

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN CRISTÓBAL DE
HUAMANGA**

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



TESIS:

**Ejecución de sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales en la
Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022**

Para optar el título profesional de:

ABOGADO

PRESENTADO POR:

Bach. John Mayco QUISPE ZAMORA

ASESOR:

Mtra. Marlene LEÓN PALACIOS

AYACUCHO - PERÚ

2025

AGRADECIMIENTOS

A la Facultad de Derecho y Ciencia Política, así como a los docentes y amistades que me brindaron su apoyo para la materialización de esta investigación.

DEDICATORIA

A mis padres Zósimo, Eulalia, a mis hermanos Gilber, Lourdes Sandra y Edgar; mismo modo, a mi pareja Yovana, mis hijos Dylan Maykol y Yoan Fabiano, de manera especial a mi tío Mauricio Zamora, que fueron un pilar fundamental en mi formación profesional

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	8
TITULO I.....	11
PLANTEAMIENTO METODOLOGICO	11
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	11
1.1 Situación problemática	11
1.2 Formulación del problema.....	14
1.3 Delimitación del tema de investigación	15
1.4. Justificación e importancia de la investigación	15
2.HIPOTESIS.....	17
2.1 Hipótesis General.....	17
2.2 Hipótesis Especifica	17
2.3 Identificación de variables y operacionalización.....	17
3. METODOLOGÍA.....	18
3.1 Tipo y diseño de investigación.....	18
3.2 Población en Estudio	18
3.3. Muestra.....	18
3.4 Selección de muestra	20
3.5 Técnicas de recolección de datos	20
3.5.1. Entrevista	20
3.5.2. Análisis documental	21
3.5.3. Fichaje de información doctrinaria	21
3.5.4. Análisis micro comparativo de sistemas jurídicos	21
3.6 Procesamiento de información	21
TITULO II.....	22
MARCO TEÓRICO.....	22
CAPÍTULO I.....	22
LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO	22
2.1 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.....	22
2.2 MARCO HISTORICO	25
2.2.1 Evolución de la acción de cumplimiento.....	25
2.2.2 Noción de Acción de Cumplimiento	27
2.2.3 La Acción de Cumplimiento peruana	28
2.2.5. La Acción de cumplimiento y el proceso constitucional	31

2.2.6 Concepciones teóricas sobre la eficacia de la acción de cumplimiento	36
2.1 La inactividad administrativa: inactividad formal e inactividad material de la Administración	41
2.2. Tipología de la inactividad material de la Administración.....	43
2.2.1 Por los alcances de su incumplimiento.....	44
2.2.2. Por el modo de afectación	44
2.2.3. Por la naturaleza del mandato que se impone:.....	45
2.2.4. Por la condicionalidad o no del mandato	46
2.2.5. En función de la complejidad de instrumentalización de la actuación administrativa .	47
2.2.6 Por la conservación o no de la inactividad administrativa.....	48
2.2.7. Según la evidencia de la lesión	49
2.2.8. Por el origen del mandato.....	50
CAPÍTULO III.....	59
EJECUTABILIDAD DE LA SENTENCIA DE PROCESO DE CUMPLIMIENTO.....	59
1. Determinar el origen de la autoridad.....	64
2. Establecer las condiciones de legitimidad.	64
3.2. Teorías acerca de la justificación del poder de autoridad	64
3.3. Teorías del poder en Grecia	64
3.4. Teorías del poder de roma.....	65
3.5 Teorías del poder en la edad media.....	66
3.6. Teorías de poder en la edad moderna	67
3.7. En el paradigma contractualista clásico	68
3.8. En el paradigma neocontractualista.....	73
3.9. En el paradigma deliberalista	74
3.10. En el paradigma positivista	76
3.11. En el paradigma pospositivista y neoconstitucionalista	79
3.12. Reconstrucción de pautas epistémicas y metodológicas	80
3.13. El incumplimiento sistemático de las normas como afectación a la consolidación del estado social y democrático de derecho.....	84
CAPITULO IV.....	89
PREVISIÓN DE GASTO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO.....	89
4.1. Sistema nacional del presupuesto público	89
4.2. Principios regulatorios del presupuesto	91
4.3. Presupuesto público.....	93
4.4. Leyes y directivas	93
4.5. Gastos públicos.....	94

4.6. Etapas del proceso presupuestario.....	95
4.6.1. Etapas de programación:.....	96
4.6.2. Etapa de formulación:.....	100
4.6.3. Etapa de aprobación:	101
4.6.4. Etapa de ejecución:.....	101
4.6.5. Etapas de evaluación.....	103
CAPÍTULO V	105
ASPECTO LEGISLATIVO.....	105
5.1. PROCESO DE CUMPLIMIENTO.....	105
5.1.1. Objeto del proceso de cumplimiento.....	105
El artículo 66 del Código Procesal Constitucional establece el proceso de cumplimiento cuando el funcionario o autoridad incumple:	105
• La obligación de cumplir con una norma legal o de ejecutar un acto administrativo firme (inactividad material).	105
• La obligación de pronunciarse de manera expresa cuando la ley le requiere emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento (inactividad formal).....	105
5.1.2. Procedimiento y trámite	105
5.1.3. La sentencia.....	109
5.2. LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO: EN EL DERECHO COMPARADO	110
5.2.1. La acción de cumplimiento en Colombia	110
• En Colombia, la ley permite presentar una demanda de cumplimiento de manera verbal, una opción que no está contemplada en la legislación peruana.	115
5.2.2. Brasil	115
5.2.3. La acción de incumplimiento en Ecuador	117
5.2.4.1. Constitución de la provincia de Chubut: mandamiento de ejecución	119
5.2.4.2. Constitución de la provincia de tierra del fuego: Mora de la administración- amparo.....	119
5.2.5. El Salvador	120
5.2.6. Bolivia.....	121
5.2.7. Estados Unidos.....	122
CAPITULO VI.....	123
JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	123
6.1. Respecto a la variable: incumplimiento sistemático de los funcionarios del sector educación de las normas y actos administrativos, en TC emitió la resolución N°3149-2004-AC/TC (09/10/2005).....	123
6.2. Respecto a la variable: cumplimiento eficaz de la sentencia de proceso de cumplimiento, el TC emitió la resolución N°02002-2006-PC/TC (publicado el 26/06/2006)	124

6.3. Respecto a la variable: inactividad material de la administración, el TC emitió la resolución N°2433-2004-AC/TC (publicado el 25/01/2005).....	125
TITULO III.....	126
RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	126
I. ANÁLISIS Y RESULTADOS.....	126
II. RESULTADO DEL CUESTIONARIO	137
III. PRUEBAS DE HIPOTESIS	157
CONCLUSIONES.....	163
RECOMENDACIONES	167
BIBLIOGRAFÍA	169
VALIDACION DEL INSTRUMENTO.....	183

RESUMEN

La presente investigación, tiene como objetivo conocer cuáles son los factores del incumplimiento de las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022. Para ello; se tiene en cuenta dos factores que es el factor administrativo y el factor presupuestal, del incumplimiento de las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022.

Con esa finalidad, se utilizó un diseño metodológico básico acerca del diseño de una investigación no experimental; es decir, es un trabajo que no requiere de laboratorio. Así mismo, conforme a lo expuesto por el profesor Solís Espinoza se trata de una investigación cuantitativa por el diseño de investigación (propio de las Ciencias Fáticas o Empíricas). Donde la Población en Estudio fue Fragmento representativo de sentencias finales estimatorias sobre acciones de cumplimiento tramitados en el año 2022 (marzo - diciembre), con su marco muestral, está determinado por el listado de sentencias estimatorias del proceso de cumplimiento tramitados en el 2022, en el distrito judicial de Ayacucho, con el tamaño de muestras calculada fue de 248 registros.

siendo las conclusiones de esta investigación están relacionadas con las se cumplió con el objetivo principal de la investigación es decir se determinó que entre los factores que influyen para el incumplimiento de la sentencia de acción de cumplimiento en el distrito judicial de Ayacucho en el año 2022, es la falta de previsión de gastos de conformidad al sistema nacional de presupuesto. Además, se llevó a determinar que el otro factor para el incumplimiento de la sentencia este proceso de cumplimiento es que las autoridades del sector educación de Ayacucho en el año 2022 no consideraron en el cuadro de prioridades la partida presupuestal para el pago de las asignaciones económicas por cumplir 20, 25 y 30 años de servicio y por subsidio por luto y gastos de sepelio.

Finalmente, se propone algunas recomendaciones en el marco de la gestión presupuestaria, es fundamental garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones económicas establecidas en la Ley del Profesorado N.º 24029 y su reglamento. Para ello, resulta imprescindible una evaluación presupuestaria rigurosa que contemple el análisis y la medición de los recursos destinados al pago de las asignaciones económicas por años de servicio (20, 25 y 30 años), así como los subsidios por luto y gastos de sepelio.

INTRODUCCIÓN

La iniciativa para la presente investigación fue la situación problemática respecto a la inacción sistemática de la autoridad pública para cumplir con los deberes y obligaciones que se derivan de los actos administrativos que ella misma profiere, esto pese a que el *mandamus* se encuentra claramente establecido, vale decir, se trata de un *mandamus* vigente, cierto y claro, no sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares, es la ineludible y obligatorio cumplimiento e incondicional. Es decir, se infiere indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo.

Es el caso concreto, de la omisión o letargo en el cumplimiento del pago previsto en la Ley del Profesorado y su Reglamento, que claramente dispone el pago del oficio a los docentes las asignaciones por cumplir 20; 25 y 30 años de servicios oficiales, según corresponda. Sin embargo, la Autoridad del sector educación en nuestra región no cumple con ello alegando la falta de disponibilidad presupuestal, en el cual es considerado como injustificable y sin asidero legal para el máximo intérprete de la constitucionalidad, incluso declaró un Estado de Cosas Inconstitucionales frente a esta actitud renuente y sistemática y ordenó la erradicación de esta clase de conductas.

La Acción de Cumplimiento es una institución jurídica que fue concebida como un mecanismo que faculta democráticamente a toda persona para pedir ante el juez competente que ordene a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido. Pero, al margen de las discusiones acerca de su naturaleza (constitucional o contencioso- administrativo), hay una gran interrogante acerca

de la eficacia de esta institución jurídica incorporada con gran ilusión a nuestro ordenamiento.

En este contexto, cabe analizar si la propia sentencia estimatoria del Proceso de Cumplimiento no se cumple en el plazo previsto, a fin de determinar cuáles son los factores que influyen para que dichas sentencias no puedan cumplirse en el plazo legal. A su vez, consideramos como objetivos de la presente investigación jurídica social, determinar la incidencia del comportamiento de la Administración Pública, para el cumplimiento de las sustancias constitucionales sobre Proceso de Cumplimiento en el Distrito Judicial de Ayacucho en el año 2022. Otro propósito, es describir críticamente la institución jurídica de Acción de Cumplimiento comparándola con otros países, los fundamentos en los cuales se sustenta cada una, sus bondades y puntos críticos, ello en miras a los aportes posibles que se obtengan de los resultados.

En esta forma cómo abordaremos las presentes tesis; “Análisis crítico de la eficacia del Proceso de Cumplimiento en el Distrito Judicial de Ayacucho”, motivados también por nuestra inclinación hacia el paradigma neoconstitucionalista en el que se encuentra Robert Alexy, Gustavo Zagrebelski, Ferrajoli, Comanducci, Prieto Sanchis, entre otros; en dicho marco conceptual, incorporamos las apreciaciones del trabajo de campo.

Por otro lado, el marco teórico conceptual ha sido desarrollado de tal forma que se puede contar con mejores herramientas para la operacionalización de las variables; es así que, la primera parte aborda el Proceso de Cumplimiento a fin de conceptualizar la variable “cumplimiento de la sentencia constitucional”, la misma que viene hacer la variable dependiente o de respuesta. En la segunda parte se aborda la teoría de la inactividad administrativa a fin de conceptualizar

la variable independiente “inactividad de la Administración”; y en la tercera parte se conceptualiza la otra variable independiente, “revisión de gasto”.

En el desarrollo de la investigación, específicamente en el estudio y análisis de las excepciones sobre Proceso de Cumplimiento que fueron objeto de estudio y constituye la muestra, se analizó las sentencias de primera instancia y las sentencias de vista; así mismo, para tener un panorama más completo sobre el tema, analizó los autos que resuelven las excepciones formuladas por la parte demandada, y las resoluciones de vista que se emitieron en el desarrollo del Proceso de Cumplimiento.

TITULO I

PLANTEAMIENTO METODOLOGICO

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Situación problemática

Es un derecho social de los docentes el acceder a dos remuneraciones íntegras (no permanentes) por haber cumplido 20 años de servicio, la mujer, y 25 años de servicio al varón; y tres remuneraciones íntegras al cumplir los 25 años, la mujer, y 30 años de servicio, los varones. De igual forma, tienen derecho a dos remuneraciones íntegras por subsidio de luto y de 2 más por gastos de sepelio los miembros del magisterio oficial, quienes tienen que hacer tediosos y costosos trámites primero administrativos y luego judiciales, para poder acceder al pago de beneficios expresamente establecidos en la ley del profesorado y su reglamento. Ley N 24029, ley del profesorado: artículo 52. (...) El profesor tiene derecho a percibir dos remuneraciones integradas al cumplir 20 años de servicios, la mujer, y 25 años de servicios, el barón; y 3 remuneraciones íntegras, al cumplir 25 años de servicio, la mujer, y 30 años de servicios, los varones. (...) Reglamento de la ley del profesorado N 24029 y su modificatoria ley N 25212: artículo 208. los profesores del área de docencia y del área de administración de la educación tienen derecho a que se les otorgue de oficio lo siguiente: (...) C) las asignaciones por cumplir 20, 25 y 30 años de servicios oficiales, según corresponda y por escolaridad; (...)

Lamentablemente en nuestra realidad, miles de servidores públicos tienen que acudir al órgano jurisdiccional para hacer viable el pago de esos y otros beneficios pecuniarios que injusticia les corresponde.

Es así que, la acción de cumplimiento se constituye en el medio legal para que se pueda ordenar finalmente el pago de esas bonificaciones. incluso la autoridad administrativa dilata innecesariamente acudiendo, por ejemplo, a la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandado, así como la de incompetencia por razón de la materia, las que luego son declaradas infundadas, incluso son apeladas y en segunda instancia son confirmadas.

Pero esto es lo sorprendente, ya en ejecución de sentencia se da el caso cotidiano de que la autoridad administrativa sigue siendo renuente alegando la falta de presupuesto para honrar la obligación pecuniaria con el servidor público, a pesar del plazo máximo de 10 días para la ejecución de lo resuelto, conforme lo establece el inciso 4) del artículo 72° del código procesal constitucional.

Si se tiene en cuenta que el beneficio tiene que agotar la vía administrativa, entonces tenemos que este trámite dura en promedio más de un año. como luego el funcionario responsable finalmente autorizó el pago de remuneraciones íntegras y no permanentes o diminutas es el caso que No obstante tener ya en su poder la resolución final que le concede la bonificación recurrida no puede el servidor hacer efectivo su pago porque le aducen que no hay fondo o partida disponible para ello.

De lo expuesto, observamos que el trabajador público ha realizado un trámite judicial que en el fondo es un trámite redundante porque siempre llegará a lo

mismo: se haga efectivo el pago del beneficio tal como la propia autoridad administrativa lo ordenó con cosa decidida.

Se destaca la problemática de la demora en el cobro de beneficios sociales por parte de los servidores públicos, incluso cuando existen mandatos judiciales claros que ordenan su pago. A pesar de haber agotado la vía administrativa, los trabajadores deben iniciar un proceso judicial prolongado y luego solicitar la ejecución de la sentencia, lo que afecta su autoestima y estabilidad económica. Además, se resalta que el trabajador debe asumir costos adicionales como pagos administrativos y honorarios legales, lo que disminuye aún más la suma que finalmente percibe. Esto resulta contradictorio con el artículo 24 de la Constitución, que prioriza el pago de remuneraciones y beneficios sociales debido a su carácter alimentario e intangible.

Ante esta problemática, se han planteado propuestas como eliminar la necesidad de recurrir al Poder Judicial una vez que exista una resolución firme y eficaz, evitando trámites innecesarios, costosos y dilatados.

Frente a ello no se puede tener las manos cruzadas y dejar que pase; pues no es lícito ni constitucional el engaño a los gobernados, a los ciudadanos, pues no se les puede ilusionar primero con actos administrativos o leyes aprobatorias de gastos (en cumplimiento de un derecho que les corresponde), y luego desilusionarlos con el incumplimiento de las mismas.

Al respecto, también consideramos que es necesario incidir en el cuidado que se debe tener frente a la ilusión de estar más protegidos mediante una institución jurídica como es la Acción de Cumplimiento, y que la realidad nos demuestre una situación de desamparo; demás está mencionar que mientras no exista lo

que el constitucionalista alemán Honrat Hesse denominó "la voluntad de Constitución" (Wille Zur Verfassung) que no es otra que, "la fuerza normativa de la Constitución", se traduce en la conciencia social e institucional de respeto a sus preceptos; si llegara a pensar en un nuevo procedimiento para que se cumpla con la acción de cumplimiento.

Según Ferrajoli resulta normal que un Estado Plurinacional, como el peruano, que implica el reconocimiento de varios sectores que buscan la satisfacción de determinados intereses, se genere una excesiva producción de normas como medida de respuesta a los clamores de la sociedad. Estos factores aumentan la posibilidad de antinomias de índole legal como constitucional. En ese sentido, Ferrajoli y Zagrebelsky describen la crisis del derecho y se refieren a sus manifestaciones en la llamada "inflación legislativa" o en la crisis de la Generalidad y de la abstracción de la ley.

Finalmente, es vox populi el hecho de que: hay infinidad de normas, pero incumplimiento permanente. Pero, frente a ello consideramos que la solución no es la incorporación de otra norma que señale que se cumplan las leyes incumplidas. En realidad, es un tema amplio y complejo, considerando estos aspectos y además por razones metodológicas la presente investigación se ha delimitado en el aspecto temporal y geográfico respectivamente, al año 2022 y al distrito judicial Ayacucho, a fin de explicar la causa o la razón para que la sentencia este proceso de cumplimiento no se cumplan en el plazo previsto constitucionalmente.

1.2 Formulación del problema

Problema principal

¿Cuáles son los factores del incumplimiento de las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022?

Problema específico:

- ¿Cuál es el factor administrativo del incumplimiento de las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022?

- ¿Cuál es el factor presupuestal del incumplimiento de las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022?

1.3 Delimitación del tema de investigación

1.3.1. Campo : Derecho

1.3.2. Área de conocimiento : Derecho Constitucional, Derecho Laboral, Procesal constitucional

1.3.3. Espacial : Dirección Regional de Educación

1.3.4. Temporal : Año 2022 (marzo-diciembre)

1.4. Justificación e importancia de la investigación

La presente investigación se justifica por el estudio de un problema social que se ve reflejado por el incumplimiento de las sentencias estimatorias de proceso de cumplimiento o letargo en su cumplimiento.

En proyectos de investigación es importante por los siguientes efectos. Desde el punto de su utilidad jurídica. La mora o la inercia por parte de la administración pública respecto al cumplimiento de un deber será abordada a partir de los paradigmas actuales del derecho, pues esta situación problemática constituye una burla para el orden jurídico basado en la Constitución, pues defrauda las fundadas expectativas, que deben tener los ciudadanos, de que los poderes constituidos y funcionarios públicos cumplan sus obligaciones legales y administrativas, generando inseguridad jurídica, incertidumbre legal y pérdida de la dignidad de todo país que se precie de vivir en un estado constitucional de derecho debe asegurar que en su territorio se respete y se cumplan los derechos humanos, en la Constitución, las leyes y, en general, el ordenamiento jurídico vigente.

1.5 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

Objetivo General

- Establecer los factores del incumplimiento de las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022.

Objetivos Específicos

- Establecer el factor administrativo del incumplimiento de las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022.

- Establecer el factor presupuestal del incumplimiento de las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022.

2.HIPOTESIS

2.1 Hipótesis General

Las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022, son incumplidas porque no se prevén los medios y recursos presupuestales.

2.2 Hipótesis Específica

Primera

Las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022, son incumplidas debido al retardo en la gestión de la administración pública.

Segunda

Las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022, son incumplidas debido al retardo en la aprobación del presupuesto por el MEF.

2.3 Identificación de variables y operacionalización

2.3.1. Variable X (independiente)

- Previsto de gasto o recursos.
- Inactividad administrativa.

Indicadores

- Asignación de presupuesto.
- procedimiento simplificado para el pago o cumplimiento de resolución administrativa o sentencias estimatorias proceso de cumplimiento.

2.3.2. Variable Y (Dependiente)

- Cumplimiento de la sentencia.

3. METODOLOGÍA

3.1 Tipo y diseño de investigación

Básico. Acerca del diseño se trata de una investigación no experimental; es decir, es un trabajo que no requiere de laboratorio.

Así mismo, conforme a lo expuesto por el profesor Solís Espinoza se trata de una investigación cuantitativa por el diseño de investigación (propio de las Ciencias fácticas o empíricas).

3.2 Población en Estudio

Fragmento representativo de sentencias finales estimatorias sobre acciones de cumplimiento tramitados en el año 2022 (marzo - diciembre).

3.3. Muestra

3.3.1. Tamaño de Muestra

El marco muestral, está determinado por el listado de sentencias estimatorias del proceso de cumplimiento tramitados en el 2022, en el distrito judicial de Ayacucho.

Después de tener el marco muestral contruidos se determinó el tamaño de la muestra mediante el muestreo probabilístico y se determinó el tamaño de la muestra, con 248 registros seleccionados aleatoriamente, al 95% y con quien sea y con un error del 0.05.

El tamaño demuestra calculada fue de 248 registros, determinadas con la siguiente fórmula

$$N = \frac{NZ^2(p)(q)}{(N-1)e^2 + Z^2(p)(q)}$$

Donde:

n= tamaño de la muestra

Z= certeza estadística relacionada al riesgo de error igual a 1.96 para el 95% de confianza.

p= proporción en estudio expresada como una fracción de 0.5 es la variabilidad positiva.

q= complemento de la proporción en estudio expresada como una fracción de 05 es la variabilidad negativa.

Reemplazando valores y considerando un nivel de confianza del 95%, y siendo la variabilidad positiva: 0.5 por no existir antecedentes sobre la presente investigación y por qué no se puede aplicar una prueba previa, y la precisión error (porcentaje de error) igual a 5%.

Entonces, dada la variabilidad positiva, la negativa es: 0.5.

Ahora, el valor de Z de tal forma que la confianza sea del 95%, es decir, busca un valor de Z tal que $P(Z < z < Z) = 0.95$. Utilizando las tablas o nos funciones de Excel se pueden obtener, resulta que $Z = 1.96$.

De esta manera siendo el tamaño de la población igual a 697 expedientes.

El resultado de la muestra es 248 expedientes.

dada la variabilidad positiva, la negativa ($q = 1 - p$) es: 0.95

$Z^2 = 1.96$ (ya que la seguridad es de 95%)

$Q = 1 - p$ (en este caso $1 - 0.05 = 0.95$)

$D =$ precisión (en este caso un 5%)

Por tanto, se requeriría estudiar y analizar de 248 expedientes para poder tener una seguridad del 95%.

3.4 Selección de muestra

Para la selección de los expedientes con sentencia estimatoria sobre proceso de cumplimiento tramitado, en el 2022, se realizó la selección utilizando el muestreo aleatorio simple o llamado también aleatorio.

3.5 Técnicas de recolección de datos

Se utilizó las siguientes técnicas de recolección de información:

3.5.1. Entrevista

Efectuada a los funcionarios que tienen a su cargo la planificación y el presupuesto de las siguientes instituciones: Unidad de Gestión Educativa Local de Huamanga, Dirección Regional de Educación de Ayacucho y del Gobierno

regional de Ayacucho, a las que, por la naturaleza de sus funciones y especialización en el tema de investigación, se les ha entrevistado verbalmente, previo cuestionario de pregunta conforme a las variables e indicadores de la investigación.

