitutoria).	Obtención de la prestación específica.
Hacer Personalísimo	Multas coercitivas o daños y perjuicios.	Compensación económica o presión psicológica.
No Hacer	Dstrucción de lo hecho o cese de la conducta.	Reposición al estado anterior o abstención forzada.

Ejecución Omisiva o de No Hacer

La ejecución de obligaciones de no hacer presenta mayor complejidad, ya que implica la contención de una actividad prohibida. Si el deudor incumple la abstención y realiza el hecho prohibido, el juez puede ordenar la destrucción de lo hecho a costa del ejecutado, siempre que sea posible retornar al estado anterior. Si la infracción es irreversible, la obligación

se reduce inevitablemente a una indemnización por daños y perjuicios (Alca, 2020). En estos casos, el juez debe adecuar el apercibimiento para asegurar el cumplimiento del mandato de abstención, pudiendo recurrir a multas progresivas para disuadir futuras infracciones.

Medidas de Apremio: La Coerción como Herramienta de Efectividad

Las medidas de apremio son instrumentos de presión destinados a obligar al obligado a cumplir con un mandato judicial. Su fundamento radica en la necesidad de proteger la majestad del servicio de justicia y de asegurar que las resoluciones no queden en el vacío. En el Perú, estas medidas se rigen por los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, que actúan como límites infranqueables al arbitrio judicial (Prado y Zegarra, 2023).

Multas Coercitivas y Progresivas (Astreintes)

El artículo 53 del CPC faculta al juez para imponer multas compulsivas y progresivas a la parte que resiste sus mandatos. A diferencia de las multas sancionadoras, las coercitivas no tienen una cuantía fija inicial, sino que se incrementan con el transcurso del tiempo para generar una presión económica creciente sobre el deudor. La jurisprudencia y la doctrina sugieren que la aplicación de estas multas debe considerar:

- **El perfil económico del demandado:** Una multa insignificante no ejerce presión sobre un deudor solvente, mientras que una excesiva puede resultar ruinoso e ilegal.
- **La proporcionalidad con la cuantía del proceso:** La multa no debe exceder de manera irrazonable el valor del bien o del derecho en disputa.
- **La provisionalidad:** El juez puede reajustar o incluso dejar sin efecto la

multa si el deudor justifica su demora o finalmente cumple con el mandato (Lazarte, 2012).

Apremio Personal y Restricción de la Libertad

La restricción de la libertad individual como medida de apremio es excepcional en el ordenamiento jurídico peruano, debido a la prohibición constitucional de la prisión por deudas (Alvites, 2018). Sin embargo, el artículo 53, inciso 2, del CPC permite la detención de quien resiste injustificadamente un mandato judicial por hasta veinticuatro horas, lo cual perjudica la administración de justicia. Esta medida tiene una finalidad puramente conminatoria y no punitiva.

El ámbito en el que el apremio personal alcanza su mayor intensidad es el de los procesos de alimentos. En este contexto, el incumplimiento del pago de dos o más pensiones habilita al juez a dictar el apremio personal (prisión), con base en el interés superior del niño y en la obligación de solidaridad familiar (Reyes, 1995). El apremio personal en alimentos se considera una medida constitucionalmente válida, siempre que sea proporcional y se aplique tras agotar otros mecanismos menos lesivos (véase la Tabla 13).

Tabla 13: Restricción de la libertad individual como medida de apremio

Tipo de Apremio	Fundamento	Duración / Límite
Multa Coercitiva	Presión económica sobre el patrimonio.	Discrecional, dentro de los límites del Código.
Detención (CPC)	Protección de la majestad judicial.	Hasta 24 horas.

Apremio (Alimentos)	Garantía del derecho a la subsistencia.	De 30 a 180 días según reincidencia.
Prohibición de salida	Aseguramiento de la presencia del deudor.	Hasta que se garantice la deuda alimentaria.

Audiencias Públicas de Cumplimiento: La Ejecución Estructural

En la última década, el sistema de ejecución ha evolucionado de un modelo estrictamente bilateral a uno complejo de supervisión de sentencias estructurales. Esto ocurre principalmente cuando el Tribunal Constitucional declara un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), identificando una vulneración masiva y sistemática de derechos fundamentales que requiere la intervención de múltiples órganos del Estado.

El rol de la supervisión de sentencias en el Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional ha desarrollado un sistema de supervisión basado en el Reglamento aprobado mediante la Resolución Administrativa N° 065-2020-P/TC (aunque sujeto a cambios institucionales recientes), que permite el seguimiento activo de casos emblemáticos. Para Soria (2001), las audiencias públicas de cumplimiento se han convertido en la herramienta central de este sistema, permitiendo que la ejecución deje de ser un trámite de oficina y se convierta en un foro de rendición de cuentas.

Los objetivos de estas audiencias en la fase de ejecución son:

1. **Transparencia y publicidad:** Exponer a la ciudadanía los niveles de

avance o de estancamiento de las órdenes del Tribunal.

2. **Inmediación y debate oral:** Permitir que los jueces interroguen directamente a los ministros y directores responsables de implementar las políticas públicas ordenadas.
3. **Coordinación intersectorial:** Forzar la articulación entre entidades que suelen operar de forma aislada, como el Ministerio de Economía y Finanzas y los gobiernos regionales.

El Estado de Cosas Inconstitucional y el Litigio Estructural

Desde 2004, con el caso del Consejo Nacional de la Magistratura (Exp. N° 02579-2003-HD/TC), el Tribunal ha declarado 19 estados de cosas inconstitucionales. Estos casos representan los mayores desafíos de ejecución en el país, pues implican órdenes que dependen de partidas presupuestales y de reformas legislativas a largo plazo (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013). (véase la Tabla 14).