3.5.2. Análisis documental

Se realizó sobre las resoluciones de acción de cumplimiento.

3.5.3. Fichaje de información doctrinaria

Se utilizó fichas bibliográficas a fin de recabar y guardar la información obtenida de los diversos trabajos consultados, para luego analizarla, procesarla e interpretarla. Precisándose, que más allá del uso de la ficha tradicional, se recurrirá al registro informático de la información. igualmente se ha recurrido a la información obrante en la internet, la misma que ha sido recabada, organizada y guardada conforme a criterios propios de la informática.

3.5.4. Análisis micro comparativo de sistemas jurídicos

Se realizó respecto a los sistemas jurídicos de mayor influencia con el nuestro, tales como el colombiano, ecuatoriano, brasileño, argentino y el americano.

3.6 Procesamiento de información

El procesamiento de los datos se realizó utilizando el software estadístico SPSS V. 15 en la cual se utilizó cuadros y gráficos descriptivos.

Asimismo, sí realizó entrevistas necesarias a los trabajadores del área de presupuesto y planeamiento de la UGEL, DREA Gobierno Regional de Ayacucho, con la finalidad de obtener información sobre el tema.

TITULO II

MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO I

LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

2.1 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Tras revisar la base de datos, se han encontrado antecedentes investigativos relacionados con el problema planteado.

- Pomayay Bravo, Luisa Alejandra, en su trabajo de investigación titulado Procedencia de la acción de cumplimiento para la ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, concluye que es procedente presentar una demanda para la ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esto se fundamenta en que el artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos forma parte del ordenamiento jurídico interno de Perú, lo que permite su reclamación interna a través de la acción de cumplimiento, de forma excepcional, cuando los procedimientos establecidos para la implementación de sentencias supranacionales no son eficaces.
- Sotelo Milla, Grober Rodolfo, en su investigación titulada Caracterización del proceso constitucional sobre acción de cumplimiento, relacionada con el expediente N° 00523-2014-00207-JM-CI-01 del Juzgado Mixto de Caraz, Distrito Judicial de Ancash – Perú (2018), establece que el proceso de acción de cumplimiento constituye un mecanismo adecuado para asegurar el cumplimiento de las sentencias, destacando la relevancia de

este recurso dentro del marco constitucional y de derechos humanos, se
llegó a la conclusión:

De acuerdo con el artículo 69° del Código Procesal Constitucional, relativo al requisito especial de la demanda, se establece que es necesario que el demandante haya solicitado previamente el cumplimiento de su deber legal o administrativo. Las resoluciones emitidas en las diversas etapas del expediente de estudio muestran claridad. Dentro del marco del debido proceso, el expediente se respeta, y los medios probatorios son pertinentes con los puntos en disputa en las pretensiones planteadas. La calificación jurídica de los hechos fue adecuada, apoyando las pretensiones formuladas en el proceso de estudio.

Arias López, Boris, en su investigación titulada La acción de cumplimiento como acción tutelar, concluye que la acción de cumplimiento, ante la mala voluntad o negligencia de las autoridades públicas, tiene como objetivo principal determinar si las normas de carácter constitucional o legal (ya sea en su sentido formal o material) fueron efectivas o no. Es decir, el objetivo de esta acción constitucional no es dar cabida a excusas por parte de las autoridades que intenten justificar el incumplimiento de las normas. La protección del estado de derecho (art. 1° CPE), la supremacía constitucional (art. 410-II de la CPE), el deber fundamental de "cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes" (art. 108-1 de la CPE), así como los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica, fundamentan y justifican la acción de cumplimiento.

La clasificación de las acciones constitucionales tiene principalmente un propósito didáctico. En este contexto, la acción de cumplimiento protege tanto derechos como principios o valores constitucionales en su dimensión objetiva, sin limitarse únicamente al derecho subjetivo de asegurar y exigir la efectividad

de las normas, especialmente cuando el cumplimiento de la normativa es esencial para el ejercicio de derechos subjetivos. Por lo tanto, no resulta coherente exigir, como lo hace la SC 258/2011-R, que se precise un derecho subjetivo en la demanda de acción de cumplimiento.

No existe un plazo específico para interponer la demanda de acción de cumplimiento, sino que la posibilidad de presentarla persiste mientras continúe la omisión del deber constitucional o legal. Sin embargo, desde la manifestación de la renuencia hasta el momento de presentar la demanda, no debe transcurrir un período irrazonable que afecte la finalidad del cumplimiento de la constitución ante la renuencia.

Olano García, Hernán Alejandro, en su investigación titulada *La nueva acción de cumplimiento en Perú y su comparación con la colombiana*, concluye que el objetivo y la finalidad de esta acción es proporcionar a toda persona, ya sea natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir el cumplimiento de un deber establecido por la ley o un acto administrativo que ha sido omitido por la autoridad o el particular que asume este rol. De esta forma, la acción busca garantizar la vigencia y efectividad material de las leyes y actos administrativos, lo cual contribuye a la concreción de principios fundamentales del Estado social de derecho, orientados a asegurar un orden jurídico, social y económico justo.

Ricardo Pavel Aspilcueta Cabrera, en su trabajo de investigación titulado *“Ineficacia de La Acción de Cumplimiento en el Sistema Jurídico Peruano”*, concluye con grandes expectativas para futuras investigaciones sobre el tema.

A lo largo del estudio, se identificaron importantes problemas en la aplicación de esta garantía constitucional. Se mencionan aspectos como su introducción apresurada, su reglamentación tardía y poco detallada, lo que ha generado diversas interpretaciones; las tensiones que enfrenta con otras figuras jurídicas, como la Acción de Amparo o el Proceso Administrativo; el controvertido fallo emitido por el Tribunal Constitucional en 2005; y la limitada difusión de esta acción. Todos estos puntos fueron estudiados y analizados a fondo a partir de una variedad de fuentes académicas.

2.2 MARCO HISTORICO

2.2.1 Evolución de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento es una figura jurídica con una larga tradición en el derecho inglés, cuyos orígenes datan del siglo XVI, cuando se creó el Writ of Mandamus (Landa, 2004, p. 142). Desde ahí, esta institución se expandió a los Estados Unidos y gradualmente se adoptó en diversos países de América Latina, como Colombia, algunas provincias de Argentina y Perú.

El Writ of Mandamus fue estudiado por el profesor Carleton Kempt Allen, quien lo describe como un importante recurso judicial creado para subsanar los defectos de la justicia. Según Allen, la Carta Magna obliga a la corona a no negar justicia a nadie, por lo que, si no existen otros medios para hacer justicia, se concede este auto para asegurar que se realice. Así, cuando una autoridad pública o administrativa tiene un deber absoluto (no discrecional) de llevar a cabo una determinada función y, tras una solicitud debidamente presentada, se niega a cumplirla, cualquier persona con un interés legítimo y suficiente en su ejecución

puede recurrir al Tribunal Supremo para obtener una orden que obligue a cumplir ese deber (2011, p. 22).

De esta definición, se concluye que el Writ of Mandamus no es una acción pública, ya que la persona que acude al juez debe demostrar un interés legítimo en que la autoridad cumpla con sus responsabilidades. Asimismo, se resalta el carácter subsidiario de este remedio procesal, lo que significa que la orden judicial no procede si existen otros recursos igualmente adecuados, beneficiosos y eficaces para lograr el mismo fin.

En consecuencia, se debe aclarar que la Acción de Cumplimiento no es un proceso originario del derecho constitucional latinoamericano, sino que fue adoptada de otras tradiciones jurídicas. En este sentido, Estados Unidos fue el principal país que influyó en la adopción de esta institución en otras naciones. Un ejemplo claro de ello es la Constitución de Brasil de 1988, que en su artículo 5, inciso LXXI, consagra el Mandado de Injuncao, un recurso que se concede para la defensa de los derechos y libertades fundamentales cuando la falta de una norma reguladora impide el ejercicio de esos derechos y prerrogativas relacionadas con la nacionalidad, soberanía y ciudadanía.

No obstante, el antecedente latinoamericano de esta figura jurídica se encuentra en la Constitución colombiana de 1991, que en su artículo 87 establece que la Acción de Cumplimiento se utiliza para hacer efectiva una ley o un acto administrativo.

Por lo tanto, es relevante examinar lo que ocurre en otros países de la región, ya que un análisis de algunos precedentes sobre esta institución en el derecho

comparado puede resultar esclarecedor para ciertos aspectos de nuestra área de estudio.

En el caso de Perú, la institución de la Acción de Cumplimiento no tiene precedentes en la Constitución de 1979.

2.2.2 Noción de Acción de Cumplimiento

César Landa sostiene que la Acción de Cumplimiento es una garantía constitucional que presupone, principalmente, la vigencia de los derechos constitucionales objetivos. Estos incluyen, en primer lugar, la constitucionalidad de los actos legislativos y, en segundo lugar, la legalidad de los actos administrativos (Rubio, 1999, p. 99). Landa agrega que no es suficiente que una norma legal o un acto administrativo se aprueben cumpliendo los requisitos formales y estén en conformidad con las disposiciones sustantivas de la Constitución y la ley; la acción de cumplimiento, en esencia, busca asegurar la efectividad de esas normas legales y actos administrativos. De esta forma, el cumplimiento de los mismos se convierte en un derecho fundamental de los ciudadanos (Rubio, 1999, p. 91).

En realidad, la Acción de Cumplimiento es un proceso de carácter Ejecutivo, dirigido a que la administración cumpla con un deber que debe ser ejecutado de manera recurrente. Por esta razón, la parte final del párrafo establece una diferencia con las posibles sanciones que puedan aplicarse, ya que estas forman parte de un procedimiento administrativo o judicial distinto. La finalidad de la acción de cumplimiento no es sancionar, sino obligar a la autoridad pública a ejecutar correctamente su obligación.

Marcial Rubio resume este enfoque al señalar que el derecho ejercido a través de la Acción de Cumplimiento debe ser actual y comprobado. Es actual porque debe ser vigente, y probado porque, al presentar la demanda, se debe adjuntar la documentación que lo respalde. Si el derecho está en discusión, o si le faltan elementos para estar completo, o si no se puede demostrar fehacientemente que la situación es actual, entonces no se podrá declarar fundada la demanda.

El propósito de la acción es que, mediante una resolución judicial, se declare la ilegalidad de la inactividad, ya sea formal o material, de la autoridad o funcionario público, y se ordene la ejecución de la sentencia para cumplir lo que se ha omitido (Mesía, 2007, p. 571).

La Acción de Cumplimiento es, por tanto, una "acción constitucional que otorga a cualquier persona el derecho de exigir, a través de la rama judicial, que las autoridades del país cumplan con las obligaciones y deberes establecidos en normas con fuerza de ley o en actos administrativos" (Urrego, 2001, p. 17).

2.2.3 La Acción de Cumplimiento peruana

En 1993, dos años después, la Constitución peruana adoptó la Acción de Cumplimiento, siguiendo el ejemplo de la Constitución colombiana. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en Colombia, en Perú, como señala Domingo García Belaunde (1994, p. 261), la introducción de esta figura se realizó de manera casi clandestina, debido a la falta de un debate público sobre su inclusión durante los debates constitucionales de 1993. La figura fue incluida en el inciso 6° del artículo 200° de la Constitución (en el título dedicado a las "garantías constitucionales"), redactado por la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente

Democrático (CCD). Esta figura se mantuvo en el segundo anteproyecto (artículo 286, inciso 6), en el tercer proyecto (artículo 219, inciso 6), y finalmente fue aprobada por el Pleno del CCD antes de ser sometida a referéndum.

En referencia a un proceso similar en la legislación constitucional brasileña, el inciso 6° del artículo 200 de la Constitución quedó redactado de la siguiente manera: “Son Garantías Constitucionales: (...) 6° la acción de cumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley”.

Como se mencionó, debido a la falta de un debate profundo sobre esta institución procesal, algunos llegaron a considerar innecesario incluirla como una figura autónoma, ya que su objetivo podría ser protegido mediante el proceso de amparo. Sin embargo, esta no es la posición compartida por toda la doctrina nacional (Abad, 1993, p. 107). De hecho, lejos de ser innecesaria, la Acción de Cumplimiento representa un importante avance en el fortalecimiento del Estado democrático de derecho. Con ella, se busca otorgar a los ciudadanos un instrumento procesal rápido y eficiente, diferente tanto del Contencioso Administrativo como del proceso de Amparo. Al ser una figura autónoma, aunque también puede ser regulada como una modalidad del contencioso administrativo, se ha proporcionado a la administración pública un mecanismo para enfrentar la inercia o lentitud de los órganos administrativos en el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley o mediante actos administrativos.

2.2.4 Fundamentos de la Acción de Cumplimiento

Es importante señalar que, a pesar de tratarse de auténticos “procesos” (como el amparo, habeas corpus, o de inconstitucionalidad de las leyes, entre otros), a

menudo se les asignan denominaciones sorprendentes. En muchos casos, rara vez se les refiere como lo que realmente son, y se les clasifica de manera imprecisa como “acción”, “recurso”, “juicio”, “garantía” o, como suele ocurrir en la traducción peruana, como “acciones de garantía” (Fix, 1999, p. 81). Un ejemplo de esto es el proceso de amparo, que recibe diferentes denominaciones dependiendo del ordenamiento jurídico: “juicio” en México, “recurso” en España, “acción” en Perú, entre otros.

Uno de los rasgos comunes en el derecho constitucional latinoamericano en los últimos 20 años ha sido la introducción de diversos mecanismos procesales para defender la Constitución, pero con un enfoque que a menudo no toma en cuenta la teoría general del proceso. Esto significa que estos mecanismos se abordan sin un estudio conjunto de los principios generales aplicables a todas las ramas del Derecho Procesal, independientemente de las particularidades de cada una (Fairen, 1992, p. 82).

Así, se puede decir que estos mecanismos son procesos, ya que consisten en un conjunto de actos jurídicos procesales que están conectados de manera ordenada, a través de los cuales las pretensiones litigiosas planteadas por los justiciables son resueltas por los órganos jurisdiccionales. Su objetivo es restablecer la paz social y la justicia mediante la aplicación del derecho objetivo.

En este contexto, la “acción” de cumplimiento, tanto en Colombia como en Perú, no ha sido ajena a esta tendencia. Aunque no se trata de un simple problema semántico, ya que su correcta interpretación tiene implicaciones sustantivas y procesales muy diversas. Esta acción procede contra cualquier autoridad o funcionario que se niegue a acatar lo dispuesto por una norma legal o un acto administrativo, funcionando como un mecanismo de control sobre la inactividad

administrativa. Debido a la función que cumple, debe considerarse como un proceso que puede resolver dos tipos de pretensiones: en primer lugar, al buscar una resolución judicial que declare la ilegalidad del incumplimiento, constituye un proceso de conocimiento con una pretensión de "condena" (Gonzales, 1992, p. 64). En segundo lugar, la mera declaración de ilegalidad no puede ser su único fin, ya que debe ordenarse el cumplimiento de lo que se ha omitido, lo que convierte parcialmente al proceso en uno de "ejecución". En este sentido, siguiendo a Allan Brewer Carias, se puede afirmar que el proceso de cumplimiento "contra la omisión de la administración" no solo busca declarar la ilegalidad de la inactividad de la administración. Más allá de esto, lo que realmente se persigue es que el juez ordene formalmente a la administración que adopte ciertos actos, o que, si esto no es suficiente para garantizar el derecho, el juez restablezca por sí mismo la situación jurídica violada (Brewer, 1987, p. 653).

2.2.5. La Acción de cumplimiento y el proceso constitucional

Existen dudas teóricas acerca de la naturaleza de la acción de cumplimiento. Tal como era de esperarse, la doctrina comparada tiende a descartarla como un proceso constitucional, considerándola más bien como un proceso administrativo. Los defensores de esta postura argumentan que la acción de cumplimiento solo puede interponerse contra autoridades o funcionarios de la administración pública, y no contra personas naturales (incluidos los "funcionarios privados"), lo que resalta que su objetivo y naturaleza están orientados al control de una forma de actuación administrativa, específicamente la inactividad de la administración.

Un problema relacionado con la naturaleza de este proceso tiene que ver con las implicaciones derivadas de su inclusión en la Constitución: ¿realmente se trata de un proceso constitucional? (Díaz, 1999, p. 183). Aunque una parte importante de la doctrina latinoamericana ha afirmado que sí, consideramos que, incluso en los países donde se contempla de manera autónoma, sigue siendo un proceso administrativo. Es decir, es un proceso incorporado en la Constitución, pero no constitucional en sí mismo, ya que las cuestiones que resuelve están regidas por el Derecho Administrativo.

Lo que caracteriza a un proceso como constitucional son los siguientes elementos: a) Su creación o configuración a nivel constitucional, y no simplemente por una ley; b) Su existencia autónoma, es decir, con entidad propia, y no como un componente accesorio de otro proceso, como ocurre con los "incidentes constitucionales"; c) Su objeto, que debe ser resolver controversias relacionadas con materias constitucionales, y no de otro tipo.

En este sentido, aunque la Acción de Cumplimiento cumpla con los dos primeros elementos, la ausencia del tercero parece ser un factor tan relevante que por sí sola pone en duda su clasificación como un proceso constitucional. Y es que, si la controversia en este tipo de proceso se origina principalmente por la inactividad, omisión o renuencia a cumplir con lo dispuesto en una ley o en un acto administrativo, se puede afirmar, sin lugar a dudas, que se trata de un proceso destinado a controlar la ilegalidad por omisión de la Administración Pública. No existe una controversia sobre "materia constitucional", ya que su objetivo no se basa en la aplicación o vigencia de una norma constitucional, sino de una ley o acto administrativo.

No obstante, en uno de los pocos estudios sobre este tema en el Perú, César Landa (p. 55) ha abandonado la tesis anteriormente rechazada y ha señalado que el objeto de la acción de cumplimiento sería velar por la "vigencia de derechos constitucionales positivos: uno, la constitucionalidad de los actos legislativos, y el otro, la legalidad de los actos administrativos". En este sentido, ha afirmado que "no basta que una norma legislativa o administrativa sea aprobada conforme a los requisitos formales y sustantivos establecidos en la Constitución y en la ley, sino que la eficacia en el cumplimiento de las mismas se convierte en un derecho constitucional de los ciudadanos" (Ortecho, 1997, p. 219).

Sin embargo, no compartimos esta postura. En primer lugar, porque creemos que el tema de la constitucionalidad de los actos legislativos y la legalidad de los actos administrativos no constituyen derechos subjetivos de carácter constitucional que los individuos puedan titularizar. Se trata más bien de principios que regulan, por un lado, la organización del sistema de fuentes del derecho constitucional (principio de supremacía constitucional) y, por otro, la adecuación de la actuación administrativa al principio de legalidad (artículos 51, 118, inciso 8°, y 138 de la Constitución).

Tampoco se llega a una conclusión similar si, siguiendo a César Landa, se sostiene que el objetivo no es defender los principios de constitucionalidad y/o legalidad, cuyos mecanismos de protección ya están previstos en el propio ordenamiento constitucional. En cambio, se trataría de asegurar la eficacia de la ley o el acto administrativo, entendidos como derechos subjetivos (Rey, 1998, p. 89).

Es cuestionable que la eficacia de las leyes o actos administrativos pueda considerarse como derechos subjetivos. También es incierto que el proceso de cumplimiento esté destinado a protegerlos, incluso si no se aborda como un tema constitucional, sino más bien legal o administrativo. Desde una perspectiva jurídica, la ineficacia de las leyes o actos administrativos no genera una controversia en sí misma, ya que en muchos casos el ordenamiento jurídico mismo puede permitir cierto grado de ineficacia, tanto de las normas como de los actos administrativos. Un ejemplo claro son las leyes de aplicación diferida o los actos administrativos que requieren ciertos requisitos. En estos casos, la ineficacia de la norma o el acto administrativo forma parte del marco normativo y, por lo tanto, no procede intentar un remedio procesal en su contra.

La ineficacia solo se vuelve relevante jurídicamente cuando crea una "norma implícita" que contraviene la intención de la ley o el acto administrativo, lo que la hace susceptible de ser considerada antijurídica e inválida. Es la invalidez de ciertos actos o normas lo que puede ser juzgado jurídicamente, no su eficacia o eficiencia (Beladiez, 1994, p. 20). Aunque no compartimos la postura de la Corte Constitucional colombiana sobre el propósito del proceso, su interpretación es clara al descartar su configuración como un proceso constitucional:

“La Acción de Cumplimiento tiene como objetivo darle eficacia al ordenamiento jurídico al exigir que las autoridades y los particulares que desempeñan funciones públicas cumplan materialmente las normas contenidas en las leyes y los actos administrativos, sin que ello implique la protección de un derecho constitucional fundamental... No se trata, entonces, de un mecanismo de protección de derechos fundamentales, porque, como lo reconoció esta Corte en la sentencia N° SU- 476 de 1997, la Acción de Cumplimiento no protege

derechos fundamentales de manera específica” (Sentencia Corte Constitucional Colombiana C-157/98).

Además, la Corte también ha afirmado que la acción de cumplimiento debe considerarse un proceso administrativo. En la misma sentencia C-157/98, señala:

“No es extraño que el legislador haya determinado que la jurisdicción contencioso-administrativa sea competente para conocer y tramitar las acciones de cumplimiento, más aún si se tiene en cuenta que a la administración se le han asignado responsabilidades administrativas que requieren la ejecución de la ley y los actos derivados de ella, y que, constitucionalmente, el control de la actividad administrativa corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa” (Rey, 2000, p. 18).

Como se ha mencionado, las situaciones antijurídicas que surgen de la ineficacia de las leyes o los actos administrativos no constituyen cuestiones que puedan generar una controversia constitucional que se resuelva en la Acción de Cumplimiento. Tratar de otorgarle una naturaleza constitucional a esta acción, como ha señalado Alberto Borea Odría, implicaría diluir las distinciones entre los procesos legales y constitucionales (Borea, 1996, p. 505).

Por lo tanto, la acción de cumplimiento, al igual que el contencioso administrativo, que también está consagrado en la Constitución (art. 148), debe considerarse un proceso administrativo establecido en la Constitución; es decir, un "proceso constitucionalizado", como lo ha expresado Domingo García Belaunde, pero distinto de los procesos constitucionales, los cuales tienen como objetivo

resolver una controversia relacionada con la aplicación y vigencia de normas constitucionales, independientemente de su contenido.

En conclusión, la naturaleza del proceso no puede deducirse únicamente de su creación en la Constitución, sino de la materia que trata. En este caso, el proceso de cumplimiento se centra en el control de la inactividad administrativa, y la controversia que plantea no se aborda en términos de Derecho Constitucional, sino en términos de Derecho Administrativo (Landa, 1993, p. 57).

2.2.6 Concepciones teóricas sobre la eficacia de la acción de cumplimiento

La Acción de Cumplimiento es una institución jurídica que ha generado opiniones divididas en la doctrina. Por un lado, algunos consideran que su inclusión en la legislación peruana es innecesaria, redundante e inútil. Por otro, especialmente los doctrinarios colombianos, que fueron los primeros en incorporar esta figura en su sistema legal, defienden que la Acción de Cumplimiento es una institución jurídica innovadora y fundamental. Para ellos, este mecanismo es esencial, incluso más importante que la propia Constitución, ya que asegura el cumplimiento de las leyes. Esta idea se puede resumir en la siguiente afirmación del constitucionalista colombiano Luis Carlos Sáchica: “cambiaría toda una Constitución por este mecanismo. ¿Por qué? Porque tenemos muchas leyes, pero el problema es que no se cumplen” (Cerdan, 2011, p. 23).

a) Posición que considera a la Acción de Cumplimiento como un mecanismo judicial innovador y progresista:

Esta postura es ampliamente respaldada por los doctrinarios colombianos, quienes consideran que la Acción de Cumplimiento representa un avance

significativo en el fortalecimiento del Estado democrático de derecho. Este mecanismo otorga a los ciudadanos una herramienta procesal rápida, eficiente y de fácil acceso. Aunque su configuración es autónoma, no impide que se regule también como una modalidad del contencioso administrativo. De esta manera, se proporciona a la administración un proceso para enfrentar la inercia o la demora de los órganos administrativos en cumplir con sus obligaciones legales o derivadas de actos administrativos.

Según esta visión, la inclusión de la Acción de Cumplimiento en las constituciones de Colombia (1991) y Perú (1993) representa una de las incorporaciones más innovadoras en términos de exigibilidad de la ley. A través de este proceso, se empodera a los ciudadanos, otorgándoles el derecho de recurrir ante la justicia constitucional para exigir que un juez ordene a las autoridades, órganos o funcionarios que cumplan con lo establecido en una ley, norma o acto administrativo de carácter general. Esta concepción defiende la creación de esta nueva figura, considerándola como una de las más relevantes dentro de la Constitución, ya que garantiza que las disposiciones legales sean cumplidas de manera eficiente, sin recurrir a procesos judiciales largos y costosos (Fix, 2001, p. 12).

b) Posición que considera a la acción de cumplimiento como un mecanismo judicial innecesaria, redundante e inservible:

Edgar Carpio Marcos (2004, p. 21) señala que, debido a la falta de un debate profundo sobre los alcances de esta figura procesal, en algún momento se consideró innecesario su establecimiento como una institución autónoma, independiente de otras garantías ya existentes. Esto se debía a que su propósito podría ser protegido a través del proceso de amparo, que tiene como fin la

protección de los derechos constitucionales cuando son vulnerados o amenazados por actos u omisiones de funcionarios, autoridades o particulares (Abad, 1993, p. 7).

Por su parte, Samuel Abad Yupanqui considera que la creación de nuevos procesos, como la acción de cumplimiento, a veces resulta innecesaria, ya que puede ser sustituida por el proceso contencioso administrativo (2011, p. 15).

Con el objetivo de analizar estas afirmaciones, es importante abordar dos cuestiones generales: ¿la acción de cumplimiento es una figura completamente nueva? ¿Existen verdaderos precedentes en el derecho comparado para este mecanismo judicial denominado Acción de Cumplimiento? En caso de ser así, ¿en qué medida las instituciones extranjeras pueden ayudarnos a comprender la eficacia de esta figura jurídica?

Para responder a estas preguntas, exploraremos los antecedentes históricos de la acción de cumplimiento, así como su tratamiento en la legislación comparada.

CAPITULO II

TEORÍA DE LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

La inactividad, según el diccionario de la lengua española, se define como la "ausencia de actividad", y en este contexto, se refiere a la pasividad de la administración cuando está obligada a actuar. Se entiende como la "omisión por parte de la administración de cualquier actividad, ya sea jurídica o material, que esté legalmente requerida y sea materialmente posible" (Gómez, 2002, p. 62).

La inactividad material se manifiesta en el incumplimiento de la administración de sus funciones ordinarias, es decir, en la falta de acción de los órganos administrativos para ejecutar o cumplir con los objetivos que les corresponden. Según Nieto, el concepto de inactividad material refleja la idea común de pasividad, es decir, el no hacer por parte de la administración dentro de su ámbito de competencias ordinarias. Además, distingue entre inactividad material y formal. La inactividad formal, en cambio, se refiere a la pasividad de la administración dentro de un procedimiento, como la simple falta de respuesta a una solicitud de los particulares (Nieto, 1962, p. 80). Como explicó el mismo autor, la exigencia legal y jurisprudencial de que la intervención jurisdiccional se considere solo en un acto previo de la administración se aplica exclusivamente al acto formal y no al material. Por lo tanto, es posible interponer recursos contra la inactividad material de la administración (Santiago, 1993, p. 286).

Esta transformación de la inactividad material en inactividad formal permitía fiscalizarla, pero a su vez dificultaba la prestación efectiva del servicio. Además,

la inactividad también se ha interpretado desde la perspectiva de la desviación de poder, considerándola como el ejercicio de las facultades administrativas para fines ajenos a los establecidos por la ley, especialmente cuando existe una obligación específica de acción positiva que no se cumple debido a la inactividad de la administración, impidiendo así alcanzar el interés público.

En este contexto, la inactividad administrativa se refiere a cuando la administración no actúa cuando está obligada a hacerlo, es decir, cuando tiene la obligación legal, a través de un acto, contrato o cualquier otro medio legalmente reconocido, de llevar a cabo una acción específica, pero decide hacer caso omiso de dicha obligación.

El inciso 6) del artículo 200 de la Constitución Política de 1993 establece que "procede la Acción de Cumplimiento contra cualquier autoridad o funcionario que se muestre renuente a cumplir con lo dispuesto en la ley o en un acto administrativo".

La controversia surge cuando se presenta una omisión, demora, letargo, inercia o simplemente inactividad por parte de un órgano público en el cumplimiento de un mandato previsto en la ley o en un acto administrativo. No obstante, no toda inactividad administrativa se considera ilegítima y se persigue en el marco del Proceso de Cumplimiento.

Finalmente, cabe destacar que la simple promulgación de leyes no es suficiente. A menudo, es necesario que la administración también actúe. La Constitución exige que la administración se someta completamente al derecho, y que haya un control judicial exhaustivo de su actuación. Sin embargo, lograr que una administración inactiva cumpla con los derechos y obligaciones que le impone la

ley no siempre es una tarea fácil. Por ello, es crucial realizar un análisis jurídico sobre la inactividad administrativa para estudiar las formas de mala administración y las claves normativas y jurídicas, tanto históricas como actuales, que permitan controlarla y reducirla.

2.1 La inactividad administrativa: inactividad formal e inactividad material de la Administración

Con el fin de esclarecer el tipo de inactividad administrativa que puede ser controlada a través del Proceso de Cumplimiento, según la doctrina administrativista, los comportamientos omisivos pueden clasificarse en inactividad formal y material, dependiendo de si se ha ejercido o no el derecho de petición o si el particular ha participado en un procedimiento administrativo (Nieto, 1962, p. 80).

La inactividad formal se da cuando, al finalizar un procedimiento administrativo o como consecuencia del ejercicio del derecho de petición por parte del administrado, los funcionarios o autoridades no responden o no resuelven lo solicitado, a pesar de estar obligados legalmente a hacerlo. En cambio, la inactividad material se presenta cuando, fuera de un procedimiento administrativo, los órganos o funcionarios dejan de cumplir con un mandato que requiere una actuación específica (Gómez, 1997, p. 45).

En nuestro ordenamiento jurídico, como ha señalado Jorge Danos, para evitar que el administrado se vea perjudicado por la inactividad formal de la administración, se ha establecido la técnica del silencio administrativo negativo. Este silencio no se considera un acto administrativo que genere efectos fictos sobre la petición o recurso planteado, sino que es una técnica diseñada para

garantizar que, en caso de ausencia de respuesta administrativa, el administrado pueda acceder a la siguiente instancia prevista o, si fuera necesario, recurrir ante el órgano jurisdiccional (1992, p. 225).

El silencio negativo, al no ser un acto presunto, funciona como una garantía procesal para los particulares, evitando que la administración eluda el control jurisdiccional simplemente por no actuar o resolver un procedimiento iniciado por el administrado (Danos, 1995, p. 227). Ante la falta de pronunciamiento formal de la administración, el Proceso de Cumplimiento no es el mecanismo adecuado para exigir que los órganos administrativos resuelvan lo solicitado. Según la Ley de Normas Generales de Procedimiento Administrativo, una vez vencido el plazo para que la administración se pronuncie, el administrado tiene la opción de esperar la respuesta o acudir a la instancia administrativa o judicial correspondiente para resolver su reclamación (Birdat, 1968, p. 237).

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que la acción de cumplimiento no es procedente en casos de inactividad formal de la administración. Esto no solo afectaría la operatividad del silencio administrativo negativo, sino que también desvirtuaría el propósito del proceso, ya que, en primer lugar, el particular, ante la falta de respuesta a su solicitud o impugnación, debería utilizar este proceso para exigir un pronunciamiento. Posteriormente, una vez obtenido dicho pronunciamiento, tendría que iniciar otro procedimiento, que podría ser el contencioso administrativo o el amparo, con el fin de controlar la legalidad o constitucionalidad del acto administrativo expreso (Raquel, 1994, p. 431).

Por otro lado, si bien la inactividad formal no da lugar a la acción de cumplimiento, esto no ocurre con la inactividad material. En este caso, fuera de un procedimiento administrativo, se presenta una falta de actuación que la ley o un

acto administrativo exige. En esta situación, no aplica la técnica del silencio administrativo negativo, ya que no existe una petición del particular que requiera un pronunciamiento. En su lugar, se trata de una omisión contraria a la ley o al acto administrativo (Montoro, 1996, p. 263).

Es precisamente este tipo de inactividad administrativa, caracterizada por la omisión de un acto obligatorio, lo que puede ser controlado mediante el proceso de cumplimiento. En este sentido, se puede afirmar que la inercia, la mora o la omisión —términos que consideramos sinónimos en este contexto— constituyen lo que podría denominarse "omisión lesiva", la cual puede ser abordada a través de este proceso.

Cabe señalar que dentro del concepto de "omisión lesiva" no se incluye la inactividad formal de la administración, ni tampoco la posibilidad de impugnar actos administrativos. Como lo ha señalado el Tribunal Constitucional peruano (EXP.486-98-AC/TC), la impugnación de un acto administrativo, que anula una resolución que podría haber establecido un derecho subjetivo, no se comprende dentro de los alcances del proceso de cumplimiento. Este último tiene como objetivo obtener el cumplimiento de lo ordenado, lo cual es completamente distinto a la impugnación de un acto administrativo (Exp. 4986-98-C/TC).

2.2. Tipología de la inactividad material de la Administración

Con el propósito de diferenciar los diversos comportamientos omisivos de la administración, se presentarán las clasificaciones relativas a la inactividad administrativa.

2.2.1 Por los alcances de su incumplimiento

A) Omisión total: Implica la existencia de varias obligaciones establecidas por una norma legal o un acto administrativo, respecto de las cuales ninguna ha sido cumplida de manera adecuada. En este caso, el proceso de cumplimiento buscará asegurar que todas ellas sean cumplidas.

B) Omisión parcial: Implican el cumplimiento parcial de las obligaciones impuestas, donde solo algunas han sido cumplidas, pero no en su totalidad. En este tipo de situación, el proceso de cumplimiento tiene como objetivo exigir a la autoridad o funcionario la ejecución de los aspectos pendientes de la obligación. En tales casos, no se puede alegar la sustracción del objeto de la controversia, ya que, como señala Ignacio Burgoa, la cesación de los efectos de la omisión solo ocurrirá cuando la total ausencia de actuación administrativa haya sido subsanada, y no cuando la omisión sea parcial (1997, p. 468).

2.2.2. Por el modo de afectación

A) Omisión absoluta: Se presenta cuando no se lleva a cabo ningún acto que haya sido ordenado por la ley o un acto administrativo, a pesar de la obligación de realizar una o varias prestaciones.

B) Omisión relativa: Esta situación se presenta cuando, aunque se realiza una actuación administrativa ordenada, se excluye a ciertos beneficiarios que deberían ser alcanzados por la actuación, según lo dispuesto por la ley o el acto administrativo. En este caso, no se trata de una mera omisión, sino de una actuación administrativa que, bajo el pretexto de cumplir con lo ordenado, deja fuera de los beneficios a un sector de los destinatarios previstos por la ley o el acto administrativo.

Esta modalidad de omisión administrativa puede ser objeto de control tanto mediante el proceso de cumplimiento como a través del proceso de amparo o la "acción de tutela" en el derecho colombiano, ya que implica, además del incumplimiento de un mandato legal, una violación del derecho a la igualdad. En el derecho colombiano, esta situación está regulada por el artículo 8° de la Ley 393 de 1997, que establece que procederá contra cualquier acción u omisión de la autoridad que incumpla o realice actos que den lugar a un incumplimiento inminente de normas con fuerza de ley o actos administrativos.

2.2.3. Por la naturaleza del mandato que se impone:

A) Omisiones de actos debidos al ejercicio de potestades discrecionales:

En ocasiones, la ley o el acto administrativo asigna a los órganos de la administración una serie de tareas, dejando a los funcionarios o autoridades un margen de discreción para determinar cómo concretar lo previsto. Como señala Marienhoff al analizar los actos administrativos discrecionales, en estos casos, "la administración no está obligada por la norma a tomar una decisión específica: al presentarse ciertos hechos o situaciones, tiene la facultad de evaluarlos y decidir, de acuerdo con esos hechos, si cumple o no con el propósito de la norma; en el primer caso, accederá a lo solicitado, mientras que en el segundo lo desestimaré" (Marienhoff, 1981, p. 412).

Aunque las normativas que regulan el proceso de cumplimiento no distinguen este tipo de omisiones, el artículo 4° de la Ley 23506, aplicable por analogía al proceso de cumplimiento, parece restringir el control sobre ellas. Esto se debe a que tales omisiones deben surgir de un "acto debido" y no de una decisión tomada según la libre apreciación del funcionario o autoridad que posee esa facultad discrecional (Sagués, 1995, p. 103).

Sin embargo, esto no significa que los actos discrecionales de la administración estén exentos de control judicial. En un estado democrático de derecho, no se trata de un gobierno de los hombres, sino de las leyes, por lo que estos actos deben someterse a una evaluación en cuanto a su adecuación a principios fundamentales como la igualdad, razonabilidad y la prohibición de la arbitrariedad (García de Enterría, 1979, p. 211).

B) Omisiones de obligatorio cumplimiento: Se trata de una inactividad en la que, a diferencia de la anterior, la ley o el acto administrativo establece una obligación de actuación clara y específica, sin otorgar margen de libertad para su ejecución. Es esta inactividad la que, en principio, se busca controlar (Expedientes 2254-98).

2.2.4. Por la condicionalidad o no del mandato

A) Omisiones derivadas de un mandato condicional: Las omisiones que surgen cuando las obligaciones impuestas a los órganos de la administración no son exigibles hasta que se cumplan ciertos requisitos de hechos o derechos establecidos por la norma o el acto administrativo, requieren ser diferenciadas de aquellas derivadas del ejercicio de una potestad discrecional conferida a la administración. En el primer caso, si se cumplen las condiciones estipuladas, se exige necesariamente una actuación administrativa dirigida a cumplir con las obligaciones determinadas. En el segundo caso, las normas no imponen una obligación estricta, sino que otorgan un margen de libertad para que la administración actúe dentro de los límites de la ley o el acto administrativo. En relación con estas omisiones, el proceso de cumplimiento solo procederá si el demandante demuestra que se han cumplido todas las condiciones previas de

hecho o derecho establecidas, de modo que la inactividad administrativa se considere arbitraria e ilegal. En caso contrario, si no se prueba que se han cumplido dichos requisitos, o si el actor no se encuentra en el supuesto exigido, el proceso de cumplimiento no podrá prosperar.

B) Omisiones derivadas de un mandato formulado incondicionalmente: A diferencia de otros casos, esta omisión se observa cuando la administración no realiza la actuación requerida de manera directa y predeterminada por la ley o el acto administrativo. En este tipo de situaciones, el mandato es claro y no está condicionado a ningún supuesto de hecho o situación jurídica que los órganos administrativos deban evaluar. Se trata de un mandato que exige una actuación administrativa sin depender de factores externos definidos por la norma o el acto administrativo (Expediente 2306-98). Esta característica de incondicionalidad del mandato ha sido subrayada por los órganos jurisdiccionales constitucionales en Perú, especialmente en sus primeras sentencias al determinar si una omisión que vulnera el principio de legalidad puede ser sancionada a través del Proceso de Cumplimiento (Expediente 034-97-AC/TC).

2.2.5. En función de la complejidad de instrumentalización de la actuación administrativa

A) Omisiones derivadas de mandatos de instrumentalización compleja. La distinción de este tipo de omisiones de actuación administrativa está directamente relacionada con la complejidad del mandato establecido en la ley o en un acto administrativo impuesto a la administración (Sagués, p. 45). En algunos casos, la falta de actuación administrativa no responde a razones meramente arbitrarias, sino a obstáculos materiales que dificultan su

implementación, como deficiencias en la infraestructura, falta de recursos económicos o humanos, entre otros.

Ante tales situaciones, aunque se pueda declarar la ilegalidad de la inactividad administrativa, esta declaración podría resultar inefectiva si, al momento de emitir un mandato judicial, los órganos administrativos no cuentan con los medios materiales necesarios para cumplirlo. Sin embargo, esto no implica que la pretensión deba desestimarse, sino que el juez debe evaluar el grado de complejidad del mandato previsto en la norma o el acto administrativo. En este análisis, el juez debería determinar si los actos requeridos exigen gastos adicionales, si se ha cumplido con la regla de implementación "progresiva" y si el incumplimiento ha superado un plazo razonable.

Es fundamental que esta previsión sea considerada, ya que de este modo se evitaría que los órganos administrativos se excusen en la falta de recursos para el cumplimiento de la ley, obligándolos a planificar de manera diligente los recursos necesarios para ejecutar sus obligaciones

B) Omisiones derivadas de mandatos de instrumentalización simple: Se trata de la inactividad material de la administración frente a un deber legal o administrativo que, aunque requiera de actos simples, no se lleva a cabo, lo que permite inferir su arbitrariedad. Estas omisiones suelen estar relacionadas con obligaciones ordinarias que corresponden a las funciones habituales de la administración, para las cuales dispone de los recursos técnicos, humanos y materiales necesarios.

2.2.6 Por la conservación o no de la inactividad administrativa

A) Inactividad administrativa subsistente: Como mecanismo destinado a controlar la inactividad material de la administración, es necesario que las omisiones cuya ilegalidad se desea esclarecer estén vigentes. Es decir, que la actuación administrativa que la ley o el acto administrativo requerían no haya sido realizada, manteniendo a la autoridad o funcionario en una situación de renuencia latente. Además, es fundamental que el mandato legal o administrativo también se encuentre vigente, es decir, que no haya sido derogado, cesado o, en el caso de los actos administrativos, anulado o declarado nulo. Las omisiones se consideran subsistentes mientras persisten tanto el incumplimiento como la vigencia de la norma o acto que origina el mandato.

B) Inactividad administrativa insubsistente: En caso de que la obligación de cumplir con lo dispuesto en la ley o en el acto administrativo haya desaparecido, ya sea por haber sido completamente cumplida o porque la norma o acto administrativo que establecía la obligación ha sido derogado o ha perdido su vigencia, se estará ante una situación de inactividad insubsistente (Exp. 267-98-AC/TC).

La extinción de la obligación, es decir, su desaparición o anulación, lleva a que el objeto del litigio dentro del proceso de cumplimiento se extinga, lo que ocasiona la sustracción de la materia. Este fenómeno constituye una causa de improcedencia conforme al inciso 5 del artículo 5 del Código Procesal Constitucional.

2.2.7. Según la evidencia de la lesión:

A) Actividad manifiesta de la inactividad administrativa: Para que la inactividad material de la administración sea susceptible de control a través del

proceso de cumplimiento, debe derivar de un mandato claro y específico, cuyo incumplimiento u omisión resulte evidente e injustificable.

Este tipo de inactividad se considera arbitraria cuando, frente a una obligación de actuación incondicional y de cumplimiento obligatorio, la autoridad competente se rehúsa deliberadamente a cumplir con lo dispuesto por la ley o el acto administrativo. No obstante, esta arbitrariedad no solo se aplica a las omisiones derivadas de mandatos incondicionales, sino también a aquellos que están sujetos a ciertos supuestos de hecho o de derecho. En estos casos, se considera una omisión claramente arbitraria si, a pesar de haberse cumplido con los requisitos establecidos por la ley o el acto administrativo, la actuación no se lleva a cabo.

La arbitrariedad manifiesta en la inactividad material de la administración en tales situaciones se presenta de forma obvia e innegable, sin necesidad de pruebas adicionales más allá de la simple constatación de que el funcionario o la autoridad ha omitido cumplir con el mandato legal o administrativo que le corresponde (Exp. 619-97-AC/TC).

B) Inactividad administrativa no manifiesta:

2.2.8. Por el origen del mandato: En contraste con la inactividad manifiestamente arbitraria, se considera una inactividad de arbitrariedad no manifiesta cuando el cumplimiento de lo exigido no está claramente establecido por la ley o el acto administrativo, o cuando es necesario un análisis probatorio mínimo para que el juez se convenza de que el mandato no se ha cumplido. Este tipo de arbitrariedad se presenta, por ejemplo, en los casos donde los mandatos de la ley o acto administrativo implican condiciones complejas, cuya verificación

de cumplimiento depende de un debate probatorio más extenso que el que puede ofrecer el proceso de cumplimiento (Exp. 234-97-AC/TC).

De acuerdo con el artículo 9° del Código Procesal Constitucional, el proceso de cumplimiento no contempla una fase probatoria. Por lo tanto, las omisiones que se aleguen frente a los órganos de la administración no deben ser el resultado de la necesidad de dilucidar condiciones de hecho cuya evaluación requiera la apertura de una etapa probatoria.

A) Inactividad derivada de un mandato previsto en una norma con rango de ley: La fuente que impone el mandato de actuación a los órganos de la administración, según lo dispuesto por el inciso 6° del artículo 200 de la Constitución, es en principio una "norma legal". El artículo 67 del Código Procesal Constitucional establece que cualquier persona puede iniciar un proceso de cumplimiento con respecto a normas que tengan rango de ley y reglamentos.

En este sentido, el Código Procesal Constitucional especifica que el control se extiende a normas con rango de ley, como los decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados internacionales, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales. También incluye aquellas normas que tienen "valor de ley", tales como los decretos leyes emitidos por el Poder Ejecutivo durante regímenes de facto. Este enfoque también ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional, que, en la STC relacionada con la exp. 335-96-AC/TC, destacó que el proceso de cumplimiento tiene como objetivo garantizar la efectividad de las normas con rango y valor de ley.

Es importante señalar que el propósito de la acción de cumplimiento es garantizar el ejercicio de los derechos establecidos dentro del marco de la ley, no de normas jurídicas de rango superior. De esta forma, la acción de cumplimiento no se utiliza para proteger derechos constitucionales, ya que, en esos casos, el recurso adecuado sería el proceso de amparo, que procede incluso frente a omisiones que puedan vulnerar o amenazar los derechos constitucionales.

Asimismo, la relación entre la ley, tanto en su sentido formal como material, y la administración no reduce a esta última a una mera ejecutora de la ley, sino que también la convierte en responsable de completar el mandato legal dentro de su ámbito. En consecuencia, cuando una ley impone una obligación de actuación, la administración no tiene libertad para decidir si la ejecuta o no, ya que está vinculada por el mandato legal. En estos casos, la inactividad administrativa es ilícita por dos razones: primero, por no ejecutar el mandato de la ley, y segundo, por no haber completado las tareas que la ley le delegó (García de Enterría, 1989, p. 533).

La sujeción de la actividad administrativa al principio de legalidad se despliega en dos planos: uno que establece las potestades necesarias para el cumplimiento de sus fines, y otro que traza los límites de las competencias administrativas, separando claramente las funciones de otros órganos del Estado. A diferencia de los actos jurídicos privados, donde rige el principio de que todo lo que no está prohibido está permitido, en el ámbito de la actuación administrativa, la regla es opuesta: todo lo que no está permitido está prohibido.

Por lo tanto, cuando la ley establece un mandato de actuación y los órganos administrativos incumplen ese mandato, dicha conducta pasiva es ilícita y contraria a la ley (Danos, 1993, p. 206). La actuación administrativa, al estar vinculada a un encargo legislativo, implica que la inactividad de los funcionarios encargados de cumplir un mandato positivo de actuar contraviene la normativa.