Tabla 14: Casos que representan los mayores desafíos de ejecución en el país

Caso Emblemático	Problema Estructural	Medidas de Supervisión
Hacinamiento Penal	Vulneración masiva en cárceles.	Informes periódicos y audiencias de seguimiento.
Educación Rural	Brecha de acceso y calidad.	Audiencias de supervisión regionalizadas.
Salud en La Oroya	Contaminación por metales pesados.	Órdenes de atención médica y de monitoreo ambiental.
Agua en Loreto	Falta de servicios básicos y contaminación.	Declaratoria reciente (2023) en fase de implementación.

La investigación revela que la ejecución de estas sentencias suele demorar años debido a la resistencia administrativa. En el caso de las sentencias dinerarias contra el Estado, el tiempo de cumplimiento oscila entre 6 y 17 años, debido a la imposición de procedimientos administrativos adicionales que el Tribunal Constitucional ha calificado como obstáculos a la tutela efectiva.

Supervisión Internacional: La Corte Interamericana de Derechos Humanos

El Perú es el país con el mayor número de casos en etapa de supervisión ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), con 49 casos activos a finales de 2022. La supervisión internacional añade una capa adicional de presión mediante el control de convencionalidad y la obligación de los Estados de informar periódicamente sobre el cumplimiento de las reparaciones.

Mecanismos de Seguimiento de la Corte IDH

La Corte IDH fundamenta su labor de supervisión en los artículos 67 y 68 de la Convención Americana, que establecen que sus fallos son definitivos e inapelables y que los Estados se comprometen a cumplirlos. El sistema interamericano emplea:

- **Audiencias de supervisión:** tanto públicas como privadas, para facilitar el diálogo entre el Estado y las víctimas.
- **Visitas in situ:** para verificar directamente el cumplimiento de las medidas en el territorio nacional.
- **Resoluciones de cumplimiento:** en las que la Corte analiza

detalladamente cada punto de la sentencia y lo declara cumplido, parcialmente cumplido o incumplido.

En el contexto peruano reciente, la Corte IDH ha emitido alertas de desacato respecto de sentencias sobre crímenes de lesa humanidad y sobre pensionistas, subrayando que el derecho interno no puede invocarse para justificar el incumplimiento de obligaciones internacionales. El desacato representa la fase más crítica de la presión internacional, en la que el tribunal informa a la Asamblea General de la OEA sobre la rebeldía del Estado.

Innovaciones en la Ejecución: El Nuevo Código Procesal Constitucional

La Ley N° 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, ha introducido cambios significativos para fortalecer la fase de ejecución. El artículo 27 del referido código establece que las sentencias constitucionales prevalecen sobre las de cualquier otro órgano jurisdiccional, otorgando al juez constitucional un poder de imperio reforzado.

La Fórmula Sustitutoria

Uno de los mecanismos más novedosos es la posibilidad de que el juez acepte una fórmula sustitutoria de ejecución. Si el mandato específico de la sentencia resulta imposible de cumplir en sus términos originales o si la ejecución causara un daño desproporcionado al interés público, las partes pueden proponer una alternativa que satisfaga de manera equivalente el derecho vulnerado. Esta decisión se adopta mediante un auto debidamente motivado y es impugnable con efecto suspensivo, lo que garantiza que no se utilice como vía de escape del incumplimiento injustificado.

Control Disciplinario y Responsabilidad Penal

El Nuevo Código también faculta al juez para disponer el inicio de procedimientos disciplinarios contra funcionarios públicos renuentes, lo que puede derivar en su destitución. Asimismo, se refuerza la posibilidad de remitir copias certificadas al Ministerio Público para la denuncia penal por el delito de resistencia o desobediencia a la autoridad, lo que eleva el costo personal del incumplimiento para el servidor público (Jaramillo, 2015).

Desafíos Estructurales y el Futuro de la Ejecución

A pesar de los avances normativos, la efectividad del sistema de ejecución en el Perú sigue lastrada por problemas de diseño presupuestal y por la cultura burocrática. El Estado peruano a menudo utiliza la falta de presupuesto como justificación perenne para no ejecutar sentencias, a pesar de que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte IDH ha sido clara al señalar que las limitaciones presupuestarias no pueden constituir un obstáculo insalvable para la vigencia de los derechos humanos (Maraví, 2011).

La necesidad de reformas en el derecho administrativo

Para superar el cuello de botella de la ejecución dineraria, se han propuesto reformas que obliguen a las entidades públicas a incluir, de manera prioritaria, las sentencias judiciales con autoridad de cosa juzgada en sus presupuestos anuales. La propuesta legislativa para modificar el artículo 46 de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo busca que las Oficinas de Asesoría Jurídica informen al titular del pliego sobre las deudas judiciales existentes antes de la aprobación del presupuesto, bajo responsabilidad funcional.

La Oralidad como Factor de Celeridad

La experiencia en los juzgados laborales de distritos como el de Junín demuestra que la oralidad en la etapa de ejecución dinamiza el proceso. Las audiencias de ejecución permiten que el juez ejerza un rol protagónico, confrontando a las partes y resolviendo incidentes de forma inmediata, lo que reduce las dilaciones que suelen producirse en la comunicación escrita. Este modelo de ejecución oral parece marcar la tendencia futura en todos los procesos civiles y constitucionales del país.

Síntesis de Mecanismos de Presión y su Aplicabilidad

La articulación de los mecanismos de presión y de ejecución conforma un sistema de capas que se activan según la naturaleza del obligado y del derecho en juego. Mientras que la ejecución sustitutoria es la respuesta lógica ante obligaciones fungibles, el apremio y las audiencias de supervisión son las herramientas necesarias para enfrentar la contumacia en materia de derechos personalísimos o colectivos (véase la Tabla 17).

Tabla 17: Articulación de los mecanismos de presión y de ejecución

Mecanismo	Contexto de Aplicación	Órgano Competente	Base Legal Principle
Ejecución Subsidiaria	Actos administrativos fungibles.	Entidad Administrativa.	Art. 209 LPAG.
Ejecución Subsidiaria Civil	Obligaciones de hacer fungibles.	Juez Civil.	Art. 706-712 CPC.