Por otro lado, aunque parece lógico que mediante el proceso de cumplimiento también se pueda exigir la ejecución de mandatos previstos en normas de rango inferior a la ley, como los decretos supremos, el fundamento de esta pretensión no es la sujeción al principio de legalidad, sino el principio de auto vinculación administrativa, relacionado con los mandatos originados en normas reglamentarias.

b) Inactividad derivada de un mandato previsto en un acto administrativo

La actividad administrativa no solo se entiende como una función ejecutora de la ley, sino también como una que contribuye a su conformación. En este sentido, los órganos de la administración, ya sea en su rol de desarrollo o de conformación de la ley, tienen la capacidad de emitir actos administrativos que establecen obligaciones para sus propios órganos. Esta auto vinculación administrativa, ya que la actuación requerida es resultado de un acto emanado por la misma administración, impone la responsabilidad de cumplir con dicho mandato. En caso de que un órgano administrativo inferior no cumpla con este mandato, su omisión puede considerarse ilegal de manera indirecta (cuando se trata de omisiones derivadas de un mandato de un acto administrativo que reglamenta una ley). También puede ser vista como contraria al ordenamiento

administrativo (en el caso de omisiones derivadas de mandatos expresos de actos administrativos que no se basan en una ley, sino que corresponden a áreas de actuación reservadas que la doctrina denomina "zonas de reserva de actuación") (Montero, p. 280).

Es importante señalar que para que se pueda exigir el cumplimiento de un mandato contenido en un acto administrativo, es esencial que este tenga carácter definitivo o haya causado estado. Un aspecto crucial cuando se trata de un acto administrativo que establece un derecho subjetivo o interés protegido judicialmente es determinar el tipo de acto administrativo que lo reconoce y frente al cual puede iniciarse válidamente el proceso de cumplimiento.

A fin de clarificar los tipos de actos administrativos de los cuales puede derivarse un mandato de actuación, según la doctrina administrativa, se pueden señalar algunos criterios generalmente aceptados.

- I. **Criterio orgánico del acto administrativo** que busca identificar el acto administrativo en función del órgano que lo emite. Bajo este enfoque, se consideran actos administrativos todos aquellos que provienen de los órganos del Estado que conforman la administración pública (Brewer, 1993, p. 22). Según el artículo 1 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, la administración pública incluye los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los ministerios, instituciones y organismos públicos descentralizados, gobiernos regionales, gobiernos locales, organismos constitucionalmente autónomos y las empresas o entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos. En consecuencia, los mandatos de actuación cuyo cumplimiento puede originar el proceso de cumplimiento pueden derivarse de actos administrativos emitidos por

cualquier entidad pública que forme parte de la administración pública, según lo establecido en dicho artículo.

- II. **Criterio funcional del acto administrativo:** Este criterio de clasificación, conocido en la doctrina como material u objetivo, busca identificar el acto administrativo no según el órgano que lo emite, sino en función de que la función administrativa es una tarea inherente al Estado, la cual puede ser desempeñada por cualquiera de sus órganos. Desde esta perspectiva, se considera acto administrativo no solo aquel emitido por los órganos que conforman la administración pública, sino también por otros órganos que ejercen funciones administrativas, como potestades disciplinarias o reglamentarias, incluso si desempeñan otras funciones jurídicas estatales, como las jurisdiccionales o legislativas. En este sentido, el acto administrativo se define por su contenido, independientemente del órgano que lo emita, el procedimiento o las características que asuma en su ejecución (Santofimio, 1988). Lo relevante es que estos actos se dictan en el ejercicio de funciones administrativas.

Dentro de este criterio funcional, la doctrina también reconoce como actos administrativos aquellos dictados por particulares o entidades privadas a las que la ley ha conferido ciertas potestades públicas, dado que estos actos no surgen de la ejecución de derechos subjetivos, sino que poseen carácter imperativo y ejecutivo.

Por lo tanto, consideramos que la omisión de actuación administrativa que viole un derecho o interés también puede originarse de un acto administrativo dictado por órganos que no forman parte de la administración pública, como los del poder legislativo o judicial, pero que ejercen funciones administrativas

(por ejemplo, potestades disciplinarias sobre su personal). Asimismo, dicha omisión puede provenir de personas o entidades privadas que, en virtud de la ley, realicen actividades materialmente administrativas.

III. Según el alcance el acto administrativo en relación a las personas:

Los actos administrativos pueden clasificarse en generales o individuales.

Los actos administrativos generales son aquellos dirigidos a un grupo de destinatarios, ya sean determinados o indeterminados. Un ejemplo claro de estos actos son los dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria, cuyo alcance está dirigido a un número indeterminado de individuos (Solano, 1997, p. 41). Por otro lado, los actos administrativos individuales son aquellos dirigidos a un sujeto de derecho específico, y por lo tanto, afectan a ese individuo de manera particular.

No cabe duda de que la omisión en el cumplimiento de un acto administrativo individual puede ser objeto de control mediante el proceso de cumplimiento, dado que la falta de actuación administrativa causa un perjuicio directo al administrado (Marienhoff, 1981, p. 406). Asimismo, entendemos que lo mismo aplica cuando se trata de la inactividad en la emisión de actos administrativos generales con efectos particulares, pues la ausencia de actuación o la renuencia a cumplir lo establecido en el acto administrativo daña la esfera subjetiva del reclamante, y en este caso, también debería ser protegida por el proceso de cumplimiento.

Por ejemplo, la posibilidad de que un individuo inicie un proceso de cumplimiento contra un órgano de la administración para que este cumpla con la emisión de un reglamento requerido por la ley no solo puede

prosperar si la falta de reglamentación afecta su esfera subjetiva, sino también en caso contrario (Danos, 1993, p. 205).

En este sentido, como señala María Calvo Charro (1995, p. 264), la pretensión del administrado sería una demanda contra la falta de conducta específica, exigiendo que el tribunal emita una decisión que no solo suplante la inactividad de los órganos de la administración, sino que los obligue a dictar el acto administrativo correspondiente, fijando un plazo razonable para su emisión.

- IV. **Por el ámbito jurídico en que los órganos de la administración desarrollan sus competencias:** El Estado, como persona jurídica, mantiene diversas relaciones jurídicas que deben distinguirse según el régimen jurídico bajo el cual se desarrollan. Según Marienhoff, para que un acto emitido por la administración pública sea considerado un acto administrativo, es esencial que la administración actúe en su calidad de tal, ejerciendo su capacidad de derecho público, es decir, cuando ejerce potestades públicas.

Por lo tanto, los actos dictados por la administración bajo el régimen del derecho público deben diferenciarse de aquellos emitidos bajo el régimen del derecho privado, ya que estos últimos son actos jurídicos de naturaleza privada y, en consecuencia, en caso de omisiones o incumplimientos, se regirán por las disposiciones del derecho privado relacionadas con la inejecución de obligaciones. Estos actos administrativos "privados" son considerados actos civiles de la administración.

Dado que estos actos administrativos privados no generan obligaciones susceptibles de ser resueltas a través del proceso de cumplimiento, su objetivo es regular la actividad administrativa dentro del marco del derecho público. En cambio, para los actos regidos por el derecho privado, el ordenamiento jurídico ha previsto otros medios de defensa para que la persona afectada pueda exigir el cumplimiento de las obligaciones no satisfechas.

CAPÍTULO III

EJECUTABILIDAD DE LA SENTENCIA DE PROCESO DE CUMPLIMIENTO

No es algo nuevo que, tanto en nuestro país como en otros países de la región, desde la época colonial hasta el presente, hemos sufrido de anomía, tal como lo conciben los filósofos del derecho. Esto se refiere a la enfermedad de los Estados de derecho que, a pesar de ser legales en teoría, no son eficaces en la práctica. El síntoma más claro de esta situación es el incumplimiento de la ley o su cumplimiento superficial: la ley se sigue, pero no se ejecuta, lo que se convierte en un cáncer arraigado en el mismo sistema jurídico.

En este contexto, la incorporación de la acción de cumplimiento a nuestro ordenamiento constitucional, una adaptación local del Writ of Mandamus, representa un intento de resolver este problema, como se explicó en el primer capítulo de este trabajo. La creciente cantidad de acciones de cumplimiento podría reflejar que la autoridad administrativa encargada de estos asuntos no está avanzando de manera efectiva en el cumplimiento de sus funciones.

Por otro lado, las sentencias favorables en los procesos de cumplimiento han resultado en altos niveles de incumplimiento por parte de los funcionarios públicos demandados, a pesar de que esta figura jurídica fue creada precisamente para hacer frente a la falta sistemática de cumplimiento de las normas o actos administrativos firmes. El artículo 22 del Código Procesal Constitucional introdujo la ejecución inmediata de las sentencias en los procesos

constitucionales de amparo, hábeas corpus, hábeas data y cumplimiento. En este sentido, es relevante citar los dos primeros párrafos del artículo 22, los cuales establecen lo siguiente:

“La sentencia que cause ejecutoria en los procesos constitucionales se ejecuta conforme a sus propios términos por el juez que conoce la demanda (...). La sentencia que ordena la realización de una prestación de dar, hacer o no hacer se ejecuta de manera inmediata...” (El resultado es nuestro).

El propósito de este artículo es salvaguardar la efectividad de los procesos constitucionales, asegurando que no pierdan su objetivo principal de proteger los derechos constitucionales o de aplicar las leyes y actos administrativos mediante la ejecución forzada, en caso de incumplimiento por parte de los funcionarios responsables.

Una vez que la demanda ha sido declarada fundada, se establece la posibilidad de ejecutar el fallo, dependiendo del tipo de proceso constitucional, generando efectos inter partes. En el contexto del proceso de cumplimiento, esto obliga al funcionario a cumplir con la ley o el acto administrativo pertinente.

El artículo aborda cuatro temas principales: a) la ejecución preferente de las sentencias constitucionales frente a otras resoluciones, b) el plazo para ejecutar las sentencias que ordenan la realización de una prestación, c) la imposición de multas o sanciones a los responsables del incumplimiento, y d) la forma en que se debe ejecutar la sentencia, precisando que debe ser conforme a sus propios términos y de manera incondicional, sin la posibilidad de sustituirla por otros criterios.

En cuanto al carácter preferente de los fallos constitucionales, esto se enmarca dentro del principio de primacía constitucional. Además, la sentencia dictada en primera instancia en materia constitucional debe ejecutarse, incluso si es apelada, como se ha señalado en la jurisprudencia, como en el caso 607-2009-PA (Caso Flavio Jhon Rojas), publicado el 18 de marzo de 2010. Finalmente, respecto a la imposición de multas o sanciones a los responsables del incumplimiento, el juez está facultado para ordenar estas medidas y también para emitir los apercibimientos necesarios, según lo considera pertinente (Aparicio, 2009, p. 275).

La protección procesal que se busca a través de los procesos constitucionales de defensa de los derechos fundamentales requiere de mecanismos que garanticen su efectividad, incluso antes de que los procedimientos lleguen a su fin. Uno de estos mecanismos es la facultad otorgada al juez para disponer la ejecución inmediata de una sentencia favorable dictada en primera instancia, sin que se vea afectada por la apelación interpuesta. En este sentido, consideramos que el artículo 22 del Código Procesal Constitucional debe interpretarse más allá de una lectura literal, ya que una interpretación restrictiva podría impedir que los procesos constitucionales cumplan su finalidad. La práctica ha evidenciado una interpretación errónea de este artículo.

Partiendo de un principio esencial: la ejecutoriedad de las sentencias está respaldada por la Constitución. El juez no solo tiene la función de juzgar, sino también de ordenar el cumplimiento de lo decidido.

¿Qué sucede con las reglas constitucionales sobre los poderes, particularmente el Ejecutivo y el Judicial, cuando la administración no cumple con una sentencia? Debemos partir del principio de que cumplir una sentencia implica, en primer

lugar, someterse plenamente a la ley y al derecho. El incumplimiento de una sentencia vulnera la Constitución, ya que rompe las reglas fundamentales del orden constitucional. Según el principio de legalidad, la administración no solo debe someterse a la ley (es decir, al bloque de constitucionalidad), sino también a las decisiones judiciales.

Las reglas constitucionales que regulan las relaciones entre los poderes (o funciones) exigen que todos los sujetos de derecho, incluida la administración, cumplan con las sentencias judiciales. No hay justificación para una excepción que favorezca a la administración pública, negando la posibilidad de ejecutar la sentencia, incluso mediante la fuerza si fuera necesario. Si se impide la ejecución de la sentencia, la garantía que se le otorga al ciudadano se vería reducida a un simple papel sin valor práctico.

Todo país que se considere un estado de derecho debe garantizar que se respete y cumpla la Constitución, las leyes y el ordenamiento jurídico vigente. Esta obligación recae no solo en los ciudadanos, sino también, y especialmente, en las autoridades y órganos del poder público. Resulta inaceptable que los poderes constituidos eludan la aplicación de la ley o de los actos administrativos que correspondan.

Como señaló el profesor Sánchez Agesta: “No existe poder sin obediencia... mandar y obedecer son los componentes esenciales que resuelven la acción del poder, y están tan estrechamente interrelacionados que uno depende del otro... no manda quien desea, sino quien tiene la capacidad de hacerlo, quien obtiene obediencia” (Sánchez, 1947, p. 283).

Este principio se aplica al Estado: toda sociedad, por una necesidad inherente, se plantea preguntas sobre el poder coactivo del Estado. ¿Por qué existe un Estado con la capacidad de imponer su voluntad? ¿Por qué debe el individuo subordinar su voluntad a la de otro? ¿En qué medida debe sacrificarse por el bien común? La respuesta a estas preguntas debe enseñar al individuo por qué es necesario reconocer la autoridad del Estado.

En este contexto, hablamos de la legitimación del poder. En ocasiones, los ciudadanos obedecen al Estado por temor a las consecuencias de no hacerlo. En otros casos, la obediencia no está motivada por el miedo, sino por el convencimiento de que es un deber cumplir con la ley. Esto ocurre cuando el Estado posee autoridad.

La autoridad implica el derecho a mandar o dirigir. Una persona tiene autoridad cuando es obedecida no por intimidación, sino porque los demás reconocen su derecho a dar órdenes. Así, la autoridad es equivalente a un poder legítimo.

La legitimación del poder también implica su justificación, lo que le da sentido y aceptación. Cuando seguimos las leyes de nuestro país porque creemos que es nuestro deber, estamos reconociendo que el poder del Estado está justificado.

Quienes participan directamente del ejercicio del poder estatal comprenden la necesidad de justificar y legitimar ese poder para hacerlo más efectivo y eficiente.

3.1. Legitimar el poder es justificar el Estado

La regulación jurídica es inevitable; se impone sin importar la voluntad del sujeto obligado. Así, al abordar la cuestión de la justificación del orden jurídico, se corre el riesgo de caer en la contradicción que señala Kelsen, al afirmar que una validez objetiva debe legitimarse frente a la razón subjetiva de cada individuo.

Lo que justifica al Estado es su servicio al bien común. Cada vez que se intenta explicar la obediencia a la autoridad, es decir, justificar el poder, se está tratando de justificar también al Estado. Por lo tanto, ambos problemas se entrelazan, ya que su planteamiento tiene el mismo objetivo: presentar el poder como un derecho legítimo.

La justificación del poder implica dos aspectos fundamentales:

1. Determinar el origen de la autoridad.
2. Establecer las condiciones de legitimidad.

La conexión entre la legitimidad del poder y su origen es crucial, aunque complica la discusión, ya que involucra cuestiones complejas que deben ser analizadas detenidamente.

3.2. Teorías acerca de la justificación del poder de autoridad

La evolución del concepto de Estado de derecho muestra cómo este no surge inicialmente con un enfoque garantista, sino que responde a criterios organizativos de un Estado que, a lo largo del siglo XIX, luchó por consolidarse y evitar que la inactividad administrativa dejara los litigios contra la administración sin resolver de manera indefinida.

3.3. Teorías del poder en Grecia

Platón: En la República, Platón plantea que cuando los seres humanos cometen y experimentan injusticias mutuas, aquellos que no tienen la capacidad de perpetrarlas ni de evitar ser víctimas de ellas comienzan a pensar que es más beneficioso llegar a un acuerdo para no cometer ni sufrir injusticias. Así, los individuos comenzaron a establecer leyes y acuerdos entre sí, considerando ilegítimo lo que contraviene estas normas y justo lo que ellas dictan. Este es, por

tanto, el origen y la naturaleza de la justicia: se encuentra en un punto intermedio entre el mayor bien, que sería poder cometer injusticias sin consecuencias, y el mayor mal, que es sufrirlas sin la posibilidad de vengarse (Ferrero, 2000, p. 165).

Aristóteles: El Estado, aunque haya surgido históricamente después, tiene una primacía natural sobre la familia y el individuo, ya que el todo precede necesariamente a las partes. Incluso si se acepta que el Estado se formó después en la historia, su esencia ya estaba presente en la naturaleza humana. Quien es incapaz de vivir en sociedad o no lo necesita porque es autosuficiente, debe ser considerado una bestia o un dios, ya que no forma parte de un Estado. La naturaleza ha dotado a todos los seres humanos de un impulso social, y el primer creador del Estado fue el mayor de los benefactores. Esto se debe a que, cuando el hombre alcanza su perfección, se convierte en el mejor de los animales; sin embargo, alejado de la ley y la justicia, se convierte en el peor, pues la injusticia armada es la más peligrosa, y el ser humano tiene la capacidad de usar su inteligencia y cualidades morales para los fines más viles. Si carece de virtud, se convierte en el ser más impuro, salvaje, codicioso y voraz. La justicia, entonces, es el lazo que une a los hombres en los Estados, y la administración de justicia, que se ocupa de determinar lo que es justo, es el principio fundamental del orden en la sociedad política. Su objetivo es el bien común, el bienestar de la comunidad.

3.4. Teorías del poder de roma

San Agustín: Al final de la época antigua y al principio de la medieval, surge la reflexión angustiosa de un cristiano ante el colapso del imperio, con la certeza de que de ese caos nacería un nuevo orden. Según San Agustín, Dios legitima el poder en sí mismo, pero no respalda el ejercicio concreto de la autoridad si

esta incurre en excesos. Un ejemplo de esto sería la matanza de Tesalónica, cometida por Teodosio, que el cristianismo puede rechazar como un acto de injusticia.

En La ciudad de Dios, San Agustín analiza el gobierno de la ciudad terrenal, la cual desaparecerá cuando se cumpla el tiempo, ya que no es un fin en sí misma, sino un medio que sirve al progreso de la ciudad celestial o ultraterrena. Los seres humanos pertenecen a la ciudad terrenal solo materialmente, y al servirla, deben orientarla hacia un propósito que la trasciende. De este modo, el poder civil, al igual que la propiedad, es legítimo únicamente si se ajusta al bien. Si los gobernantes se apartan de la justicia, ejercen el poder sin legitimidad. Cuando la ley civil coincide con la justicia, ambas ciudades se subordinan a los mismos fines últimos: la sociedad espiritual de manera directa y la ciudad terrenal de manera indirecta.

3.5 Teorías del poder en la edad media

Santo tomas: El poder se establece exclusivamente para el bienestar de la nación, con el fin de promover su salud y prosperidad, y la lealtad al Estado es un deber subordinado a la obediencia cristiana. El poder de los gobernantes tiene su origen en Dios.

Santo Tomás de Aquino, el máximo exponente de la escolástica, buscó conciliar la revelación cristiana con el racionalismo de la filosofía griega. En sus obras, como Sobre el Gobierno de los Príncipes y Comentarios sobre la Política de Aristóteles, defendió que el poder político proviene de la ley eterna, que es la razón ordenadora del universo. Este poder debe ejercerse para el bien común y en conformidad con la ley, la cual, según Santo Tomás, se define como un orden

de la razón que busca el bien común y es formulada por quienes tienen la responsabilidad de gobernar la comunidad.

Para Santo Tomás, la soberanía tiene su origen en el pueblo, pero solo de manera inmediata; Dios es la fuente última de toda autoridad. Este carácter sobrenatural es lo que otorga a la autoridad la facultad de gobernar, ya que los mandatos de los gobernantes no tienen una cualidad distinta a la voluntad de los gobernados, sino que surgen de la necesidad natural de una autoridad. Los mandatos del gobernante son válidos en la medida en que no contravengan la razón recta ni el fin último del ser humano.

3.6. Teorías de poder en la edad moderna

La Edad Moderna vio el surgimiento del absolutismo, seguido más tarde por el liberalismo. En respuesta a la resistencia de los parlamentos, los reyes defendieron la idea de que su poder emanaba directamente de Dios.

En la segunda mitad del siglo XVI, los "monarcomanos", defensores de la libertad de conciencia, desarrollaron la teoría de que la relación entre el monarca y el pueblo era de naturaleza contractual, lo que implicaba que la obediencia del pueblo dependía de que el rey respetara los derechos tradicionales de los súbditos. Más de un siglo después de Maquiavelo, en un contexto de un Estado fuertemente centralizado, Bodin formuló por primera vez una doctrina racional de soberanía. En su famosa obra *Los seis libros de la República*, Bodin utilizó un enfoque empírico y comparativo, proporcionando una visión más amplia que la de Maquiavelo, quien se había centrado más en el arte del gobierno que en la esencia del poder. Para Bodin, la idea de Justicia era la fuerza fundamental en su pensamiento, ya que abordó la soberanía desligándola de la teología y subrayando su carácter perpetuo.

Por otro lado, Samuel Pufendorf rechazó las referencias bíblicas, comunes en las obras de Grocio, y se dedicó a desvincular el derecho de la teología. Según Pufendorf, "las leyes de la naturaleza tendrían poder para obligar a los hombres incluso si Dios no las hubiera proclamado a través del verbo revelado". Los enciclopedistas y Rousseau deben gran parte de sus ideas a Pufendorf.

3.7. En el paradigma contractualista clásico

Locke (1994, p. 129) fue el teórico de la segunda revolución inglesa, la cual se caracteriza por el pacto entre la nobleza y el bloque burgués parlamentario. Expuso sus ideas en Carta sobre la tolerancia y Tratado del Gobierno Civil, partiendo de los principios del derecho natural, similar a Hobbes. Sin embargo, Locke hizo una abstracción al imaginar que el hombre vivía en un estado primitivo de naturaleza, donde no existía ninguna forma de organización social ni política.

En este estado original, el hombre se regía por leyes naturales básicas, inspiradas por Dios y conocidas a través de su razón natural, que eran evidentes por sí mismas. Entre estos derechos naturales se incluyen el derecho a la vida, la libertad y la propiedad. No obstante, en esta sociedad primitiva no existía ninguna institución o individuo encargado de velar por el cumplimiento de estos derechos.

A diferencia de Hobbes, cuya visión del estado de naturaleza era más pesimista, Locke percibe una perspectiva menos catastrófica. No ve al hombre como un ser que se enfrenta constantemente a otros en un conflicto de "todos contra todos". Según Locke, cada hombre debía velar por la defensa de sus derechos, y como consecuencia de los derechos naturales, cada individuo tiene el derecho de castigar a quienes infringen esos derechos. Sin embargo, dado que no existían

penas objetivas ni una autoridad encargada de imponer justicia, el hombre afectado por una transgresión podría ser impulsado por el deseo de venganza y aplicar castigos excesivos. Además, no había garantías de que pudiera hacer cumplir su propia justicia, ya que el transgresor podría ser más fuerte.

Por lo tanto, el estado de naturaleza resulta incompleto al carecer de un poder moderador que regule la aplicación de las leyes naturales. Para resolver las deficiencias de esta sociedad primitiva, el hombre decide vivir en una sociedad política organizada. Sin embargo, dado que los individuos son naturalmente libres, la transición del estado de naturaleza a una sociedad organizada solo puede ocurrir mediante el consentimiento mutuo de los individuos. Así, los hombres acuerdan formar una sociedad que garantice la preservación de sus derechos naturales, y para ello crean organismos encargados de elaborar las leyes necesarias para vivir libremente.

La legitimidad del poder estatal, según Locke, se fundamenta exclusivamente en el consentimiento libre de los individuos. Al constituirse en sociedad y formar un gobierno, los ciudadanos pueden ejercer directamente el poder a través de un sistema de democracia directa, o bien elegir representantes y delegar su poder en un cuerpo legislativo (como el Parlamento), encargado de elaborar las leyes que garanticen el cumplimiento de los derechos naturales.

Montesquieu: A diferencia de Thomas Hobbes y John Locke, quienes se centraron en investigar las razones que llevaron al ser humano a establecer la sociedad, Montesquieu no abordó este aspecto. En su obra, destacando los logros de la sociedad británica frente a la monarquía, y utilizando el método

experimental y comparativo, Montesquieu observó que el sistema parlamentario era el mejor garante de los derechos de los ciudadanos frente al absolutismo.

Montesquieu no veía el Estado como el resultado de un pacto o contrato social, como lo hacían Hobbes y Locke, sino como una organización social fundada en principios fundamentales e inviolables, previstos en el orden de una Constitución.

Según Montesquieu, el objetivo principal de la creación del Estado era asegurar la libertad de los ciudadanos, entendida de manera integral, abarcando lo político, lo económico y lo religioso. El Gobierno, como uno de los elementos del Estado, no debía tener la facultad de someter a la población por la fuerza.

El filósofo consideraba que la libertad se alcanzaba mediante la creación de leyes que limitasen al monarca, a través del Parlamento, y la resolución de conflictos mediante la corte. De esta manera, el Estado se concebía como un medio para garantizar la libertad del individuo. Para Montesquieu, el ideal político consistía en lograr la máxima libertad dentro de las limitaciones dictadas por las circunstancias naturales e históricas. Para ello, proponía una separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, inspirándose en la organización política de Inglaterra en su época, que consideraba el modelo más adecuado para Francia.

En relación con la función ejecutiva, Montesquieu sostenía que, entre el despotismo, la monarquía y la democracia, la monarquía era la mejor forma de gobierno para desarrollar esta función. Sin embargo, esta función ejecutiva debía ser limitada para evitar que derivara en despotismo, especialmente porque se trataba de una función unipersonal.

Siguiendo el pensamiento de Montesquieu, se comenzaron a considerar y definir los elementos esenciales del Estado: territorio, población y soberanía. El Estado, entonces, se conceptualizó como una entidad de naturaleza jurídica. Posteriormente, los pensadores del siglo XIX continuaron elaborando y desarrollando la teoría del Estado, centrándose especialmente en los fines que este debía perseguir.

Por su parte, Hobbes (1998, p. 5) en su obra *Leviatán*, cuyo título se traduce como la "materia, forma y poder de una comunidad", expuso la idea de que el propósito de los gobernantes es lograr el orden social a partir del caos generado por la vida comunal en un entorno donde prevalecía la lucha de todos contra todos y la ausencia de moral. Para Hobbes, el hombre es inherentemente malo, lo que dio inicio al pensamiento contractualista que influiría profundamente en la filosofía política del siglo XVIII.

Hobbes sostiene que, ante las injusticias que prevalecían en el estado natural, los hombres decidieron unirse para formar un pacto social basado en principios que fueron aceptados por la mayoría y que, en consecuencia, sirvieron para regir a toda la población. Posteriormente, eligieron a un representante común, el monarca, cuya función era garantizar el cumplimiento de estos acuerdos. Sin embargo, una vez firmado el contrato social, los seres humanos, influenciados por sus pasiones, volvieron a cometer las injusticias que habían caracterizado su sociedad. Los reyes, entonces, asumieron la tarea de controlar y gobernar, con el objetivo de poner orden en el caos que imperaba en la nación.

Para Hobbes, el pacto social es irrevocable. Al igual que Maquiavelo, Hobbes no distingue entre el Estado y el gobernante; por el contrario, considera que el monarca representa la síntesis de ambos. Esta concepción surge del estado

natural de las cosas, en el cual el deber primordial de los ciudadanos es la obediencia, y su protección es garantizada por el soberano.

Con Hobbes, el Estado deja de ser entendido desde una perspectiva teológica y se concibe como una estructura en la que, inicialmente, la población tiene la facultad de determinar e imponer normas generales que el gobernante debe seguir. Sin embargo, Hobbes sostiene que el pacto es irreversible, por lo que se opone a cualquier intento del Parlamento de limitar el poder del rey. Para él, tal intervención es ajena a la naturaleza del Estado y solo favorece a grupos específicos de la sociedad, desvirtuando el orden establecido.

Rousseau (1991, p. 174), Rousseau reconoció la necesidad del ser humano de ser gobernado, pero también aspiró a que tuviera participación en las decisiones que debía obedecer, ya que estas debían ser expresión de la voluntad general. Al unirse en el Estado, los individuos se convierten en un colectivo denominado pueblo, y pasan a ser ciudadanos en la medida en que participan en la autoridad soberana, mientras que son súbditos cuando se encuentran bajo las leyes del Estado. La participación debe ser genuina, rechazando las diversas ficciones que enmascaran una realidad constante: el gobierno de unos pocos. El pacto social, mediante el cual cada individuo cede su libertad personal para recibir protección y justicia de la sociedad, explica la autoridad de las leyes, que restringen su libertad. Esta restricción resulta dolorosa cuando se desea actuar de manera contraria a las directrices del Gobierno, pero no será un problema si la dirección del Gobierno coincide con la propia voluntad del individuo. A medida que disminuye la participación real del pueblo, crece la resistencia y el uso de medidas coercitivas.

3.8. En el paradigma neocontractualista

Rawls (1996, p. 290) John Rawls, en el prefacio de Una teoría de la justicia, explica que su objetivo con esta obra fue generalizar y elevar la teoría tradicional del contrato social, tal como la presentaron Locke, Rousseau y Kant, llevándola a un nivel superior de abstracción. Más adelante, señala que las reglas que conforman la estructura básica de la sociedad responden a una concepción particular de justicia, cuyos principios podemos aceptar o rechazar, pero que, en el contexto de ese sistema, asignan derechos fundamentales, deberes y determinan cómo se distribuyen las ventajas derivadas de la cooperación social.

La idea de promover y facilitar la cooperación social es fundamental en la concepción contractualista. Partiendo de la premisa de que las relaciones entre individuos, grupos o colectivos pueden estar marcadas por la cooperación o el conflicto de intereses, uno de los objetivos del contrato social es crear estructuras e instituciones que maximicen los beneficios de la cooperación y minimicen los efectos negativos de los conflictos.

Como es común en las teorías contractualistas, se asume que los participantes en el contrato social renuncian a la libertad de usar la violencia para defender o avanzar sus intereses, delegando el monopolio de la fuerza legítima a una autoridad. Esta autoridad, a su vez, les devuelve su libertad dentro de una sociedad organizada políticamente, sujeta al imperio del derecho. Las leyes, creadas por acuerdo entre los participantes o por las autoridades que ellos establezcan, son luego aplicadas por otras autoridades con facultades para imponer sanciones y ejecutar sus decisiones, contando con el respaldo de la fuerza legítima para garantizar su cumplimiento.

3.9. En el paradigma deliberalista

Habermas: Para Habermas, una forma de vida será más racional en la medida en que fomente la acción comunitaria, lo cual se logra respetando las diferencias, mostrando de manera transparente los trasfondos culturales que contextualizan la acción comunicativa, superando los intereses privados y desarrollando la capacidad integradora del grupo social (1991, p. 95). La sociedad racional debe convertirse en un espacio donde los individuos puedan desarrollar convicciones personales susceptibles de ser universalizadas, es decir, aceptadas por cualquier otro sujeto. Habermas sostiene que las instituciones sociales deben facilitar a los individuos la aplicación de normas universales en sus acciones.

Una norma debe ser primero comprendida (interpretada) por el sujeto respecto a su pretensión de validez, y luego evaluada conforme a las valoraciones sociales e individuales pertinentes. Es en el proceso de problematización y discusión de la norma donde se puede encontrar un criterio de reconocimiento. El consenso alcanzado es el único camino racional para lograr la universalidad del criterio en las prácticas de las instituciones sociales. Son las relaciones sociales y las pretensiones de validez emitidas por los sujetos las que permiten alcanzar corrección y justicia en las decisiones. A través del discurso (mediante el acto de argumentar) se hace explícita la pretensión de validez implícita en la acción y se problematiza su legitimidad.

Este proceso supone un ideal de justicia que solo se logra en la medida en que la sociedad se acerque a las condiciones ideales de comunicación, donde todos los interlocutores tengan los mismos derechos de intervención. La sociedad más racional y, por ende, más justa es aquella que promueve la participación en las discusiones públicas para alcanzar consensos con mayor validez, reconocidos

por un mayor número de personas. Es esencial la posibilidad de cuestionar y modificar los significados que fundamentan las interpretaciones de las experiencias para que el consenso pueda considerarse un criterio de verdad y no un producto de la costumbre irreflexiva.

Siguiendo a Habermas, podemos afirmar que una mayor universalidad de los contextos normativos es el resultado de un nivel más alto de evolución social, ya que en las estructuras comunicativas mismas se encuentra contenida esa evolución racional. Este proceso representa una gran complejización del mundo de la vida, que promueve una mayor interacción entre la sociedad y el individuo, transformándose mutuamente. Aunque las personas son productos sociales, a medida que avanzan en su evolución, se convierten en las creadoras de sociedades más complejas y racionales.

Por otro lado, no consideramos que sea posible alcanzar una universalidad ética tal como la plantea Hegel, ni creemos que sea deseable, ya que la existencia humana no parece manifestarse de esa manera. El enfoque hegeliano ya no asume que la realidad pueda ser expresada mediante una verdad no contradictoria, aunque compleja, y por lo tanto, las explicaciones de la realidad deben estar ajustadas a lo que realmente sucede. Las leyes pueden ser relacionadas y respetadas como un conjunto coherente, pero la realidad no parece mostrarnos una unidad tan clara. Creemos que lo único a lo que podemos aspirar es que, en ciertos momentos de la historia, la multitud actúe como si fuera una singularidad. Sin embargo, esta identificación nunca será absoluta, sino que estará impulsada por intereses o proyecciones ideales colectivas. El conjunto de individualidades que conforman el pueblo se organiza en torno a determinaciones particulares que pueden ser compartidas, y dependiendo del

grado de coherencia que estas determinaciones puedan alcanzar, el pueblo se comportará de manera más unificada.

Esto nos plantea dos opciones: quedarnos en la subjetividad de la moralidad o aceptar que la objetividad de la vida ética es provisional y depende de los sujetos para existir. No negamos la necesidad de trabajar la práctica moral individual dentro de las formas éticas sociales; creemos que la identificación de los ciudadanos con las instituciones y el gobierno es posible y deseable, pero no de manera absoluta. Los sujetos pueden cumplir y defender las instituciones sociales como si fueran productos de sus libertades y voluntades particulares, pero los fundamentos de estas instituciones son solo justificaciones provisionales elaboradas históricamente por los grupos humanos correspondientes. No se trata, por lo tanto, de un concepto absoluto que se realice en una ética absoluta, sino de múltiples proyecciones de ideales éticos que los pueblos establecen. Además, estas proyecciones son mutables y carecen de coherencia en su realización.

El único camino posible para lograr una integración entre las ideas éticas de las voluntades de los pueblos es un proceso argumentativo, donde la razón particular de los ciudadanos les permita verse a sí mismos como miembros activos de su comunidad y coautores de las decisiones normativas.

3.10. En el paradigma positivista

Jellinek: En su obra Teoría general del Estado, el autor sostiene que el Estado ha existido desde tiempos remotos y ha evolucionado desde su forma más primitiva (el Estado antiguo) hasta el Estado contemporáneo. Para desarrollar esta teoría, se basa en los elementos de continuidad del Estado, tales como la

existencia de un grupo humano, la subordinación de este grupo a un poder de mando, y el ejercicio de este poder a través de un conjunto de normas.

El Estado y el derecho deben perseguir el mismo fin: la felicidad del individuo que vive en sociedad, y deben estar al servicio de este. El Estado debe organizarse de manera que logre los fines y metas que se propongan como una entidad suprema y ordenada, mientras que el derecho proporciona los mecanismos jurídicos necesarios para alcanzar esos objetivos. El individuo, en este contexto, juega un papel crucial, ya que es el creador original del Estado y del derecho, y para que esto se materialice, debe someterse a las normas jurídicas implantadas dentro del marco del Estado y el derecho.

El Estado se basa en la razón y la ley, pero no en una ley trascendente o misteriosa, sino en sus propias leyes y reglamentos, que abordan los asuntos particulares y promueven la elaboración de principios que favorezcan una existencia libre y una comunidad que satisfaga las necesidades de todos los ciudadanos, especialmente los más instruidos y civilizados.

Un Estado racional no es una organización opresiva, sino una donde cada individuo se siente reconocido, sabe que es miembro activo de la comunidad, y está consciente de que es reconocido como tal tanto por los demás como por el propio Estado.

Kelsen: Términos como "Estado de derecho" y "imposición de la ley" carecen completamente de significado, según Kelsen, quien sostiene que todo Estado es, por naturaleza, un Estado de derecho. El propio concepto de "Estado de derecho" es un pleonismo (una repetición innecesaria de palabras) que no tiene

sentido, porque, para Kelsen, derecho y Estado son conceptos idénticos y sinónimos.

El Estado, según Kelsen, es simplemente la suma total de normas que ordenan el uso de la coacción, y, por lo tanto, coincide completamente con el derecho. El derecho positivo (no la justicia) es precisamente ese orden activo que constituye el Estado. Kelsen refuta la idea de que un régimen despótico no está regido por el derecho, sino por la voluntad arbitraria del déspota. Considera que tal opinión carece totalmente de sentido y que negar el carácter jurídico de un régimen despótico es una ingenuidad, o incluso una persecución del jusnaturalismo.

Al rechazar la idea de que un régimen despótico carezca de carácter jurídico, Kelsen demuestra que es posible que exista un "Estado de derecho" en un régimen despótico, presentando esta disyuntiva desde la perspectiva de diversas doctrinas.

Bobbio: En su obra Estado, Gobierno y Sociedad (1989), Bobbio realiza un análisis exhaustivo del Estado, el Gobierno y la sociedad, explorando su relación dicotómica entre las tesis y las antítesis de estas instituciones para revelar la realidad de las culturas y la concepción del entorno político en el que nos desenvolvemos.

Bobbio nos guía a través de un extenso recorrido por la filosofía política, abarcando a pensadores como Rousseau, Maquiavelo, Montesquieu, Locke, Hobbes, Aristóteles y Platón, entre otros. A través de diversas teorías, estos autores presentan posturas que exploran la simbiosis entre el Estado, la sociedad, el poder y el Gobierno.

Este autor subraya el peligro que representa para el Estado la falta de instituciones capaces de enfrentar los desafíos derivados de la sociedad civil. Ante la ausencia de tales instituciones, una sociedad se vuelve ingobernable, lo que provoca inevitablemente una crisis de legitimidad.

Finalmente, Bobbio examina la posibilidad de la desaparición del Estado. En este análisis, desglosa dos posturas: la primera ve al Estado como un mal necesario, argumentando que debe perdurar porque no existe una alternativa mejor para la organización jurídica de la sociedad, por lo que sus implicaciones, aunque no ideales, son aceptables en función del bien colectivo. En contraste, la segunda postura sostiene que el Estado es un mal innecesario, promoviendo la idea de una sociedad que pueda prescindir del poder coactivo inherente a la estructura estatal.

3.11. En el paradigma pospositivista y neoconstitucionalista

Dworkin: El deber moral general de obediencia, también conocido por Dworkin como el deber social al derecho, no se limita a la doctrina tradicional sobre la obligación política derivada de la pertenencia a una comunidad o al agradecimiento socrático hacia las leyes. En realidad, para que exista este deber, es necesario que el derecho y el Estado en cuestión cuenten con una cualificación especial. Este deber solo se aplica en un régimen democrático, es decir, cuando existe un respeto efectivo hacia los derechos fundamentales.

Zagrebelski: Lo esencial radica en la idea del derecho que emana de la Constitución, la cual es tan determinante que, cuando está profundamente enraizada y ampliamente aceptada, puede prescindir incluso de su forma material, como ocurre en el caso de la Constitución de Gran Bretaña. Por el

contrario, cuando esta idea no existe o se dispersa en múltiples interpretaciones, el derecho positivo se convierte en un caos de lenguas incomprensibles.

El libro trata sobre la transición del Estado de derecho al Estado constitucional. La concepción del derecho que implica el Estado constitucional aún no ha sido completamente interiorizada por los juristas.

La expresión "Estado de derecho" es una de las más afortunadas en la ciencia contemporánea. Se refiere a un valor y señala solo una dirección en la evolución de la organización estatal, sin connotar consecuencias precisas. Este valor se centra en la eliminación de la arbitrariedad en las acciones del Estado que afectan a los ciudadanos, y la dirección implica un cambio en la relación entre el poder y el derecho. Dado que el concepto es amplio, ha podido adaptarse a las exigencias de cada época, llenándose de contenidos diversos, más o menos densos.

El calificativo "Estado de derecho" podría aplicarse a cualquier situación en la que se excluya la arbitrariedad pública y privada y se garantice el respeto a la ley, sin importar cuál sea esta ley. Eventualmente, todos los Estados podrían haberse denominado genéricamente como "de derecho". En este contexto, llegaría a ser irrelevante que la ley impuesta fuera retrospectiva o dependiera de medidas concretas. Incluso, sería posible invertir el uso de la noción de "Estado de derecho", asociándola no solo al origen liberal, sino también a la dogmática del Estado totalitario.

3.12. Reconstrucción de pautas epistémicas y metodológicas

Nino: Carlos Santiago Nino, al expresar su pesimismo respecto a la posibilidad futura de alcanzar un consenso sobre el orden jurídico y ético en la sociedad,

plantea la dificultad de innovar en nuestro comportamiento social para encontrar una base sólida que sustente la creencia en la obligatoriedad, como lo sostenía Weber. Este último destaca la importancia de la acción en el individuo influido, señalando que existen dos formas de influir: una, mediante medios eficaces que despierten en el individuo la idea de que algo debe hacerse, y otra, a través de la empatía, donde la conducta del influido se ve modificada por la comprensión interna de quien ejerce la influencia. Weber también subraya que, aunque las formas de actuar pueden variar en cada caso particular, muchas veces surge una acción comunitaria de masa relacionada con la vivencia de quien ejerce la influencia, lo que posteriormente puede dar lugar a consensos.

En cuanto al concepto de consenso, Weber lo entiende sociológicamente, como un acuerdo que implica la obligatoriedad de determinadas formas habituales de actuar, más allá de un simple pacto. Para Nino, las normas jurídicas (y cualquier otro proceso de cambio social) solo pueden establecerse y ponerse en práctica a través de un proceso cooperativo que, a su vez, requiere el cumplimiento de normas. En su análisis, subraya la importancia de las normas para resolver problemas de cooperación y la anomía, que considera la involución en el desarrollo social.

Para contrarrestar la anomía "boba" (que resulta de la falta de normas y principios claros), Nino propone diversas soluciones. Una de ellas es la mejora del funcionamiento del Poder Judicial, pero resalta especialmente el control de la educación normativa, que busca promover no solo el cumplimiento de normas jurídicas, sino también de convenciones sociales y morales. Este proceso educativo puede ser formal o informal y coincide con la postura de Dahrendorf, quien considera la enseñanza normativa esencial para una vida democrática.

La educación, según Nino, tiene la capacidad de transformar las preferencias de los individuos hacia comportamientos menos divergentes, promoviendo la integración de las normas sociales. En este contexto, la anomía, entendida como el incumplimiento de las normas, se revela como una característica profundamente antidemocrática. Esto se debe a que la anomía impone a los demás los efectos de acciones individuales no reguladas por normas colectivas, que surgen más de decisiones personales que de una deliberación democrática.

En consecuencia, para salvaguardar y fortalecer un proceso democrático, es crucial adoptar procedimientos que hagan visibles las normas emergentes de dicho proceso. Este paso debe realizarse una vez que se internalice la noción de que los niveles de anomía presentes en la sociedad son profundos, lo cual amenaza con obstaculizar el desarrollo integral de la comunidad. Para internalizar esta idea, Nino propone promover la investigación sobre estos temas dentro de las ciencias sociales, incluyendo al derecho. Este enfoque debe abarcar tanto la recolección de datos empíricos como el trabajo teórico, con el fin de contrarrestar la visión de que toda la sociedad padece de anomía de manera uniforme y arrojar luz sobre la desconexión existente entre las metas culturales de la población y las posibilidades reales de alcanzarlas.

Nino sostiene que la sociedad muestra una tendencia recurrente, especialmente en los factores de poder, hacia la anomía en general y hacia la ilegalidad en particular. Esta tendencia se manifiesta en la inobservancia de las normas jurídicas, morales y sociales, lo que sorprendentemente resulta visible y estrechamente vinculada con la ineficiencia social y la involución del desarrollo. A pesar de la relevancia de este fenómeno, Nino señala que estos aspectos no

han sido adecuadamente estudiados por politólogos, sociólogos, historiadores y economistas.

En su obra *Un país al margen de la ley*, Nino ofrece un análisis de la situación de su país, reconociendo que, aunque su enfoque no es el de un sociólogo, la información empírica sobre los hechos es valiosa. A pesar de la centralidad de la anomía para explicar diversos procesos sociales, Nino observa una "ceguera normativa" en muchos investigadores sociales, quienes se resisten a reconocer la anomía como un factor clave en la explicación del subdesarrollo y el autoritarismo.

Atienza: En el estado de naturaleza, los individuos poseen ciertos derechos naturales que no pueden hacer valer de manera segura sin la presencia de un poder capaz de imponerlos. Este poder soberano surge del pacto social, y, por tanto, el derecho y el estado tienden a fusionarse como dos aspectos de la misma realidad. Por un lado, el derecho se configura como el conjunto de normas emanadas del estado; por otro lado, el estado se entiende desde la perspectiva del derecho: su poder es legítimo porque está sometido al derecho, tal como señala Manuel Atienza (2003, p. 127). Este es el concepto de estado de derecho en su sentido más amplio, aunque esto no implica que derecho y estado sean la misma cosa.

Es importante destacar que el estado mismo puede ser responsable de vulnerar las normas que establece, lo que da lugar al problema de la anomia, un fenómeno que no solo afecta a la conducta de los individuos, sino también a la administración pública. En este contexto, la legitimidad del estado se justifica por los fines que persigue y ejecuta, siendo necesario, por tanto, completar la doctrina del estado con una doctrina sobre los fines del mismo.

Para concluir este capítulo, se puede afirmar que la obediencia consiste, en primer lugar, en recibir y seguir con confianza las instrucciones que emanan de una autoridad superior. Esto es esencial para el funcionamiento de cualquier sociedad, que requiere una organización estructurada mediante la división de tareas, roles y responsabilidades para que cada miembro alcance, en mayor o menor medida, la felicidad. La obediencia es incluso la primera virtud social, pues implica abandonar los intereses egoístas a favor de un esfuerzo colectivo.

Sin embargo, la obediencia no es sencilla, ya que exige escuchar un principio que justifique y motive un esfuerzo constante, tanto interno como externo. La obediencia siempre implica un sacrificio para el ser humano, quien, aunque se siente libre, a veces debe aceptar órdenes que pueden parecer absurdas, no solo para mantener su lugar en la sociedad, sino también porque compromete el funcionamiento de una estructura que se valora.

3.13. El incumplimiento sistemático de las normas como afectación a la consolidación del estado social y democrático de derecho

La actitud de resistencia a acatar las disposiciones legales, que eventualmente genera desesperanza en los justiciables respecto a las soluciones que ofrece el derecho, socava la legitimidad del estado democrático ante los ciudadanos. El estado social y democrático de derecho no solo constituye un conjunto de normas jurídicas que regulan la actuación del poder público, sino también un conjunto de actitudes, una cultura o un "ethos", como lo describe Bockenforde, que implica formas específicas de comportamiento. Estos comportamientos, que reflejan los principios y criterios que ordenan la democracia, constituyen el ethos democrático, es decir, la cultura política que sustenta y apoya a la democracia (Exp. N. 3149 2004 AC/CT).