Multas Coercitivas	Resistencia a mandatos judiciales.	Juez Civil / Constitucional.	Art. 53 CPC / Art. 27 NCPConst. ¹⁶
Audiencias de Cumplimiento	Sentencias estructurales / ECI.	Tribunal Constitucional.	Reglamento de Supervisión.
Apremio Personal	Alimentos / Desobediencia grave.	Juez de Familia / Penal.	Art. 137 COGEP (Comp) / Art. 53 CPC.

El fortalecimiento de la ejecución no es solo una cuestión de técnica procesal, sino también un compromiso con la dignidad de la persona humana. Un sistema que permite que una sentencia demore diecisiete años en cumplirse o que un estado de cosas inconstitucional persista durante décadas es un sistema que falla en su misión protectora. La integración de audiencias públicas de supervisión, la aplicación rigurosa de multas coercitivas y la agilización de los procedimientos de ejecución sustitutoria son los pilares sobre los que debe reconstruirse la confianza en la justicia peruana. La efectividad de las resoluciones judiciales debe dejar de ser una promesa aspiracional para convertirse en la garantía tangible de que, en el Perú, el derecho prevalece sobre la inercia y la arbitrariedad.

Capítulo 5

Régimen jurídico de la ejecución de sentencias contra el Estado

El cumplimiento de los mandatos judiciales que imponen obligaciones dinerarias a las entidades del sector público constituye uno de los pilares fundamentales para la vigencia del Estado Constitucional de Derecho en el Perú. La ejecución de estas decisiones no constituye meramente un trámite administrativo, sino la culminación del derecho a la tutela judicial efectiva, que exige que lo juzgado se cumpla íntegramente y oportunamente (Navarro, 2011). No obstante, este imperativo jurisdiccional colisiona de forma recurrente con los principios de legalidad presupuestaria y equilibrio financiero, consagrados en los artículos 77 y 78 de la Constitución Política, que establecen que todo gasto público debe contar con el financiamiento correspondiente y estar debidamente autorizado en las leyes anuales de presupuesto.

A fin de armonizar estos intereses en conflicto, el ordenamiento jurídico peruano ha estructurado un complejo sistema procesal y administrativo que gravita en torno al requerimiento del pliego presupuestario, al establecimiento de plazos de espera legales y a la figura del embargo subsidiario como mecanismo de última instancia frente a la renuencia estatal (Alvites, 2018).

Fundamentos del Modelo Judicialista en la Ejecución contra la Administración

La evolución del proceso contencioso-administrativo en el Perú ha marcado un tránsito definitivo desde un modelo de revisión puramente

objetivo, centrado en la anulación del acto administrativo por exceso de poder, hacia un modelo subjetivista de plena jurisdicción. Bajo este enfoque contemporáneo, la finalidad última del proceso no es solo el control de la juridicidad de la actuación administrativa, sino el restablecimiento del derecho o del interés legítimo del administrado vulnerado. Esta premisa implica que el juez no solo tiene la potestad de declarar la nulidad de una resolución, sino también de dictar sentencias condenatorias que obliguen a la administración a realizar una actuación material determinada o a pagar sumas de dinero por concepto de beneficios sociales, indemnizaciones o deudas contractuales.

En este paradigma judicialista, la potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde de manera exclusiva al juzgado o sala que conoció del proceso en primera instancia. Esta facultad es intransferible y constituye una garantía contra la arbitrariedad, al impedir que la administración pública sea juez y parte en la ejecución de sus propias deudas (Cuenca, 2024).

La importancia de esta especialización radica en que el juez debe poseer un conocimiento técnico no solo del derecho procesal, sino también de las instituciones del derecho administrativo y de las leyes de presupuesto para emitir mandatos físicamente y jurídicamente realizables. El cumplimiento de una sentencia que condena a pagar una suma de dinero no es inmediato, ya que la administración pública, a diferencia de un particular, no dispone libremente de su patrimonio, sino que actúa como gestora de recursos públicos sujetos a programación y fiscalización.

El Procedimiento de Requerimiento al Pliego Presupuestario

El artículo 46 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584 (LPCA) establece que las sentencias, en calidad de cosa juzgada, que ordenan el pago de una suma de dinero deben ser atendidas por el Pliego Presupuestario en el que se generó la obligación. Este requerimiento constituye el acto procesal de inicio de la etapa de ejecución y debe dirigirse al Titular del Pliego, quien es el funcionario de más alta jerarquía y el responsable político y administrativo de garantizar la provisión de los recursos necesarios.

Mecanismos de Cumplimiento Interno y Modificaciones Presupuestarias

Una vez notificado el mandato judicial, la Oficina General de Administración (OGA) del pliego requerido o la dependencia que haga sus veces tiene la obligación legal de proceder conforme a las pautas establecidas en las leyes anuales de presupuesto. El procedimiento no es uniforme y depende de la disponibilidad de saldos en las partidas presupuestarias correspondientes. Si la entidad cuenta con recursos suficientes, debe proceder al devengo y al giro de la suma adeudada en el ejercicio fiscal corriente. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las deudas judiciales superan las previsiones presupuestarias iniciales, lo que obliga a activar mecanismos de reorientación de fondos.

El Titular del Pliego dispone de una facultad conferida por ley para realizar modificaciones presupuestarias dentro de los quince días siguientes a la notificación del requerimiento judicial, siempre que dichas modificaciones se realicen previa evaluación y priorización de las metas institucionales. Estas modificaciones operan bajo el principio de flexibilidad presupuestaria, lo que

permite destinar fondos destinados a actividades no críticas para honrar los mandatos judiciales, evitando así la generación de intereses moratorios y costos adicionales para el erario público.