En esta línea de pensamiento, es crucial recordar que el estado social y democrático de derecho es un imperativo que debe plasmarse en la vida cotidiana. Esto significa que su implementación depende de una colaboración constante entre todos los poderes públicos, especialmente el poder judicial, que, con sus competencias y facultades, tiene la responsabilidad de hacer realidad los mandatos de la Constitución y la ley en cada caso concreto. Dada la importancia de los temas resueltos, se utilizarán las técnicas y facultades que la doctrina y el ordenamiento permiten, con el fin de enviar un mensaje claro a todos aquellos funcionarios o poderes públicos que desconocen el sistema legal vigente o que desincentivan el modelo de convivencia civilizada basado en la Constitución, como lo señala el tribunal constitucional (STC 3149-2004-AC/TC).

En este contexto, los tribunales constitucionales desempeñan una función protectora, tanto desde la perspectiva de la jurisdicción constitucional de la libertad como desde la jurisdicción constitucional orgánica. Enfrentando el problema del incumplimiento sistemático, el tribunal constitucional peruano adoptó la figura del "estado de cosas inconstitucionales" para erradicar comportamientos anticonstitucionales dentro de la administración pública.

El concepto de estado de cosas inconstitucionales fue introducido por la Corte Constitucional de Colombia en 1997 y hoy se considera útil para la toma de decisiones constitucionales. A diferencia de otros tipos de procesos constitucionales, como los de inconstitucionalidad de leyes, que tienen un carácter objetivo, en los procesos constitucionales de libertad (como el habeas corpus, amparo y habeas data), la sentencia solo afecta a las partes involucradas en el caso. Si un tercero, que se encuentra en la misma situación y es agraviado por el mismo acto o por una interpretación inconstitucional de una ley o

disposición reglamentaria, desea beneficiarse de los efectos del precedente obligatorio o de la doctrina constitucional establecida por el tribunal, deberá iniciar una acción judicial y basarse en el precedente o la doctrina constitucional en esa sentencia.

La práctica no anticipada originalmente por el legislador ha dado lugar a varios problemas dentro de la justicia constitucional, que han afectado al tribunal constitucional. Esto se observa, por un lado, en el aumento constante de las demandas destinadas a obtener una tutela similar, y por otro lado, en la saturación y el riesgo de colapso de la justicia constitucional de la libertad. Para abordar estos problemas, en ocasiones, el tribunal ha tenido que recurrir a ciertas figuras del derecho procesal general, como la acumulación de procesos y la reiteración de jurisprudencia. Mediante la acumulación de procesos, se han resuelto controversias sustancialmente similares mediante una sola sentencia, mientras que la reiteración de jurisprudencia ha permitido al tribunal abstenerse de explicar nuevamente las razones sobre cada uno de los puntos controvertidos, limitándose a hacer una remisión.

No obstante, el uso de estas herramientas procesales por parte del tribunal ha contribuido poco a la resolución de esta problemática, ya que su activación requiere que el afectado inicie una acción judicial. El problema, sin embargo, no es exclusivamente procesal, sino que está relacionado con la eficiencia de la justicia constitucional. El tribunal considera que esta práctica genera un problema aún más profundo que atañe a la propia naturaleza de los derechos fundamentales y su carácter vinculante para los órganos públicos. En diversas ocasiones, a pesar de existir una tradición jurisprudencial consolidada en

determinado sentido, algunos órganos públicos han persistido en realizar actos que violan derechos constitucionales.

Una posible razón de este comportamiento por parte de la administración pública radica en el desconocimiento de los criterios establecidos, o en la desidia, o incluso en los posibles efectos patrimoniales que podrían surgir. En efecto, resulta más conveniente para ciertos órganos públicos justificar sus actos con el cumplimiento de una sentencia que hacerlo con una decisión unilateral. Esta concepción refleja un problema en la comprensión del valor y la significancia de los derechos fundamentales en un estado constitucional de derecho. La idea subyacente es que estos derechos solo adquieren valor vinculante cuando existe una sentencia que los respalda. Así, la ejecución de la sentencia se convierte en una condición para el ejercicio pleno de los derechos fundamentales, y su ausencia debilita el valor vinculante de los derechos.

Este enfoque, sin embargo, no puede ser compartido. El tribunal constitucional no debe limitarse a condenar el desconocimiento de los derechos fundamentales, sino que debe insistir en que todos los órganos públicos tienen una responsabilidad especial en su protección. La fuerza vinculante de estos derechos exige que todos los operadores estatales realicen sus funciones de manera que optimicen su ejercicio. En este sentido, es urgente que se adopten medidas más audaces para hacer más efectiva la función pacificadora del tribunal en los conflictos constitucionales. Así, el tribunal constitucional, dentro de su ámbito de competencia, ha establecido reglas procesales para mejor proteger los principios y derechos constitucionales, adoptando la figura del "estado de cosas inconstitucionales", una técnica implementada previamente por

la Corte Constitucional de Colombia a partir de la sentencia de unificación N° 559/1997.

El Tribunal Constitucional empleó por primera vez la técnica de la declaración del estado de cosas inconstitucionales en la sentencia relacionada con el expediente N.º 2579-2003-HD/TC, caso Arellano. En el fundamento 19 de dicha sentencia, se precisó que "esta técnica, dentro del proceso constitucional de la libertad, implica que, una vez declarado el estado de cosas inconstitucionales, se realice un requerimiento específico o general a uno o más órganos públicos para que, en un plazo razonable, lleven a cabo o dejen de realizar una acción u omisión que, por sí misma, infrinja derechos fundamentales, afectando a personas ajenas al proceso constitucional en el que se origina la declaración" (EXP. N° 2579-2003-HD/TC). En resumen, la técnica busca extender los efectos inter partes de las sentencias a todos los casos en los que la realización de un acto u omisión haya provocado una violación generalizada de derechos fundamentales de distintas personas.

CAPITULO IV

PREVISIÓN DE GASTO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

En primer lugar, es fundamental entender que uno de los objetivos principales del Estado es proporcionar bienes y servicios públicos de calidad que contribuyan al bienestar de la población, ayudando a reducir la pobreza y las desigualdades en el desarrollo que afectan a los ciudadanos del país.

En este sentido, la legislación en la materia establece que el presupuesto público es el instrumento de gestión del Estado, que, en un marco de responsabilidad y transparencia fiscal, asigna los recursos públicos necesarios para alcanzar estos objetivos. De esta manera, se refleja el resultado de la priorización de las intervenciones públicas realizadas por las entidades del Estado dentro de las políticas públicas definidas.

En el Perú, el sistema nacional de presupuesto forma parte de la administración financiera del sector público y tiene como misión dirigir el proceso presupuestario de todas las entidades y organismos del sector público. Por lo tanto, es esencial comprender cómo funciona este sistema y cómo se lleva a cabo.

4.1. Sistema nacional del presupuesto público

El Sistema Nacional de Presupuesto Público, como se mencionó previamente, forma parte de los sistemas administrativos que integran la gestión financiera del sector público. Este sistema está compuesto por una serie de órganos,

normativas y procedimientos que guían el proceso presupuestario en todas las entidades y organismos del sector público, abarcando las fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación. Según la Ley General del Sistema Nacional de Presupuestos, el sistema está conformado por la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), que depende del Viceministerio de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas, y las oficinas de presupuesto de las distintas entidades del sector público que gestionan los recursos públicos.

La DGPP es el órgano rector de este sistema y se considera la máxima autoridad técnica y normativa en materia presupuestaria. Entre sus funciones más relevantes se incluyen:

- Dirigir, coordinar, controlar y evaluar el manejo del proceso presupuestario.
- Elaborar el proyecto de la ley anual de presupuestos.
- Emitir directivas y normas complementarias relacionadas con el presupuesto.
- Regular la programación del presupuesto.
- Impulsar la mejora de las técnicas presupuestarias.
- Emitir opiniones en asuntos presupuestarios de manera exclusiva y excluyente.

Las oficinas de presupuesto son las unidades encargadas de gestionar el proceso presupuestario dentro de cada entidad, siguiendo las normativas emitidas por la DGPP-MEF. Entre sus tareas principales se incluyen:

- Organizar, consolidar, verificar y presentar los datos presupuestarios generados por la entidad.
- Coordinar y supervisar la información relacionada con la ejecución de los ingresos y gastos aprobados en los presupuestos, así como sus posibles ajustes o modificaciones.

4.2. Principios regulatorios del presupuesto

Las normas o principios fundamentales que orientan el comportamiento en las diversas etapas del proceso presupuestario están regulados por la Ley General del Sistema Nacional del Presupuesto Público, Ley N.º 28411, en su Título Preliminar, y se presentan de la siguiente manera:

- **Equilibrio presupuestario:** Este principio establece la correspondencia entre los ingresos y los recursos asignados, de acuerdo con las políticas de gasto público. Se prohíbe incluir autorizaciones de gasto que no cuenten con los recursos necesarios para su financiamiento.
- **Universalidad y unidad:** Todos los ingresos y egresos del sector público deben someterse a la ley presupuestaria correspondiente, garantizando la integridad del proceso.
- **Información y especificidad:** El presupuesto y sus modificaciones deben proporcionar información detallada y suficiente para evaluar y seguir el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos.
- **Exclusividad presupuestaria:** La ley presupuestaria del sector público debe contener solo disposiciones relacionadas con el ámbito presupuestal, sin incorporar otros aspectos ajenos.
- **Anualidad:** El presupuesto del sector público tiene una vigencia anual, alineándose con el año calendario. Durante este período, se deben

registrar todos los ingresos y gastos asociados al presupuesto aprobado para ese ejercicio fiscal.

- **Equilibrio macrofiscal:** Los presupuestos de las entidades deben asegurar la estabilidad fiscal dentro de un marco que preserve el equilibrio macroeconómico del país.
- **Especialidad cuantitativa:** Todo gasto público debe ser claramente cuantificado en el presupuesto aprobado para cada entidad. Cualquier medida que implique gasto debe estar explícitamente reflejada en el presupuesto, y su financiamiento debe ajustarse estrictamente a lo aprobado.
- **Especialidad cualitativa:** Los presupuestos asignados a las entidades deben ser utilizados exclusivamente para los fines específicos para los cuales fueron aprobados.
- **No afectación predeterminada:** Los fondos públicos de cada entidad deben destinarse a financiar el conjunto de gastos previstos en el presupuesto del sector público, sin afectaciones específicas previamente establecidas.
- **Integridad:** Los ingresos y gastos deben ser registrados en su totalidad en los presupuestos, a excepción de las devoluciones de ingresos que sean declaradas indebidas por la autoridad competente.
- **Eficiencia en la ejecución de los fondos públicos:** Las políticas de gasto deben estar alineadas con la situación económica y la estabilidad fiscal, y su implementación debe buscar alcanzar resultados con eficiencia, eficacia, economía y calidad.

- **Centralización normativa y descentralización operativa:** El sistema presupuestario se regula de manera centralizada en cuanto a los aspectos técnicos y normativos, mientras que las entidades son responsables de desarrollar el proceso presupuestario en sus respectivos ámbitos.
- **Transparencia presupuestal:** La asignación y ejecución de los fondos públicos debe seguir los principios de transparencia, proporcionando la información relevante de acuerdo con la normativa vigente.
- **Programación multianual:** El proceso presupuestario debe orientarse hacia la consecución de resultados a largo plazo, en un marco multianual, y en concordancia con las prioridades definidas en los planes estratégicos nacionales, institucionales y de desarrollo concertado.

4.3. Presupuesto público

El presupuesto público es el mecanismo de gestión del Estado mediante el cual se distribuyen los recursos públicos, basándose en la priorización de las necesidades de la población. Estas necesidades se cubren a través de la provisión de bienes y servicios públicos de calidad, los cuales son financiados con el presupuesto asignado.

Es una representación detallada y organizada de los gastos previstos para el año fiscal por cada una de las entidades del sector público, reflejando también los ingresos destinados a financiar esos gastos.

4.4. Leyes y directivas

Son todas las normativas y directrices vinculadas al sistema nacional de presupuesto público, que incluyen la Ley Marco de la Administración Financiera, la Ley de Racionalización de los Gastos Públicos, la Ley de Responsabilidad y

Transparencia Fiscal, la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, la Ley de Endeudamiento del Sector Público, la Ley de Presupuesto del Sector Público, la resolución directoral del clasificador de ingresos y gastos, así como las directivas para la programación y formulación del presupuesto. De estas, las tres primeras son permanentes a lo largo del tiempo, mientras que las demás se actualizan anualmente.

4.5. Gastos públicos

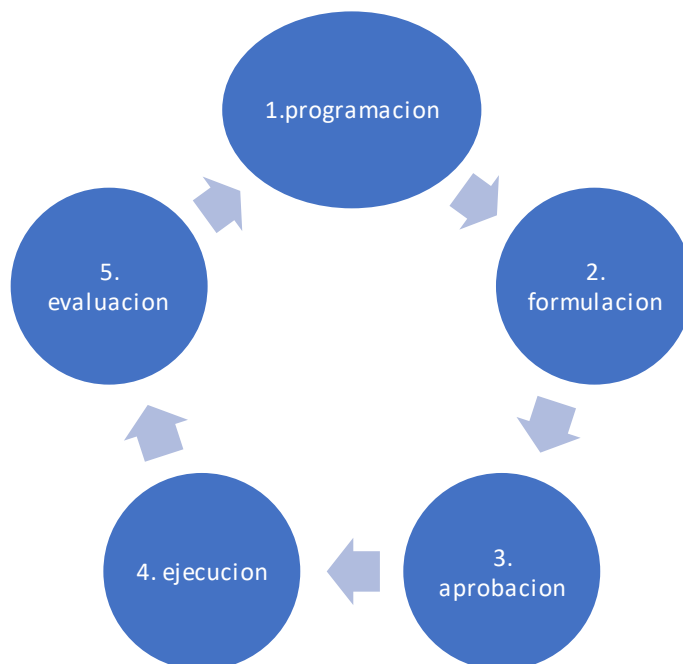
Son el conjunto de gastos realizados por las entidades públicas, que incluyen tanto el gasto corriente como el gasto de capital y el servicio de la deuda, los cuales se cubren con los créditos presupuestarios aprobados en sus respectivos presupuestos. Estos recursos se destinan a la prestación de servicios públicos y a la ejecución de acciones de acuerdo con las funciones y objetivos de cada entidad. La estructura de estos gastos sigue diferentes criterios de clasificación institucional, agrupando a las entidades que tienen créditos aprobados en sus presupuestos institucionales.

- **Clasificación funcional programática:** Es la división del presupuesto en función de las principales actividades que realiza cada entidad, organizadas en funciones, programas funcionales y subprogramas funcionales. Esta clasificación refleja las áreas clave en las que cada entidad cumple con las funciones esenciales del Estado, desglosadas además en programas presupuestarios, actividades y proyectos que muestran la intervención pública.
- **Clasificación económica:** Es la organización del presupuesto en función de los tipos de gastos, dividiéndolos en gastos corrientes, gastos de capital y servicio de deuda. Además, se clasifica según categorías

generales, subcategorías y de forma más específica, detallando la naturaleza de cada tipo de gasto.

4.6. Etapas del proceso presupuestario

El proceso presupuestario abarca las etapas de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto, conforme a lo establecido en la ley marco de la administración financiera del sector público. Estas etapas están reguladas de manera general por la ley del sistema nacional de presupuesto público y, de forma complementaria, por la ley de presupuesto del sector público, así como por las diversas normativas emitidas por la dirección nacional del presupuesto público. El proceso presupuestario sigue el principio de estabilidad, alineado con las normativas y objetivos fiscales fijados en el marco macroeconómico multianual, según lo dispuesto en la ley de responsabilidad y transparencia fiscal, y en la ley de equilibrio financiero del sector público. A continuación, se presenta un gráfico que ilustra este proceso presupuestario:

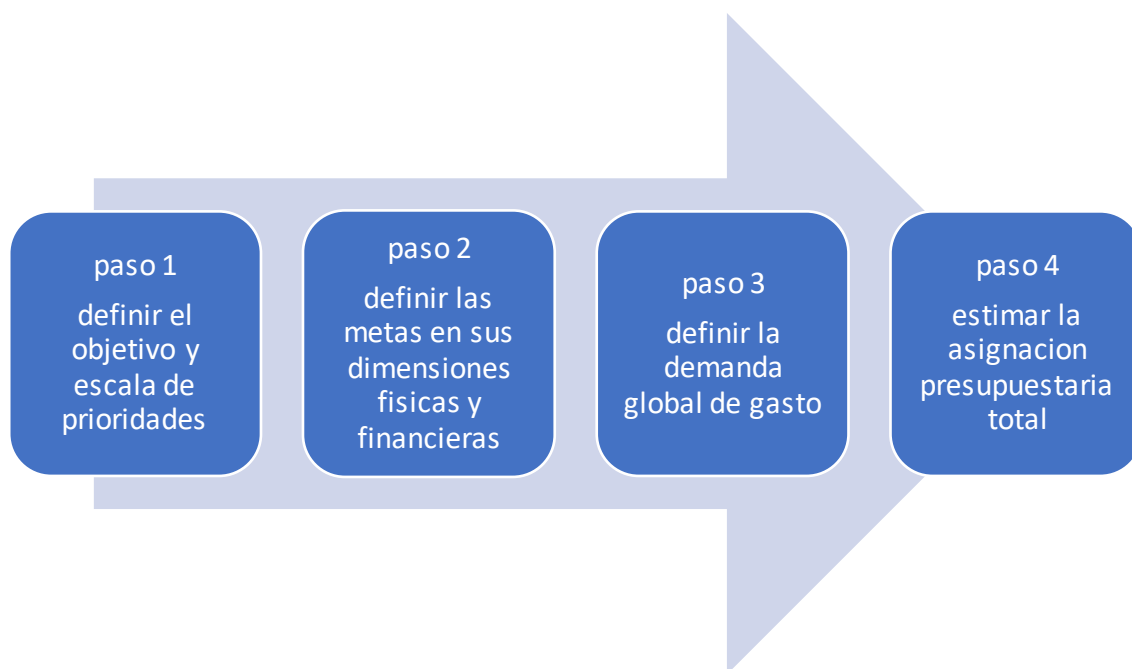


4.6.1. Etapas de programación:

En esta fase, las entidades presentan sus propuestas de presupuesto institucional, mientras que el Ministerio de Economía y Finanzas elabora el anteproyecto de presupuesto del sector público basándose en dichas propuestas. La programación presupuestaria es la primera etapa del proceso presupuestario, en la que cada entidad estima los gastos que se ejecutarán en el siguiente año fiscal, tomando en cuenta los servicios que brindan y los resultados que se deben lograr. Durante esta fase, se realizan las siguientes acciones:

- Revisar las prioridades de la entidad.
- Determinar la demanda total de gasto, evaluando las metas y proyectos necesarios para alcanzar los objetivos institucionales.
- Estimar los fondos públicos disponibles para financiar el presupuesto anual, con el fin de establecer el monto asignado a cada entidad.
- Definir el financiamiento de la demanda global de gasto, basado en la asignación presupuestaria total.

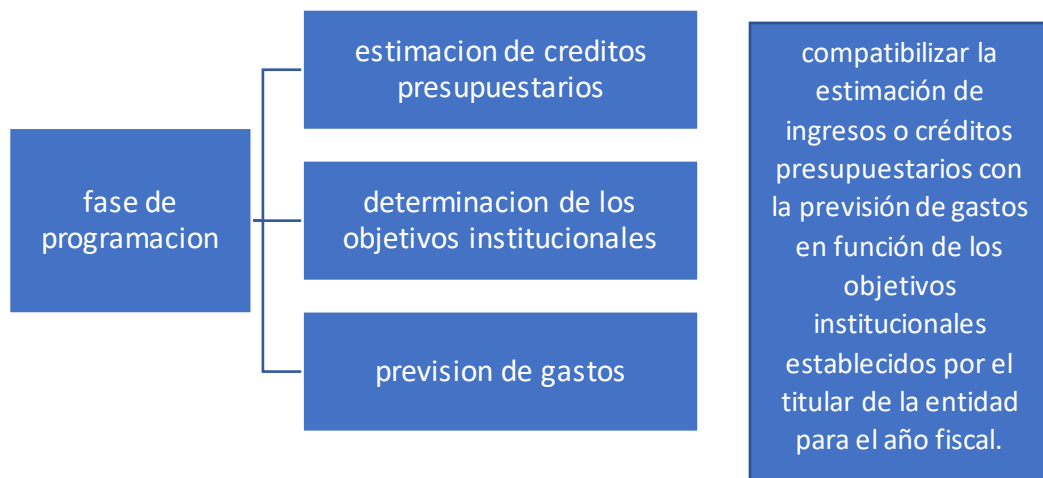
El proceso de programación se lleva a cabo en cuatro etapas.



A partir de las propuestas de presupuestos institucionales presentadas por los pliegos, la Dirección General de Presupuestos Públicos (DGPP) elabora el anteproyecto de presupuesto del sector público, el cual es presentado al Consejo de Ministros para su aprobación y posterior envío al Congreso de la República.

La programación presupuestaria se basa en las proyecciones macroeconómicas y las reglas macrofiscales, y se lleva a cabo en dos niveles:

1. **A cargo del MEF (Ministerio de Economía y Finanzas):** Este propone al Consejo de Ministros los límites de los créditos presupuestarios, los cuales permiten que las entidades públicas financien sus actividades utilizando recursos del Tesoro Público. Estos límites están determinados por la estimación de los ingresos esperados por las entidades y los recursos públicos establecidos por el MEF.
2. **A cargo del pliego:** Este se basa en los recursos del Tesoro Público, los ingresos proyectados y los gastos a realizar, todo ello según la escala de prioridades y las políticas de gasto definidas por la entidad.



Lo fundamental en la programación presupuestaria se lleva a cabo a nivel de los pliegos presupuestales y las unidades ejecutoras. Por lo tanto, estas entidades, con el fin de realizar la programación, deben prever los créditos presupuestarios de acuerdo con las prioridades y políticas de gasto definidas por el titular del pliego.

Esta jerarquización de prioridades se refiere a la organización de los objetivos institucionales que establece el titular del pliego, basados en la visión, misión y funciones de la entidad.

Además, la planificación de los gastos debe tener en cuenta lo siguiente:

- a) Los gastos operativos permanentes, como los salarios del personal activo y jubilado no asociado a proyectos de inversión, así como sus cargas sociales correspondientes.
- b) Los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la entidad.
- c) El mantenimiento de la infraestructura de los proyectos en curso.

d) Las contrapartidas derivadas de contratos o convenios que deben ser previstas.

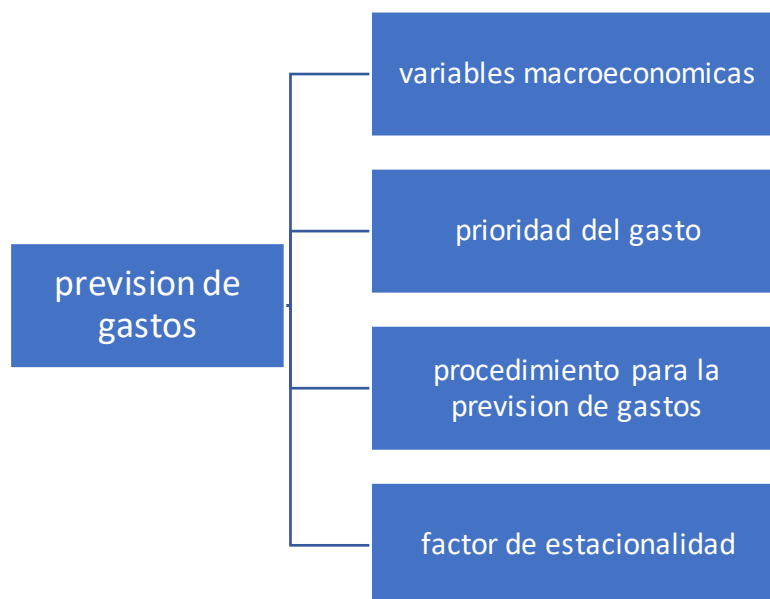
e) Los proyectos que ya están en ejecución.

f) Los proyectos nuevos que se inician.