Responsabilidad de los Funcionarios en la Gestión del Pago

La norma es enfática al señalar que el responsable del cumplimiento es la autoridad de más alta jerarquía, aunque esta puede comunicar formalmente al juez la designación de un funcionario específico encargado de la ejecución. Este sistema de responsabilidad tiene como objetivo evitar el desvanecimiento de la autoridad en los complejos organigramas estatales. El incumplimiento del mandato judicial no solo genera responsabilidad administrativa ante la Contraloría General de la República, sino que también puede derivar en responsabilidades civiles por daños y perjuicios y en responsabilidades penales por el delito de desobediencia o resistencia a la autoridad (Jaramillo, 2015) (véase la Tabla 18).

Tabla 18: Responsabilidad legal y funcional de actores en el proceso de ejecución

Actor en el Proceso de Ejecución	Responsabilidad Legal y Funcional	Base Normativa
Juez de Primera Instancia	Exclusividad de la potestad para hacer ejecutar lo juzgado.	Art. 44 TUO LPCA
Titular del Pliego	Responsable final de la programación y de la modificación presupuestaria.	Art. 46. TUO LPCA
Oficina de Administración	Ejecución técnica del	Art. 46. TUO LPCA

(OGA)	gasto y registro en el SIAF.	
Procurador Público	Defensa de los intereses de la entidad y reporte de pagos.	Art. 3 Ley 30137

Plazos Legales y el Régimen de Programación Multianual

La ejecución de deudas contra el Estado no se rige por la inmediatez absoluta, sino que está sujeta a un calendario que busca proteger la continuidad de los servicios públicos. El ordenamiento ha establecido un sistema de plazos que distingue entre la etapa de requerimiento voluntario y la de ejecución forzada (Alvites, 2018).

La Regla de los Seis Meses para el Inicio de la Ejecución Forzada

El artículo 46 del TUO de la LPCA establece una de las reglas más críticas del sistema: si transcurren seis meses desde la notificación judicial sin que la entidad haya iniciado el pago u obligado al mismo conforme a los procedimientos presupuestarios, se habilita al acreedor a solicitar medidas de ejecución forzada, incluido el embargo. Este plazo de seis meses actúa como un periodo de gracia o espera legal, que se justifica por el tiempo que requieren los órganos de línea para tramitar las modificaciones presupuestarias o solicitar créditos suplementarios ante el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Es fundamental precisar que este plazo no constituye un permiso para

la inacción. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado que si la administración no demuestra una actividad diligente orientada a honrar la deuda (como el registro de la obligación en los aplicativos informáticos o la comunicación fehaciente de la imposibilidad financiera), el plazo de seis meses no debe entenderse como un obstáculo para la tutela del acreedor.

Programación a Cinco Años Fiscales (Art. 73 DL 1440)

En aquellos casos en que el monto de la deuda judicial excede las capacidades financieras reales del pliego en un solo ejercicio fiscal, el Decreto Legislativo N° 1440, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público, ofrece una válvula de escape: la programación multianual. El artículo 73 de dicha norma establece que los requerimientos de pago que no puedan atenderse en el año fiscal corriente se atenderán con cargo a los presupuestos aprobados dentro de los cinco años fiscales siguientes.

Este mecanismo de pago diferido no es arbitrario, sino que debe sustentarse en informes técnicos que demuestren que atender de inmediato la deuda comprometería el cumplimiento de funciones esenciales de la entidad, como el pago de remuneraciones, la prestación de servicios básicos o la ejecución de programas sociales críticos. Para Ivanega (2011), la programación debe ser comunicada al juzgado de ejecución, detallando los montos que se abonarán anualmente, lo cual constituye un compromiso de pago vinculante que suspende temporalmente las medidas de embargo, siempre que se cumpla el cronograma establecido.

Criterios de Priorización de Pago: Ley N° 30137 y Ley N° 32493

Dado que la demanda de recursos para pagar sentencias suele ser muy superior a la oferta presupuestaria, el Estado ha implementado un sistema

de triaje jurídico-social mediante la Ley N° 30137, que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada (Quiñones, 2025). Este sistema fue recientemente fortalecido por la Ley N° 32493, publicada en noviembre de 2025, con el objetivo de proteger con mayor énfasis a los adultos mayores y a las personas con enfermedades terminales.

Orden de Prelación por Materia

La ley obliga a los pliegos presupuestarios a agrupar sus obligaciones en cinco categorías jerárquicas. Ninguna deuda del Grupo 2 puede pagarse si existen deudas pendientes del Grupo 1, salvo las excepciones relativas a los montos mínimos autorizados por las comisiones multisectoriales.

1. **Grupo 1: Materia Laboral.** Incluye beneficios sociales, remuneraciones devengadas y cualquier concepto derivado de una relación de trabajo pública o privada.
2. **Grupo 2: Materia Previsional.** Deudas relacionadas con pensiones de jubilación, de invalidez o de sobrevivencia.
3. **Grupo 3: Víctimas del Estado.** Indemnizaciones para víctimas de actos de defensa del Estado y de violaciones de derechos humanos debidamente reconocidas.
4. **Grupo 4: Otras deudas de carácter social.** Obligaciones de naturaleza asistencial o de protección de derechos fundamentales no incluidos en los grupos previos.
5. **Grupo 5: Deudas no comprendidas.** Aquí se sitúan las obligaciones de carácter comercial, las contractuales con proveedores y consorcios y otras deudas de índole patrimonial pura.

Dentro de cada grupo de materia, la entidad debe aplicar factores de ponderación adicionales para determinar quién cobra primero. El criterio de mayor peso actual es la vulnerabilidad biológica del acreedor (véase la Tabla

19).