El titular del pliego o el responsable de la entidad es quien lidera la gestión presupuestaria dentro de la entidad. Es la máxima autoridad ejecutiva en temas presupuestales y es responsable de manera conjunta con el consejo regional, concejo municipal o el directorio del organismo colegiado de la entidad, según corresponda.

Es responsable de:

- Dirigir la gestión presupuestaria en todas sus etapas: programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación, además de supervisar el control del gasto.
- Alcanzar los objetivos y metas definidos en el plan operativo institucional y el presupuesto de la entidad.
- Alinear el plan operativo institucional (POI) y el presupuesto institucional con el plan estratégico de la entidad.



4.6.2. Etapa de formulación:

En esta etapa se define la estructura funcional y programática del pliego, así como las metas establecidas según las prioridades, detallando las cadenas de gasto y las fuentes de financiamiento.

Durante la formulación presupuestaria, los pliegos deben:

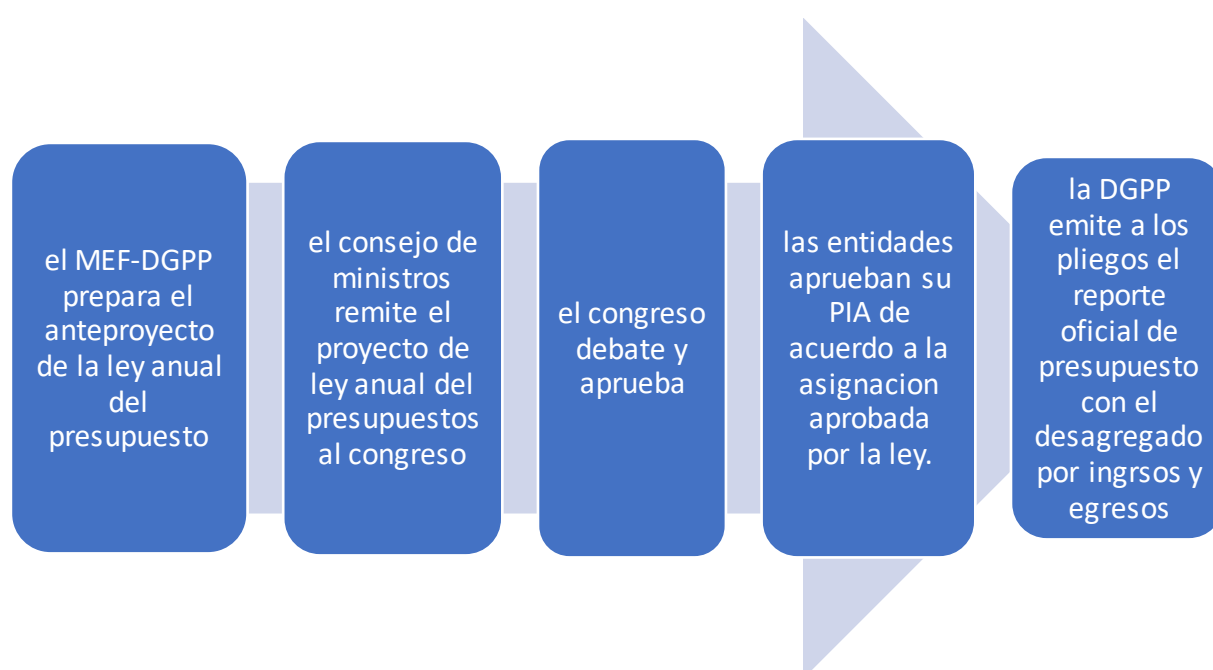
- Establecer la estructura funcional y programática del presupuesto de la entidad, asignando recursos a categorías presupuestarias, acciones principales y asignaciones que no generen productos.
- Para los programas presupuestales, se utiliza la estructura funcional y programática definida en el diseño de dichos programas.
- Vincular los proyectos a las categorías presupuestarias, tales como programas presupuestales, acciones principales y asignaciones que no resulten en productos.

- Registrar la programación física y financiera de las actividades o proyectos de inversión y/o obras en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

4.6.3. Etapa de aprobación:

El presupuesto público es aprobado por el Congreso de la República a través de una ley que establece el límite máximo de gasto para ser ejecutado durante el año fiscal.

El proceso de aprobación del presupuesto consta de cinco etapas, las cuales se ilustran en el siguiente gráfico para una mejor comprensión.



4.6.4. Etapa de ejecución:

En esta fase, se cumplen las obligaciones de gasto según el presupuesto institucional aprobado para cada entidad pública, considerando la programación de compromisos anual (PCA).

La ejecución presupuestaria se rige por el presupuesto anual y sus modificaciones, conforme a la ley N°28411. Este proceso comienza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año fiscal.

La ejecución del gasto público se lleva a cabo en tres etapas.



- **Compromiso:** Es el acuerdo de realizar un gasto previamente aprobado. Se puede comprometer el presupuesto anual o por el periodo de la obligación, en situaciones como contratos administrativos de servicios (CAS), contratos de suministro de bienes, pago de servicios, entre otros.
- **Devengado:** Es la obligación de pago que surge después de haber aprobado y comprometido el gasto. Esto se realiza una vez que se ha verificado documentalmente la entrega del bien o servicio acordado en el contrato.
- **Pago:** Es el acto administrativo mediante el cual se concluye parcial o totalmente el monto de la obligación reconocida, formalizándose a través del documento oficial correspondiente.

El proceso de ejecución culmina con el pago. No se puede efectuar el pago de obligaciones que no hayan sido previamente devengadas.

Tanto el devengado como el pago están regulados específicamente por las normativas del sistema nacional de tesorería.

4.6.5. Etapas de evaluación

Es la fase del proceso presupuestario en la que se miden los resultados alcanzados y se analizan las diferencias tanto físicas como financieras en comparación con lo aprobado en los presupuestos del sector público.

Las evaluaciones proporcionan información valiosa para la fase de programación presupuestaria y ayudan a mejorar la eficiencia del gasto público.

Existen tres tipos de evaluaciones, los cuales se detallan a continuación:

- Evaluación realizada por las entidades.
- Evaluación financiera llevada a cabo por la DGPP-MEF.
- Evaluación general de la gestión presupuestaria.

4.6.5.1. Tipos de evaluaciones

• Informa sobre los resultados de la gestión presupuestaria a partir del análisis y medición de la ejecución de ingresos, gastos y metas, así como de las variaciones observadas, indicando las causas relacionadas con los programas, proyectos y actividades aprobadas en el presupuesto del sector público.

- Se realiza de manera semestral.

4.6.5.2. Evaluación en términos financieros a cargo de la DGPP-MEF:

• Implica la medición de los resultados financieros alcanzados y el análisis general de las variaciones observadas en relación con los créditos presupuestarios aprobados en la ley anual de presupuesto.

- Se lleva a cabo dentro de los treinta días calendario posteriores al cierre de cada trimestre, a excepción de la evaluación del cuarto trimestre, que se realiza dentro de los treinta días siguientes al final del periodo de regularización.

4.6.5.3. Evaluación global de la gestión presupuestaria

- Implica la evaluación y comprobación de los resultados alcanzados durante la gestión presupuestaria, basándose en los indicadores de desempeño y los informes de logros proporcionados por las entidades.
- Se realiza de manera anual y está bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP).

CAPÍTULO V

ASPECTO LEGISLATIVO

5.1. PROCESO DE CUMPLIMIENTO

El Código Procesal Constitucional peruano establece el procedimiento de cumplimiento en el Título V, de la siguiente manera:

5.1.1. Objeto del proceso de cumplimiento

El artículo 66 del Código Procesal Constitucional establece el proceso de cumplimiento cuando el funcionario o autoridad incumple:

- La obligación de cumplir con una norma legal o de ejecutar un acto administrativo firme (inactividad material).
- La obligación de pronunciarse de manera expresa cuando la ley le requiere emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento (inactividad formal).

5.1.2. Procedimiento y trámite

En cuanto a la legitimación procesal activa, el Código Procesal Constitucional establece en su artículo 67 que cualquier persona puede iniciar el proceso de cumplimiento en relación con normas de rango legal o reglamentario. En este caso, el Código se refiere a la acción para exigir el cumplimiento debido a la inactividad material. También se reconoce la legitimación activa cuando se trata de la aprobación de un reglamento o la emisión de una resolución administrativa requerida por la ley, lo que corresponde a la inactividad formal. No es necesario que el demandante demuestre una afectación directa a su esfera personal debido a la omisión, ya que lo que se busca es el respeto al ordenamiento

jurídico. El demandante debe demostrar un interés legítimo, actuando en beneficio del interés público y no de un interés personal.

Asimismo, el demandante puede ser quien se vea afectado directamente por la omisión de la administración de cumplir con un acto administrativo expedido a su favor, lo que afecta sus intereses subjetivos (*legitimatio ad causam*). La legitimación activa también puede ser ejercida por cualquier persona en defensa de intereses colectivos o difusos, y el defensor del pueblo también está legitimado para iniciar el proceso.

En cuanto a la legitimación procesal pasiva, el Código establece que será considerada parte pasiva la autoridad o funcionario renuente que tiene la responsabilidad de cumplir con la norma legal o ejecutar el acto administrativo correspondiente.

El artículo 70 del Código Procesal Constitucional establece las causales de improcedencia del proceso de cumplimiento. Este proceso no procede en los siguientes casos:

- Contra las resoluciones dictadas por el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y el Jurado Nacional de Elecciones.
- Contra el Parlamento, para exigir la aprobación de un proyecto de ley o la inasistencia de un proyecto archivado o observado por el presidente de la República.
- Para la protección de derechos constitucionales garantizados por el hábeas corpus, el amparo y el habeas data.
- Si se interpone con el fin de impugnar la validez de un acto administrativo.

Estas improcedencias se justifican por la naturaleza del proceso de cumplimiento. Al tratarse de un proceso materialmente administrativo, no se consideran legitimados pasivos a los sujetos privados ni a los órganos con funciones jurisdiccionales o legislativas. Este proceso tiene como objetivo sancionar la inactividad de la administración pública, ya sea formal o material.

Es importante señalar que, en el proceso de cumplimiento, no se requiere una vía previa. El Código establece como requisito para la procedencia de la demanda que el demandante haya solicitado previamente el cumplimiento del deber legal o administrativo mediante un documento con fecha cierta, y que la autoridad se haya reafirmado en su incumplimiento o no haya respondido dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud. Este trámite puede ser omitido si existe el riesgo de un daño irreparable. El documento con fecha cierta no necesariamente debe enviarse por medio notarial.

El plazo para presentar la demanda es de 60 días hábiles, comenzando a contar desde la fecha de recepción del documento que solicita el cumplimiento del deber. La demanda se presenta por escrito, sin necesidad de pagar tasas judiciales, y debe incluir al menos los siguientes datos y anexos:

- El juez ante quien se interpone la demanda.
- Nombre, identidad y domicilio procesal del demandante.
- Nombre y domicilio del demandado.
- Relación numerada de los hechos que originan la inactividad material o formal de la administración pública.
- La indicación de los derechos que se consideran vulnerados.

- El petitorio, de manera clara y precisa (especificando lo que se está solicitando).
- La firma del demandante, su representante o apoderado, así como la firma del abogado que autoriza la demanda.

Si la demanda carece de algún requisito formal, el juez puede declarar su inadmisibilidad, otorgando un plazo de tres días para corregir la omisión o defecto. Si no se subsana, el expediente se archivará. La resolución que declare la inadmisibilidad puede ser apelada.

El juez puede rechazar de manera inmediata la demanda de cumplimiento si considera que es manifiestamente improcedente, y deberá justificar las razones de su decisión. El rechazo in limine es procedente en los casos previstos en el artículo 5° del Código Procesal Constitucional, cuando sean aplicables, tales como el uso indebido de las paralelas, la falta de remisión del documento con fecha cierta, o si el juez estima que existen otras vías igualmente eficaces para hacer valer el derecho.

Asimismo, el rechazo puede proceder por las causales establecidas en el artículo 70 del Código, que especifica los casos en los cuales no procede el proceso de cumplimiento:

- Contra resoluciones emitidas por el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional o el Jurado Nacional de Elecciones.
- Contra el Congreso, para exigir la aprobación de un proyecto de ley o la insistencia en uno que haya sido archivado o observado por el Presidente de la República.

- Para la protección de derechos constitucionales, como los garantizados por el hábeas corpus, el amparo o el habeas data.
- Si se interpone para impugnar la validez de un acto administrativo.

En cuanto a la respuesta del demandado, el Código establece que tiene un plazo de cinco días para ejercer su derecho al contradictorio. La contestación debe cumplir con los mismos requisitos formales de la demanda e incluir los fundamentos de hecho y derecho que refuten las pretensiones del demandante.

Al igual que en el amparo, no se permite la reconvención ni el abandono del proceso. El desistimiento de la demanda solo es válido si se refiere a actos administrativos de carácter particular.

En caso de que la sentencia desestime la demanda, el demandante podría ser responsable del pago de costas y costos si actuó de manera temeraria. El Estado solo podrá ser condenado al pago de costos en los casos expresamente establecidos por el Código. Para todo lo que no esté específicamente contemplado, los costos se regularán de manera supletoria de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 410 a 419 del Código Procesal Civil.

5.1.3. La sentencia

La sentencia que declara fundada una demanda en un proceso de cumplimiento debe abordar lo siguiente:

- Identificar claramente la obligación que no fue cumplida.
- Incluir una orden detallada sobre la conducta que debe ser realizada.

- Establecer un plazo definitivo para el cumplimiento de la resolución, el cual no podrá ser superior a 10 días.
- Instruir a la autoridad o funcionario pertinente a iniciar una investigación para determinar si corresponde la responsabilidad penal o disciplinaria del demandado, en caso de que su conducta lo requiera.

Además, la sentencia firme que ordena el cumplimiento del deber pendiente debe ejecutarse conforme a lo dispuesto en el artículo 22 del Código Procesal Constitucional.

5.2. LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO: EN EL DERECHO COMPARADO

5.2.1. La acción de cumplimiento en Colombia

Inspirada en el writ of mandamus estadounidense y en los mandatos de ejecución de algunas constituciones provinciales de Argentina, la Constitución de Colombia de 1991 introdujo por primera vez la acción de cumplimiento. Así, en el contexto regional latinoamericano, los antecedentes más remotos de esta acción se encuentran en Colombia. La acción de cumplimiento fue concebida como una herramienta para que los ciudadanos pudieran "exigir a las autoridades el cumplimiento de los deberes omitidos, a través de una facultad otorgada a todos los individuos, permitiéndoles garantizar la verdadera vigencia y verificación de las leyes y actos administrativos, asegurando que el mandato de ley o lo dispuesto en un acto administrativo no quede en simples intenciones, sino que se concrete en la realidad".

El artículo 87 de la Constitución colombiana de 1991 establece que "toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el

cumplimiento de la ley o de un acto administrativo. Si la acción prospera, la sentencia ordenará a la autoridad renuente cumplir con el deber omitido".

Después de algunos problemas jurisprudenciales debido a la falta de una norma que lo desarrollara (Rey, 1996, p. 65), este proceso fue reglamentado por la Ley 393 de 1997. El artículo 1 de esta ley señala que "toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta ley para hacer efectivo el cumplimiento de las normas aplicables con fuerza de ley o actos administrativos".

La Corte Constitucional indicó que, mediante este proceso, se otorga a cualquier persona, ya sea natural o jurídica, pública o privada, la facultad de exigir el cumplimiento de una ley o acto administrativo que imponga ciertos deberes u obligaciones a una autoridad que se muestra renuente a cumplirlos. De esta forma, se confiere a los ciudadanos la posibilidad de poner en marcha la actividad jurisdiccional del Estado, formulando una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de normas o actos administrativos.

Dado que las obligaciones incumplidas pueden provenir tanto de actos administrativos de efectos generales como de efectos particulares, no es necesario que el autor tenga un interés directo ni que se haya visto afectado subjetivamente por la omisión reclamada, como se exigía antes de la vigencia de esta ley, según la jurisprudencia del Consejo de Estado (Rey, 1996, p. 103). Cualquier persona puede iniciar este proceso, sin requerir mayores condiciones procesales, más allá de la existencia de una obligación incumplida que correspondía a la autoridad obligada, siempre que esta actúe o deba actuar en el ejercicio de funciones públicas (artículo 6) (Solano, 1997, p. 53).

La acción de cumplimiento en Colombia puede ser interpuesta con efectos preventivos o reparadores. Según el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, tiene efecto preventivo cuando se busca evitar un incumplimiento inminente de un deber establecido por la ley o un acto administrativo, que podría causar un daño irreparable. En cambio, tiene un efecto reparador cuando se persigue obtener una orden judicial para obligar a cumplir una obligación que aún no se ha cumplido (Rey, 1996, p. 110).

En este contexto, la Corte Constitucional de Colombia ha definido la acción de cumplimiento como una "acción destinada a ofrecer al particular la oportunidad de exigir a las autoridades la realización de un deber omitido, a través de una facultad que corresponde a todos los individuos, permitiéndoles asegurar la verdadera vigencia y verificación de las leyes y actos administrativos, con el fin de materializar uno de los principios más eficaces del Estado de derecho: que el mandato de la ley o lo dispuesto en un acto administrativo no debe quedarse en una mera intención, sino concretarse en la realidad" (Sentencia AC-001).

De lo anterior, se destacan las siguientes características de la acción de cumplimiento:

1. Es un medio judicial establecido directamente en la Constitución.
 2. Es un mecanismo procesal subsidiario, lo que significa que su procedencia está supeditada, según el artículo 9.2 de la Ley 393 de 1997, a la inexistencia de "un instrumento judicial que logre el efectivo cumplimiento de una norma o acto administrativo, a menos que, de no procederse, se cause un perjuicio grave e inminente para el accionante".
- Los juristas colombianos señalan que la jurisprudencia del Consejo de

Estado, en cuanto a la subsidiariedad de la acción de cumplimiento, ha sido interpretada de manera muy amplia por esta instancia judicial.

3. La informalidad es otra característica de la acción de cumplimiento. El artículo 10 de la Ley 393 de 1997, en su último párrafo, establece que la solicitud puede ser presentada de forma verbal cuando el solicitante no sepa leer ni escribir, sea menor de edad o se encuentre en una situación de extrema urgencia. Esta interpretación fue avalada por el Consejo de Estado en una sentencia del 11 de septiembre de 1997, en el caso de las Unidades Tecnológicas de Santander, donde señaló: "El legislador, al crear esta nueva acción, lo que ha intentado es desarrollar el artículo 87 de la Constitución Política para proporcionar a las personas un instrumento eficaz, oportuno y fácil para lograr el cumplimiento efectivo de las leyes o actos administrativos por parte de la autoridad pública".

a) Similitudes entre la acción de cumplimiento colombiana y la peruana.

Desde el punto de vista constitucional, ambas instituciones comparten ciertas similitudes: ambas están diseñadas para actuar contra una autoridad que no cumple con sus deberes, y su propósito es asegurar la efectividad de una ley o de un acto administrativo.

En cuanto a su marco legal, se pueden señalar las siguientes similitudes:

- Ambas legislaciones requieren que se realice un requerimiento previo a la autoridad renuente como condición indispensable antes de recurrir a la vía judicial.
- Ambas normativas consagran principios procesales, destacándose especialmente el principio de informalidad y el tratamiento preferencial en el caso

de Colombia. Por su parte, la ley peruana incluye principios como la oficiosidad, la publicidad, la prevalencia del derecho sustantivo sobre el procesal, así como la economía, la celeridad, la eficacia y la gratuidad.

- En ambas legislaciones, se establece que tanto la autoridad pública que incumple como el juez que no respeta los plazos establecidos deben ser sancionados.
- Ambas normativas contemplan la posibilidad de invocar la excepción de inconstitucionalidad respecto a la norma legal o acto administrativo cuyo incumplimiento se está reclamando.

b) Diferencias entre la acción de cumplimiento colombiana y la peruana:

- En Colombia, la acción de cumplimiento no tiene un plazo de caducidad y puede ejercerse en cualquier momento, mientras que en Perú existe un plazo de sesenta (60) días para interponerla.
- En Colombia, cualquier persona puede ser legitimada activamente para presentar la acción, mientras que en Perú solo la persona afectada tiene legitimación activa para ello.
- En Colombia, la acción de cumplimiento se tramita ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que es un órgano especializado en resolver disputas entre el Estado y los particulares. En Perú, en cambio, la competencia recae en los jueces constitucionales, aunque los recursos extraordinarios son resueltos por el Tribunal Constitucional.

- En Colombia, la ley permite presentar una demanda de cumplimiento de manera verbal, una opción que no está contemplada en la legislación peruana.

5.2.2. Brasil

La Constitución de Brasil de 1988 ha sido especialmente destacada por incorporar varias nuevas instituciones procesales constitucionales. Junto al mandado de segurança (similar al juicio de amparo mexicano) y la acción de inconstitucionalidad, ha establecido procesos menos comunes en el derecho comparado.

Uno de estos procesos, aunque con influencias del derecho constitucional portugués, es el proceso de inconstitucionalidad por omisión. Sin embargo, también se encuentra el mandado de injunção, que está previsto en la fracción LXXI de su artículo 5. Según esta disposición: "se concede el mandamiento de injunção siempre que la falta de norma reglamentaria impide el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y las prerrogativas inherentes a la nacionalidad soberanía y la ciudadanía".

A pesar de su nombre, este proceso es bastante diferente de su supuesto antecedente en el derecho anglosajón, el writ of injunction. Mientras que el writ of injunction es un proceso cuyo objetivo es imponer medidas para evitar que se realice algo que se considere un derecho o un interés subjetivo, el mandado de injunção brasileño surge cuando la falta de legislación impide el ejercicio de derechos constitucionales específicos (como los relacionados con nacionalidad, soberanía y ciudadanía). El propósito de este proceso es garantizar la efectividad de ciertos derechos constitucionales que, en condiciones normales, requieren

una regulación legislativa y evitar que la inacción o el retraso del legislador conviertan estos derechos en ilusiones constitucionales.

Mediante el mandado de *injunção*, el juez no supe la falta de legislación (algo que, en el sistema procesal brasileño, ni siquiera está contemplado en la acción de inconstitucionalidad por omisión). Más bien, permite que se materialicen los derechos y prerrogativas que no se han podido ejercer debido a la falta de legislación.

Si bien el mandado de *injunção* podría tener como antecedente en el sistema del common law el writ of mandamus, ambos procesos se diferencian considerablemente. Mientras que el mandado de *injunção* busca una resolución judicial específica para la omisión legislativa inconstitucional, su sentencia produce una orden judicial que habilita el ejercicio de los derechos constitucionales afectados por la falta de desarrollo normativo, el writ of mandamus no tiene como objetivo garantizar la efectividad de un derecho constitucional, sino más bien forzar a una autoridad o funcionario a cumplir con una obligación establecida en una norma legal que impide o retrasa la satisfacción de un derecho o interés legítimo.

El cumplimiento de lo debido, que se busca generalmente a través del writ of mandamus, puede derivar tanto de la falta de reglamentación de una ley como de la omisión en la realización de un acto administrativo requerido. En cambio, el mandado de *injunção* solo procede para hacer efectivo un derecho constitucional, no por la falta de acción administrativa, sino debido al silencio del legislador al no desarrollar las disposiciones constitucionales correspondientes (Fernández, 2011, p. 45).

Así, ambos mecanismos procesales operan en ámbitos diferentes y protegen derechos distintos. Debido a estas diferencias, Ada Pellegrini Grinover sostiene que, en realidad, estos writs tienen solo una relación lejana con el mandado de *injunção* brasileño (2011, p. 34).

5.2.3. La acción de incumplimiento en Ecuador

La Constitución de Ecuador de 2008 regula la acción por incumplimiento en la sección sexta del capítulo primero, título III, dedicado a las garantías constitucionales, y establece lo siguiente:

"La acción por incumplimiento tiene como objetivo garantizar la aplicación de las normas que conforman el sistema jurídico, así como asegurar el cumplimiento de las sentencias vinculantes de los organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se solicita tenga una orden clara, expresa y exigible de hacer o no hacer algo. Esta acción se presentará ante la Corte Constitucional".