Tabla 19: Factores de priorización intrínsecos

Criterio de prioridad	Descripción del Factor	Requisito de acreditación
Enfermedad Terminal	Expectativa de vida inferior a un año según diagnóstico médico.	Informe médico del colegiado del MINSA/EsSalud.
Enfermedad Avanzada	Enfermedad incurable, progresiva y sin respuesta a los tratamientos.	Acta de validación del aplicativo MEF.
Adultos Mayores	Acreedores con edad superior a los 65 años.	DNI o registro en la base de datos del RENIEC.
Antigüedad de la deuda	Fecha de notificación del requerimiento judicial de pago.	Cargo de recepción del juzgado.
Monto de la Acreencia	Priorización de saldos menores para maximizar el número de beneficiarios.	Liquidación judicial aprobada.

Escalas de Pago según la Unidad Impositiva Tributaria (UIT)

Para evitar que una deuda de gran cuantía agote los fondos destinados a la priorización, el reglamento de la Ley 30137 establece tramos de pago proporcionales. Las deudas superiores a 50 UIT se pagan de forma amortizada, destinando los excedentes a cubrir íntegramente las deudas menores (Quiñones, 2025).

- **Hasta 5 UIT:** Pago íntegro en una sola armada si hay disponibilidad.
- **De 5 a 10 UIT:** Amortización preferente después del primer tramo.
- **De 10 a 50 UIT:** Pago sujeto a la disponibilidad del saldo una vez cubiertos los tramos anteriores.
- **Más de 50 UIT:** Pago proporcional anual hasta la extinción de la deuda, con un plazo máximo de 5 años.

Límites de Afectación Presupuestaria y el Concepto de Saldo Disponible

El Estado no puede destinar la totalidad de sus recursos al pago de sentencias sin incurrir en una violación de su deber de garantizar los servicios esenciales. El artículo 73 del Decreto Legislativo N° 1440 establece que las entidades públicas pueden destinar hasta un 5% de los montos aprobados en su Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) al pago de sentencias con calidad de cosa juzgada.

Restricciones en la Base de Cálculo del 5%

Es un error común entre los litigantes calcular el 5% del presupuesto total de la entidad. La ley establece exclusiones estrictas para proteger el funcionamiento mínimo del aparato estatal. No se consideran para la base del cálculo los siguientes conceptos ⁹:

- **Donaciones y Transferencias:** recursos con destino específico otorgados por terceros u otros organismos.
- **Operaciones Oficiales de Crédito:** Fondos provenientes de endeudamiento externo o interno destinados a proyectos de inversión.
- **Reserva de Contingencia:** fondos administrados por el MEF destinados a emergencias nacionales.
- **Gasto en Planilla y Pensiones:** La partida 2. (Personal y Obligaciones

Sociales) y 2. (Pensiones y Otras Prestaciones Sociales) No pueden ser mermadas para pagar deudas judiciales de otras materias.

- **Servicio de la Deuda:** Pagos programados de los compromisos financieros del Estado.

La Excepción de la Partida 2.. en las Leyes de Presupuesto 2024-2025

A pesar de la restricción general, las leyes anuales de presupuesto (como la Ley N° 31953 para 2024 y la Ley N° 32185 para 2025) han introducido excepciones críticas. El literal c) del numeral 9 de estas leyes autoriza, de manera excepcional, la Partida de Gasto 2. Retribuciones y Complementos en Efectivo habilite modificaciones presupuestarias destinadas exclusivamente a la atención de sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada. Esta medida busca dotar a las entidades de mayor liquidez para reducir el pasivo judicial en materia laboral y previsional, de mayor impacto social.

El Embargo Subsidiario: Concepto, Requisitos y Bienes Afectables

El embargo subsidiario es la medida cautelar de ejecución forzada que se dicta contra el patrimonio del Estado cuando este ha incumplido el procedimiento ordinario de pago presupuestario. Su denominación subsidiaria responde a que solo es jurídicamente viable cuando se ha demostrado la ineficacia de los apremios previos (multas a funcionarios) y ha vencido el plazo de espera legal.

La Inembargabilidad Relativa y el Dominio Público vs. Privado

La Constitución Política establece en su artículo 73 que los bienes de

dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Históricamente, este artículo fue interpretado por la administración como una patente de corso para no pagar las deudas (Reyes, 1995). Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha precisado que el Estado también posee bienes de dominio privado, susceptibles de embargo.

Para determinar si un embargo es procedente, el juez de ejecución debe realizar un análisis de afectación funcional basado en los siguientes criterios:

1. **Bienes de Dominio Público (Inembargables):** Son aquellos destinados al uso público (infraestructura vial, plazas) o que sirven de soporte material para la prestación de un servicio público esencial (hospitales, escuelas, sedes ministeriales, vehículos de emergencia). También son inembargables las cuentas bancarias destinadas exclusivamente al pago de las planillas de personal activo y de pensionistas.
2. **Bienes de Dominio Privado (Embargables):** Son aquellos bienes patrimoniales que no tienen una afectación directa al cumplimiento de fines estatales inmediatos. Ejemplos de estos son predios rústicos sin uso proyectado, vehículos de uso administrativo no esencial o saldos en cuentas de Recursos Directamente Recaudados (RDR) que no tengan un destino de gasto operativo crítico debidamente acreditado por la entidad.

El dictado de un embargo contra el Estado exige un estándar de motivación superior al de un proceso civil ordinario. El Tribunal Constitucional, en expedientes como el 015-2001-AI/TC, ha establecido directrices que el juez debe observar bajo responsabilidad:

- **Acreditación de la Cosa Juzgada:** La deuda debe ser inmutable y no deben existir recursos pendientes que cuestionen el fondo de la obligación.

- **Verificación del Plazo de 6 Meses:** El juez debe constatar que la entidad fue debidamente requerida y que transcurrió el plazo legal sin que se iniciara el pago.
- **Identificación y Calificación del Bien:** El acreedor debe identificar bienes específicos. El juez no puede dictar embargos sobre cualquier cuenta de la entidad, sino que debe analizar la naturaleza de los fondos. Si la entidad alega que los fondos están destinados a un servicio público, debe acreditarlo mediante documentos presupuestarios fehacientes.
- **Principio de Proporcionalidad:** La medida no debe paralizar la operatividad de la entidad. Si el embargo sobre una cuenta de RDR impide el pago de servicios básicos (luz, agua) de una institución, la medida debe ser reducida o sustituida.

Tabla 20: Requisitos procesales específicos para el dictado del embargo

Categoría de Bien Estatal	Situación ante el embargo	Justificación Jurídica
Infraestructura Escolar	Absolutamente Inembargable	Afectación al servicio público de educación.
Cuentas de Remuneraciones	Absolutamente Inembargable	Carácter alimentario y protección del servidor.
Predios rústicos sin uso	Embargable	Bien de dominio privado del Estado.
Cuentas de RDR (saldos)	Embargable (con limitaciones)	Si no se acredita el destino a fin público esencial.

El Conflicto con la Ejecución Anticipada y la Cosa Juzgada

Un fenómeno recurrente y problemático en la práctica judicial peruana es el conflicto entre la Nueva Ley Procesal del Trabajo (Ley 29497) y las normas de presupuesto público. El artículo 38 de la NLPT faculta al juez para ordenar la ejecución anticipada de una sentencia que dispone el pago de una suma de dinero, aun cuando haya sido apelada o se encuentre en casación, con base en la necesidad imperiosa del trabajador (Espinoza, 2023).

La Antinomia Normativa

La colisión surge porque el Texto Único Ordenado de la Ley 27584 y las leyes de presupuesto exigen taxativamente la calidad de cosa juzgada para que un pago pueda programarse en el SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera) y registrarse en el AIRHSP. Los funcionarios estatales se encuentran en un dilema legal: si cumplen con el mandato de ejecución anticipada, podrían incurrir en malversación de fondos o en violación de la legalidad presupuestaria; si no cumplen, son pasibles de multas y de denuncias penales por parte del juez laboral.

La tendencia jurisprudencial actual sugiere que, en el caso de deudas contra el Estado, el juez debe equilibrar la inmediatez de la ejecución anticipada con la realidad presupuestaria. Se permite que el juez ordene la liquidación y el registro de la deuda como contingencia, pero la ejecución forzada mediante embargo suele reservarse para sentencias firmes, salvo casos excepcionales de riesgo extremo para la vida o la salud del acreedor.

El Registro en los Aplicativos Informáticos: AIRHSP y Demandas Judiciales

En la modernización de la gestión pública peruana, el pago de una sentencia no solo depende de una resolución judicial y de un cheque, sino también de la actualización de los sistemas informáticos que garantizan la trazabilidad del gasto.

El Aplicativo Demandas Judiciales y Arbitrales contra el Estado

Administrado por el MEF, este aplicativo es la única fuente de información para el proceso de priorización de pagos. Las entidades tienen la obligación de registrar cada sentencia condenatoria tan pronto como quede firme (Fox, 2024). El incumplimiento de este registro impide que la deuda se considere en los listados complementarios que aprueban las Comisiones Multisectoriales para el pago de los 30 000 soles anuales por beneficiario.

El Registro en AIRHSP para Pagos a Personal

Cuando la deuda se origina en conceptos remunerativos o pensionarios, la entidad debe gestionar el registro en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) (Jaramillo, 2015). Este paso es fundamental porque el sistema financiero estatal no permite el giro de fondos al personal si no existe una plaza o un concepto de ingreso debidamente validado por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del MEF.

Para lograr este registro, el Procurador Público debe certificar que el mandato es cosa juzgada y la Oficina de Presupuesto debe confirmar que existe la certificación de crédito presupuestario necesaria. Este triángulo de

validación entre el Juez, el Procurador y el MEF es lo que asegura que el pago sea legal y no sea posteriormente observado por la Contraloría.

Responsabilidad Penal y Facultades Coercitivas del Juez

Ante la renuencia de los funcionarios públicos a acatar los mandatos de pago, el ordenamiento procesal dota al juez de una serie de herramientas coercitivas que han ido ganando en efectividad con el tiempo.

Multas Compulsivas y Progresivas

El juez puede imponer multas a los funcionarios encargados del cumplimiento y al Titular del Pliego. Estas multas no se pagan con fondos del Estado, sino que inciden en el patrimonio personal del funcionario, lo que constituye un incentivo real para la diligencia administrativa. En el ámbito de los procesos constitucionales, el artículo 53 del Nuevo Código Procesal Constitucional permite imponer multas que se duplican de forma sucesiva si persiste el incumplimiento.

Remisión al Ministerio Público

Si tras los apercibimientos la autoridad persiste en no programar el pago o en no realizar las modificaciones presupuestarias, el juez tiene el deber de remitir copias certificadas del expediente al Ministerio Público para iniciar una investigación por desobediencia y resistencia a la autoridad. El incumplimiento de una sentencia firme es, en sí mismo, un acto lesivo contra la administración de justicia. En casos graves de elusión deliberada, la fiscalía puede incluso solicitar medidas de prisión preventiva contra los titulares de la entidad.

Destitución del funcionario

La facultad más extrema es la orden de destitución del funcionario renuente. Aunque es una medida de difícil ejecución administrativa, el sistema procesal constitucional la contempla como una herramienta legítima para asegurar la supremacía de la Constitución y la eficacia de sus sentencias. El antecedente de esta norma se encontraba en el antiguo Código Procesal Constitucional y ha sido ratificado en el nuevo texto de 2021 para fortalecer la autoridad jurisdiccional frente al poder político.

Dinámica de las Comisiones Multisectoriales y Listados Complementarios

Para gestionar el pago de deudas de manera ordenada y evitar la atomización de recursos, el Estado peruano suele reactivar periódicamente la Comisión Evaluadora de las deudas del Estado.

La Función de la Comisión (D.S. N° 012-2025-EF)

Mediante decretos supremos como el 012-2025-EF, el Poder Ejecutivo reactiva estas comisiones para aprobar un listado complementario de deudas generadas por sentencias en calidad de cosa juzgada. El objetivo es realizar pagos de hasta S/ 30,000.0 por acreedor, utilizando fondos de la Reserva de Contingencia o transferencias de partidas autorizadas por el MEF. Este proceso sigue una metodología estricta:

1. **Recolección de Información:** Las entidades envían sus bases de datos al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH).
2. **Validación y Filtrado:** Se descartan las deudas que no sean cosa juzgada o que ya hayan sido pagadas parcialmente por la entidad con sus propios recursos.

3. **Priorización Social:** Se aplica la Ley 30137 para ordenar a los acreedores según su nivel de vulnerabilidad.
4. **Aprobación del Listado:** La Comisión emite un informe final que es ratificado por decreto supremo, autorizando la transferencia de fondos a los pliegos respectivos para que estos procedan al pago inmediato.

Desafíos Futuros y el Derecho al Plazo Razonable

La ejecución de sentencias contra el Estado en el Perú sigue siendo un campo de batalla entre la justicia y la caja fiscal. A pesar de los avances normativos, el derecho a un plazo razonable en la ejecución se vulnera sistemáticamente por la inercia administrativa y la insuficiencia de fondos.

El sistema de requerimiento al pliego y de embargo subsidiario ha demostrado ser útil, pero requiere una supervisión judicial más activa. Los jueces no deben limitarse a esperar los informes de la administración, sino que deben ejercer un control de convencionalidad sobre las leyes de presupuesto cuando estas se utilicen como excusa para el impago indefinido. El equilibrio presupuestario no es un fin en sí mismo, sino un medio para el bienestar social, y nada atenta más contra dicho bienestar que un Estado que incumple sus propias leyes y las sentencias de sus tribunales (Abad, 2014). La consolidación de un sistema de ejecución previsible, priorizado y con garantías reales de cobro es la única vía para restaurar la confianza del ciudadano en la administración de justicia administrativa.

Conclusión

Se concluye que la protección judicial efectiva se vuelve ilusoria si no abarca la ejecución total. La fase de ejecución no es solo un añadido del proceso, sino su propósito principal y la prueba definitiva de la separación de poderes. Cualquier barrera irrazonable por parte de la Administración representa, en retrospectiva, una violación al debido proceso.

La investigación indica que la visión tradicional de la autotutela administrativa debe ceder ante la autoridad judicial. El principio de legalidad presupuestaria y la inembargabilidad de bienes estatales no deben servir como escudos de impunidad'; en cambio, deben interpretarse junto con el derecho del administrador a que sus sentencias se ejecuten en un plazo razonable.

La efectividad del fallo depende en gran medida de transformar una responsabilidad institucional abstracta en una responsabilidad funcional concreta. Se concluye que las multas coercitivas personales y la asignación de responsabilidades administrativas o penales al funcionario reticente son los instrumentos más eficaces para romper la inercia burocrática.

El estándar establecido por el Sistema Interamericano (Art. 25 CADH) exige que los jueces nacionales actúen como garantes de la ejecución, incluso por encima de normas internas que puedan retrasar injustificadamente el cumplimiento de las sentencias contra el Estado. A través de un análisis crítico y propositivo, los autores diseccionan la asimetría estructural que históricamente ha favorecido a la Administración Pública. Se examinan con rigor los obstáculos tradicionales —como la inembargabilidad de bienes estatales y las prerrogativas presupuestarias—

bajo el prisma del Control de Convencionalidad y los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El libro propone transitar de una noción de responsabilidad institucional abstracta hacia una responsabilidad funcional concreta, abogando por la aplicación de multas coercitivas personales y medidas de apremio efectivas contra los funcionarios reticentes.

Este trabajo, diseñado tanto para el ámbito académico como para el operador jurídico, presenta una teoría innovadora sobre el imperium judicial y proporciona a magistrados y abogados litigantes herramientas argumentativas para contrarrestar las defensas dilatorias de la burocracia. En esencia, la obra defiende la dignidad del ciudadano, argumentando que un Estado que no ejecuta sus sentencias vulnera sistemáticamente el derecho al debido proceso.

Los resultados aportan evidencia a favor de los manuales procesales tradicionales al proponer una teoría crítica de la ejecución administrativa. Ofrece una reinterpretación de los privilegios del Estado desde la perspectiva de los Derechos Humanos, estableciendo una base teórica para investigaciones futuras sobre la democratización del Derecho Administrativo.

El libro proporcionó a los operadores jurídicos un conjunto de herramientas argumentativas para abordar las problemáticas del cumplimiento. Para el magistrado, ofrece directrices para realizar un control de convencionalidad de manera automática; para el abogado, presenta estrategias procesales para superar las defensas dilatorias de la Administración basadas en la falta de disponibilidad presupuestaria.

En última instancia, esta obra incita a recuperar la confianza del ciudadano en el sistema de justicia. Al presentar mecanismos que permitan al ciudadano común superar la resistencia de la burocracia estatal, la investigación contribuye a fortalecer un Estado de Derecho

auténtico, en el que la ley y las decisiones judiciales se aplican de manera equitativa para todos, sin privilegios de clase.

Bibliografía

Abad Yupanqui, S.B. (2014). La sentencia estimatoria de amparo: la difícil ruta para su ejecución. *IUS ET VERITAS*, 24(48), 244-255. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11920>

Alca Gómez, B.S. (2020). Incumplimiento de las sentencias por Responsabilidad Civil derivado del Daño Médico que ordenan al Estado peruano un pago indemnizatorio. *Revista Vía Iuris*, 28, 27-51. <https://doi.org/10.37511/viaiuris.n28a2>

Alejos Guzmán, O. (2026). Control judicial y tutela jurisdiccional en la cimpunidad; en cambio, deben entenderse de manera conjunta con el derecho del administrado a que su sentencia se ejecute. *Forseti. Revista De Derecho*, 15(23), 11-37. <https://doi.org/10.21678/forseti.v15i23.3013>

Alvites, E. (2018). La constitucionalización del ordenamiento jurídico peruano: avances y obstáculos del proceso. *Derecho PUCP*, (80), 361-390. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201801.010>

Barnes, J. (2011). Tres generaciones del procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), 77-108. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.003>

Brewer-Carías, A. (2011). La regulación del procedimiento administrativo en América Latina con ocasión de la primera década (2001-2011) de la Ley de Procedimiento Administrativo General del Perú (ley 27444). *Derecho PUCP*, (67), 47-76. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.002>

Canosa, A.N. (2020). La tutela administrativa efectiva en el procedimiento administrativo sancionador. *Revista Derecho & Sociedad*, 54, 243-266

Cassagne, J.C. (2011). La transformación del procedimiento y la LNPA (Ley Nacional de Procedimientos Administrativos). *Derecho PUCP*, (67), 29–45. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.001>

Corvalán, J.G. (2012). Agotamiento de la vía administrativa vs. tutela judicial efectiva (hacia una modulación razonable del acceso a la justicia). *Boletín mexicano de derecho comparado*, 45(135), 1111-1165

Coviello, P.J.J. (2011). El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), 139–153. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.006>

Cristoval De la Cruz, T. (2021). Dilación en la ejecución de sentencias en el proceso contencioso administrativo laboral. *Revista De Investigación De La Academia De La Magistratura*, 3(4), 147-172. <https://doi.org/10.58581/rev.amag.2021.v3n4.07>

Cuenca Salinas, T.B. (2024). El Principio de tutela judicial efectiva y el debido proceso: su eventual vulneración a través de la tramitación de las causas contenciosas administrativas en la provincia de Loja. *LATAM Revista Latinoamericana De Ciencias Sociales Y Humanidades*, 5(5), 3877 – 3901. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2899>

Espinoza Montoya, C.L. (2023). Derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y derecho a la ejecución de sentencias firmes en la Ley n.º 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo. *Revista De Derecho Procesal Del Trabajo*, 6(7), 229-259. <https://doi.org/10.47308/rdpt.v6i7.767>

Fox Velarde, M.A. (2024). La ejecución de las sentencias de condena por parte del Estado peruano: propuesta para la implementación de un nuevo procedimiento. *Ius Et Praxis*, 058, 89-

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

Ivanega, M.M. (2011). El principio del informalismo en el procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), 155–176. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.007>

Jaramillo Valverde, H.L. (2015). El incumplimiento del Estado peruano de las sentencias judiciales que reconocen derechos pensionarios. *Revista Jurídica Docentia et Investigatio*, 17(2), 157-172. <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/derecho/article/download/11571/10378/40372>

Lazarte Villanueva, P. (2012). Algunos alcances sobre la Ejecución de Sentencias en materia previsional. *Revista De Derecho Administrativo*, (11), 255–279. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13558>

Linares San Román, J.J. (2025). La exclusividad del proceso contencioso administrativo en la vía ordinaria. *Revista Oficial Del Poder Judicial*, 17(23), 183-203. <https://doi.org/10.35292/ropj.v17i23.1072>

Maraví Sumar, M. (2011). Avances a los diez años de vigencia de la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Derecho PUCP*, (67), 109–123. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.004>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2013). Tomo I. Compendio de normas e instrumentos jurídicos en materia de fiscalización Ambiental. Lima: OEFA. <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/COMPEDIO%20I.pdf>

Navarro, K. (2011). Proyecto de ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. *Derecho PUCP*, (67), 125–138. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.005>

Prado Bringas, R., & Zegarra Valencia, F. (2023). Tutela jurisdiccional efectiva en el proceso contencioso administrativo peruano: principales problemas y posibles soluciones. *Derecho & Sociedad*, (61), 1–44. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/28436>

Quiñones Montaña, G. (2025). Mecanismos jurídicos para reducir el nivel de incumplimiento de sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra Perú. *Chornancap Revista Jurídica*, 3(2), 119–141. <https://doi.org/10.61542/rjch.171>

Reyes, N. (1995). Legislación procesal familiar en el Perú. *DERECHO-PUC*, 49, 211-236. https://revistas.pucp.edu.pe/imagenes/derechopucp/derechopucp_049.pdf

Rodríguez, H.A.R. (2009). Jurisprudencia del proceso contencioso administrativo y del proceso de amparo en Perú. *Revista DCS*, 6(18). <https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/875>

Sánchez Gómez, S. H. (2022). Ejecución de sentencias constitucionales. *Revista Peruana De Derecho Constitucional*, (14), 471–503. <https://revista.tc.gob.pe/index.php/revista/article/view/376>

Soria Luján, D. (2001). La defensa política de la constitución del Perú en el siglo xix (1839-1855). *Revista De Estudios Histórico-Jurídicos*, (23). <https://www.rehj.cl/index.php/rehj/article/view/346>

Tello Ortiz de Zevallos, E. (2023). Delimitación del control judicial, convencional y político ante la vulneración de derechos humanos en los estados de emergencia. *Ius Et Praxis*, 56(056), 81-112. <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2023.n056.6007>

Vargas-Machuca, R.J. (2012). Los Principios del Proceso Contencioso Administrativo. *Revista De Derecho Administrativo*, (11), 21-33. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13543>

De esta edición de *“La tutela jurisdiccional efectiva en la fase de ejecución: el caso de las pretensiones administrativas”*, se terminó de editar en la ciudad de Colonia del Sacramento en la República Oriental del Uruguay el 25 de febrero de 2026

La tutela jurisdiccional efectiva en la fase de ejecución: El caso de las pretensiones administrativas

Presentado por:

Zapata Periche, Isidora Concepción
Bayona Castro, Esthely Rosa
Bruno Zapata, Jimmy Manuel Ángel
Chinguel Antón, Esmeralda
Zapata Periche, Simón

ISBN: 978-9915-698-67-0



9 789915 698670