Por su parte, la Corte Constitucional de Ecuador, en su marco general sobre esta acción, ha señalado que en un estado constitucional de derecho y justicia, "la aplicación e interpretación de la ley debe ser posible solo en la medida en que esta normativa se ajuste a la Constitución y a la Carta Internacional de los Derechos Humanos".

Es importante destacar que una condición implícita para la procedencia de la acción por incumplimiento es que la norma incumplida sea constitucionalmente válida. Este examen de constitucionalidad debe ser realizado por los jueces constitucionales antes de determinar la viabilidad de la acción.

Además, la Corte Constitucional de Ecuador ha hecho una distinción entre la acción por incumplimiento en general y la acción por incumplimiento de sentencias constitucionales (prevista en el artículo 436, numeral 9, de la Constitución de Ecuador).

En cuanto al reclamo previo, la doctrina ecuatoriana ha señalado críticas, ya que se ha demostrado que tiene escaso o nulo efecto práctico. Las autoridades públicas tienden a tomar a la ligera este paso, considerándolo una pérdida de tiempo de 40 días, dado que las respuestas suelen ser negativas o no se dan, dejando al afectado en la misma situación previa al reclamo.

Con excepción de lo ocurrido en Argentina, la ley colombiana de 1991 fue la primera en América Latina en establecer un proceso similar. Más que un nuevo mecanismo de defensa de la Constitución, su incorporación debe entenderse como una respuesta a la necesidad de fortalecer la posición del administrado frente a la administración pública, especialmente en un contexto normativo donde tradicionalmente ha estado en desventaja (Fix, 1983, p. 20).

La acción por incumplimiento, como demuestra la historia constitucional de América Latina, fue diseñada para evitar que situaciones como estas afecten los derechos constitucionales de los ciudadanos, como se observa en los casos de Colombia (1991), Perú (1993), Ecuador (1998) y Venezuela (1999).

5.2.4. Argentina

Como se sabe, Argentina tiene una Constitución nacional que es la ley suprema del país. Aunque Argentina cuenta con una única Constitución nacional, el sistema de gobierno es federal, lo que significa que el país está dividido en provincias, y cada una tiene su propia constitución. No obstante, todas las

provincias deben cumplir con la Constitución nacional. En este contexto, el artículo 61 de la Constitución de la provincia de Santiago del Estero regula el amparo por mora, que es una acción legal cuyo objetivo principal es obtener una orden judicial de pronto despacho. Así, el amparo por mora se define como una acción judicial dentro de la categoría de amparo, que busca que el juez emita una orden para que la autoridad administrativa correspondiente resuelva el asunto dentro del plazo establecido por el tribunal.

5.2.4.1. Constitución de la provincia de Chubut: mandamiento de ejecución

"Artículo 58.- Cuando una norma establezca un deber específico para un funcionario o autoridad pública, cualquier persona que tenga un interés directo en la ejecución del acto o que sufra un perjuicio material, moral o político por la falta de cumplimiento de dicho deber, podrá interponer una demanda ante el juez correspondiente para exigir su cumplimiento inmediato. El juez, tras una revisión preliminar de la obligación legal y del derecho a reclamar, podrá ordenar al funcionario o autoridad pública el cumplimiento de la obligación mediante un mandamiento de ejecución."

5.2.4.2. Constitución de la provincia de tierra del fuego: Mora de la administración-amparo

"Artículo 48.- Cuando esta Constitución, una ley u otra norma imponga a un funcionario, entidad o dependencia pública administrativa un deber específico con un plazo determinado, cualquier persona afectada podrá solicitar judicialmente su cumplimiento y exigir la ejecución inmediata de los actos que dicho funcionario o entidad haya dejado de cumplir. El juez, tras una evaluación preliminar de los hechos presentados, de la obligación legal y del interés del

demandante, deberá emitir una orden judicial para que se realice el despacho urgente dentro de un plazo que determine razonablemente."

5.2.5. El Salvador

Aunque en este país no existe un proceso constitucional específicamente destinado a ordenar a un funcionario o autoridad pública cumplir con una norma legal o un acto administrativo firme, existen disposiciones dentro de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (Decreto N°81), reguladas en el capítulo V, así como reformas del D.L. N°665, del 7 de marzo de 1996, publicado en el D.O. N°58, del 22 de marzo de 1996.

El órgano competente para esta nueva jurisdicción es la Corte Suprema de Justicia a través de la Sala de lo Contencioso-Administrativo. Estas disposiciones establecen cómo se deben resolver las controversias sobre la legalidad de los actos de la administración pública.

Artículo 33.- Una vez que se haya dictado la sentencia definitiva, esta se notificará a las partes involucradas y se certificarán las autoridades o funcionarios responsables del cumplimiento.

Artículo 34.- En caso de que no se pueda cumplir la sentencia debido a que el acto impugnado ya se haya ejecutado de manera irreversible, podrá iniciarse una acción civil por indemnización por daños y perjuicios contra el responsable, de forma subsidiaria, también contra la administración.

Artículo 35.- Las autoridades o funcionarios encargados de cumplir la sentencia no podrán excusarse alegando razones de jerarquía o subordinación.

Artículo 36.- Si la autoridad o funcionario no cumple la sentencia dentro del plazo establecido en el artículo 34, la sala, a solicitud de la parte interesada, solicitará al superior jerárquico inmediato que garantice su cumplimiento.

Artículo 37.- Si, a pesar de la solicitud, la sentencia no se cumple, se tomará acción coactiva para garantizar su cumplimiento, solicitando los recursos necesarios al poder ejecutivo y procesando al funcionario desobediente, quien quedará suspendido de sus funciones desde ese momento.

Artículo 38.- Las disposiciones anteriores se entienden sin perjuicio de las acciones legales que puedan emprender los interesados conforme a la ley.

5.2.6. Bolivia

La Constitución Política de Bolivia, que entró en vigor el 7 de febrero de 2009 como el decimoséptimo texto constitucional en la historia republicana del país, establece en su primera parte, dentro del Título IV (garantías jurisdiccionales y acciones de defensa), Capítulo Segundo (acciones de defensa), Sección V, las disposiciones sobre la acción de cumplimiento en el siguiente artículo:

Artículo 134:

I. La acción de cumplimiento procederá cuando un servidor público no cumpla con disposiciones constitucionales o legales, con el fin de asegurar que la norma omitida se ejecute.

II. Esta acción podrá ser presentada por las personas afectadas, ya sea de forma individual o colectiva, o por alguien que actúe en su nombre con poder suficiente, ante el juez o tribunal competente. Su tramitación será similar a la de la acción de amparo constitucional.

III. La decisión final se tomará en una audiencia pública, una vez que se haya recibido la información de la autoridad demandada. En caso de que no se presente dicha información, el juez tomará su decisión basándose en las pruebas ofrecidas por el demandante.

IV. El juez revisará los antecedentes del caso, y si considera que la demanda es válida, declarará procedente la acción y ordenará el cumplimiento inmediato de la obligación incumplida.

V. La resolución será automáticamente revisada por el Tribunal Constitucional Plurinacional dentro de las 24 horas siguientes a su emisión, sin que ello detenga su ejecución. La decisión final sobre la acción de cumplimiento debe ser ejecutada de manera inmediata y sin objeciones. Si hay resistencia, se actuará conforme a lo dispuesto en la acción de libertad. Si la autoridad judicial no sigue lo establecido en este artículo, será sujeta a las sanciones contempladas por la ley.

5.2.7. Estados Unidos

En el ámbito del derecho administrativo en Estados Unidos, el mandamus solo se puede emplear para obligar a la realización de un acto ministerial que haya sido omitido. Según la legislación y la expansión judicial de los recursos de mandamus en la mayoría de los estados de EE.UU., los actos de los organismos administrativos están sujetos a revisión judicial por abuso de discreción. La revisión judicial de las agencias del Gobierno Federal de EE.UU. por abuso de discreción está permitida por dos leyes federales de EE.UU.

CAPITULO VI

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.1. Respecto a la variable: incumplimiento sistemático de los funcionarios del sector educación de las normas y actos administrativos, en TC emitió la resolución N°3149-2004-AC/TC (09/10/2005)

El tribunal considera que, en lugar de eximir de responsabilidad a las autoridades del sector implicadas en la demanda, el argumento presentado revela una actitud insensible y recurrente por parte de los funcionarios del gobierno regional de Cajamarca respecto a los derechos de la parte recurrente. Esta postura ha quedado patente, además, a partir de los numerosos procesos similares que han llegado hasta esta instancia, lo que demuestra que este comportamiento de las autoridades y funcionarios del sector educación, así como del Ministerio de Economía y Finanzas, ha adquirido un carácter sistemático.

En este caso, el funcionario directamente involucrado en la demanda sostiene que no se opone a acatar la resolución, ya que ha realizado gestiones ante la Gerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto en la mayoría de los casos. Sin embargo, ante la irrefutable evidencia de los hechos, se limita a argumentar que "no existe presupuesto" o que, "a pesar de la buena voluntad de cumplir con las resoluciones", los beneficiarios deben esperar la programación del Ministerio de Economía y Finanzas. En otros casos, y contraviniendo principios éticos básicos en la abogacía, los defensores de la administración recurren a argumentos procesales solicitando que se declare la improcedencia de las demandas, alegando que no existe renuencia debido a que, a pesar de haber

hecho las gestiones, no han obtenido respuesta favorable. Este tipo de argumentos, lamentablemente, ha tenido éxito en varias ocasiones ante los tribunales, dejando a los afectados sin una solución legal y generando una actitud de total desconfianza en el sistema judicial.

Esta situación, derivada del desacato por parte de funcionarios poco sensibles a los derechos de los ciudadanos, representa una carga significativa para los tribunales, y cuando estos casos llegan a la instancia constitucional, implican un gran esfuerzo humano y un coste adicional para el presupuesto público. Este comportamiento de los funcionarios de alto nivel dentro de la burocracia estatal también implica un grave detrimento de los recursos públicos. En resumen, esta práctica recurrente y sistemática de los funcionarios del sector educación, que tienen la responsabilidad de cumplir con un deber, refleja una justificación inapropiada de la falta de disponibilidad presupuestaria, lo cual incluso puede considerarse un estado de cosas inconstitucional.

6.2. Respecto a la variable: cumplimiento eficaz de la sentencia de proceso de cumplimiento, el TC emitió la resolución N°02002-2006-PC/TC (publicado el 26/06/2006)

La sentencia del tribunal constitucional establece de manera rotunda que el objetivo del proceso de cumplimiento no es solo verificar si se ha cumplido de manera formal con lo dispuesto en una norma legal o acto administrativo, sino que debe centrarse en garantizar el cumplimiento efectivo del mandato. En otras palabras, el proceso de cumplimiento no debe limitarse a examinar si se ha cumplido de forma superficial o parcial con el mandato, sino a asegurarse de que se cumpla de manera completa y eficaz. Si en un caso concreto se observa que se ha realizado un cumplimiento aparente, incompleto o imperfecto, el proceso

servirá para exigir a la autoridad administrativa que cumpla de manera plena y efectiva lo dispuesto en el mandato.

6.3. Respecto a la variable: inactividad material de la administración, el TC emitió la resolución N°2433-2004-AC/TC (publicado el 25/01/2005)

En el fundamento dos de la sentencia mencionada, el tribunal constitucional aclara que el proceso de cumplimiento busca supervisar la falta de acción de la administración al no cumplir con un mandato legal o un procedimiento administrativo. En este sentido, la obligación de cumplimiento no surge de la solicitud de un administrado, sino de la responsabilidad de la administración pública de cumplir con sus deberes.

TITULO III

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

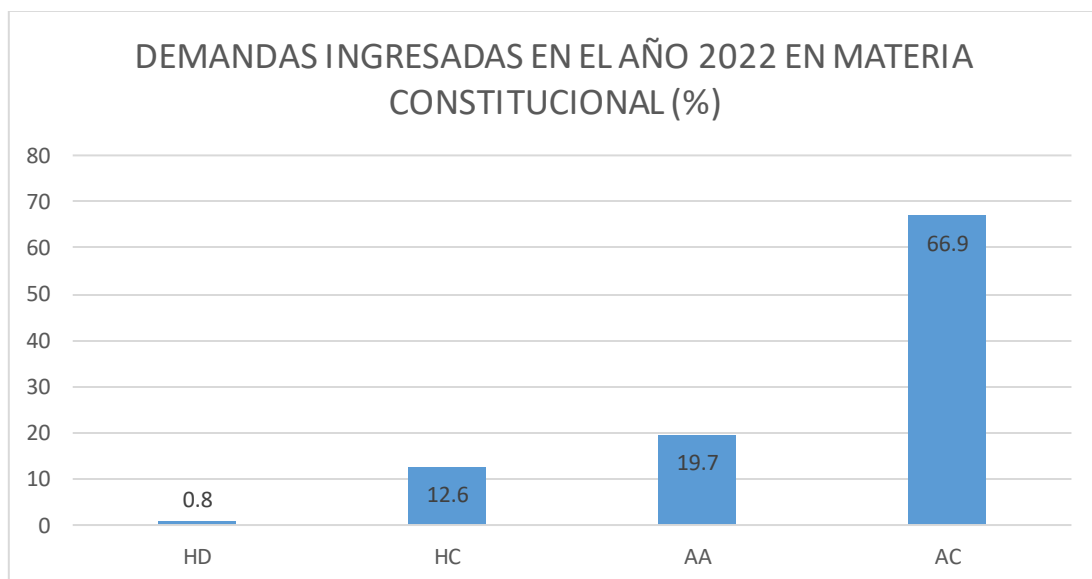
I. ANÁLISIS Y RESULTADOS

Tabla 1

DEMANDAS INGRESADAS EN EL AÑO 2022 EN MATERIA CONSTITUCIONAL		
PROCESO CONSTITUCIONAL	C	%
ACCION DE CUMPLIMIENTO (AC)	702	66.9
ACCION DE AMPARO (AA)	207	12.6
HABEAS CORPUS (HC)	132	19.7
HABEAS DATA (HD)	8	0.8
TOTAL	1049	100

Fuente: datos obtenidos de la CSJAY

Figura 1



- En el año 2022, el proceso de cumplimiento representó el 66.9% de la carga procesal en materia constitucional en el Juzgado Civil de Huamanga, siendo el proceso constitucional más significativo en cuanto a carga de trabajo en dicho juzgado. El proceso de amparo ocupó el segundo lugar con un 19.7%, mientras que el proceso de habeas corpus representó el 12.6%, colocándose en el tercer lugar. Por último, el proceso de habeas data fue el que menos carga procesal generó, con un 0.8%.
- Estos datos confirman lo que se describe en la problemática planteada, ya que el proceso de cumplimiento es el que mayor carga representa en el Juzgado Civil de Huamanga. Además, se observa que los demandantes son, en su mayoría, docentes que reclaman el pago de las asignaciones económicas establecidas por la Ley del Profesorado por cumplir 20, 25 y 30 años de servicio al Estado, así como el subsidio por luto y gastos de sepelio.
- Este fenómeno en nuestra jurisdicción refleja una situación a nivel nacional, lo que llevó al Tribunal Constitucional, en el Exp. N° 3149-2004-AT/TC, a declarar el estado de cosas inconstitucional debido a la actitud sistemática de las autoridades y funcionarios del sector educación y del Ministerio de Economía y Finanzas, quienes se han negado a pagar las asignaciones económicas correspondientes. El Tribunal ordenó que tales situaciones contrarias a la Constitución deben ser erradicadas.

Si, en relación con los derechos de los docentes, se declarara un estado de cosas inconstitucional debido al incumplimiento en el pago de sus beneficios, dentro de un proceso constitucional que siga las condiciones fijadas por dicho estado de cosas inconstitucional, es probable que cientos, e incluso miles, de docentes pudieran acudir a este proceso sin necesidad de iniciar nuevos juicios, simplemente para reclamar la ejecución de sus derechos.

Aunque algunos podrían señalar que esto afectaría el debido proceso, el derecho de contradicción y el derecho a ser escuchado, entre otros derechos, la vulneración de esos derechos no sería tan grave considerando la prevalencia de un estado de cosas inconstitucional declarado. Si esta figura jurídica se utilizara de manera intensiva en nuestra jurisprudencia constitucional, podría convertirse en una herramienta clave para reducir la carga procesal y, de manera

significativa, disminuir el tiempo y esfuerzo humano invertido en resolver numerosos conflictos constitucionales similares.

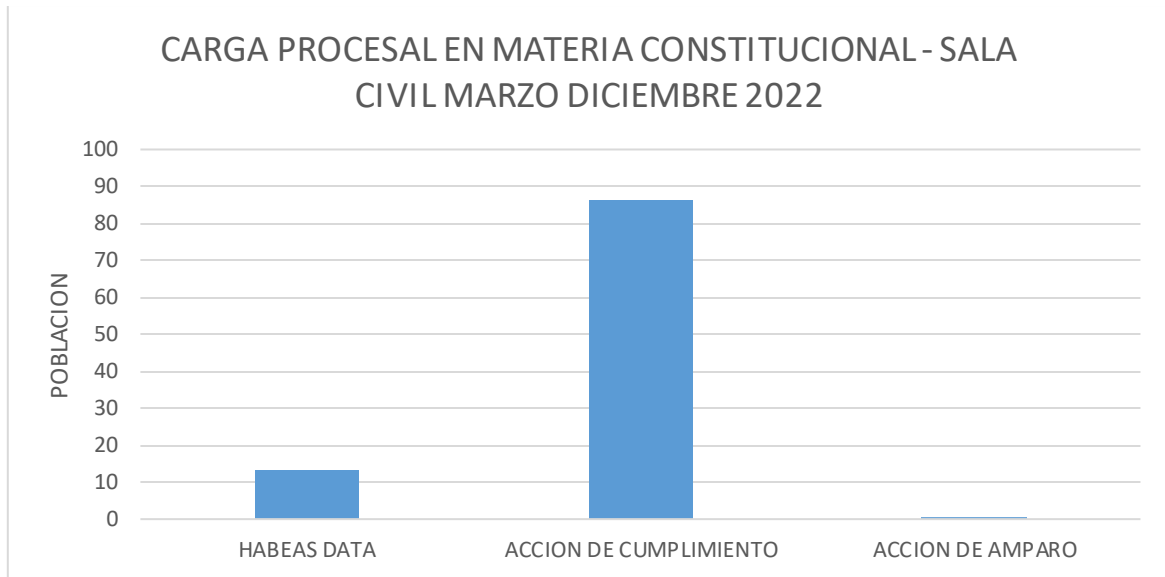
¿Es esta una cuestión meramente de decisión? El Tribunal Constitucional ya ha establecido directrices iniciales para dar forma estructural a esta figura, fortaleciendo su aplicabilidad y asegurando que sea efectiva para los jueces constitucionales. Los beneficios de su implementación serían enormes.

La declaración de un estado de cosas inconstitucional generaría responsabilidades para los órganos, instituciones o personas implicadas en los actos vulneradores, allanando el camino para garantizar los derechos afectados. De esta forma, se evitaría que otros ciudadanos que sufren las mismas violaciones tengan que presentar demandas sucesivas para obtener la misma resolución. Por lo tanto, los funcionarios de la UGEL, DREA, GRAA y MEF tienen la responsabilidad de corregir este estado de cosas contrario a la Constitución, y dependerá de sus acciones y decisiones para revertir esta situación.

Tabla 2

SENTENCIAS RESUELTAS EN LA SALA CIVIL EN MATERIA CONSTITUCIONAL EN EL AÑO 2022 (MARZO-DICIEMBRE)		
PROCESO CONSTITUCIONAL	CANTIDAD	PORCENTAJE
HABEAS DATA	4	13.5
ACCION DE CUMPLIMIENTO	1097	86.2
ACCION DE AMPARO	171	0.3
TOTAL	1272	100

Figura 2



Fuente: datos obtenidos de la CSJAY.

En el periodo de marzo a diciembre de 2022, el proceso de habeas data representó solo el 0.3% de la carga procesal en materia constitucional en la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho, siendo el proceso constitucional que generó la menor carga procesal. Por otro lado, el proceso de cumplimiento representó el 86.2% de la carga procesal, convirtiéndose en el proceso constitucional que más carga de trabajo generó. El proceso de amparo ocupó el segundo lugar, con un 13.5% de la carga procesal.

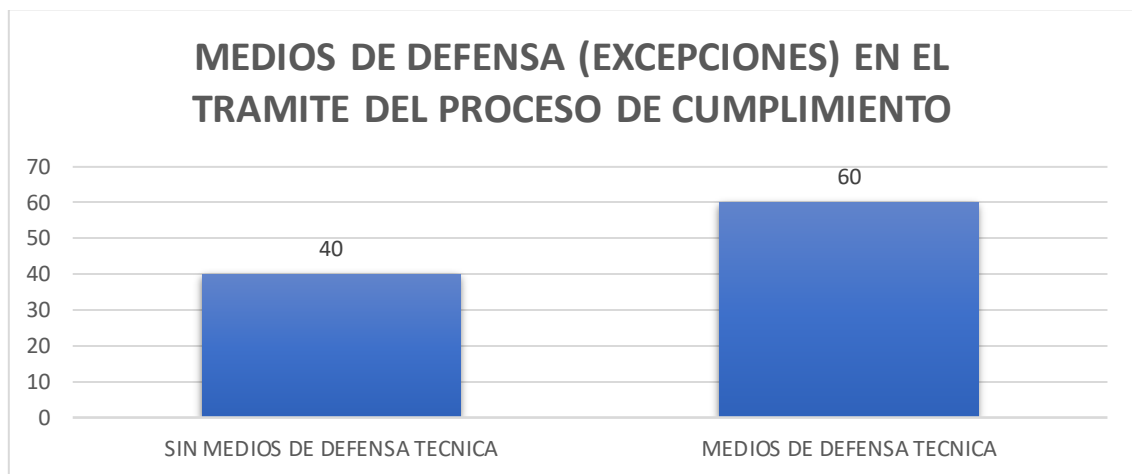
Estos datos reflejan que las sentencias emitidas por el Juzgado Constitucional de Huamanga son apeladas ante la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho, y que el proceso de cumplimiento representa la mayor parte de dicha carga. Las apelaciones suelen ser confirmadas, ya que los argumentos presentados en ellas coinciden con los que el Tribunal Constitucional ya ha señalado como inconstitucionales, particularmente la justificación de la falta de disponibilidad presupuestal.

Tabla 3

EXPEDIENTES DE PROCESO DE CUMPLIMIENTO EN EL QUE SE INTERPUSO EXCEPCIONES		
MEDIOS DE DEFENSA TECNICA (EXCEPCIONES)	CANTIDAD	PORCENTAJE
NO	416	40
SI	697	60
TOTAL	1113	100

Fuente: datos obtenidos de la CSJAY

Figura 3



Entre marzo y diciembre de 2022, en el 60% de los casos de procesos de cumplimiento tramitados ante el Juzgado de Derecho Constitucional, se interpusieron excepciones con el objetivo de retrasar el proceso. Sin embargo, todas estas excepciones fueron declaradas infundadas y, al ser apeladas, también fueron confirmadas en la instancia superior. En el 40% restante de los casos, no se interpusieron excepciones.

Este dato evidencia una conducta procesal dilatoria por parte de la entidad demandada y del procurador público regional encargado de los intereses del Estado en Ayacucho. En los 697 casos en los que se interpusieron excepciones por falta de legitimidad para obrar e incompetencia por razón de la materia, se argumentó que el incumplimiento del pago reclamado por la parte demandante se debía a que la institución demandada "no maneja un presupuesto ni es responsable del pliego" y que no se había cumplido con la obligación contenida en la resolución de la demanda porque el pago de los beneficios solicitados no estaba presupuestado en el calendario de pagos de 2022, por lo que se debía esperar la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas.

Las excepciones fueron desestimadas, y al ser apeladas, las decisiones fueron confirmadas por la Sala Civil, siguiendo los mismos argumentos que el Tribunal Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia. En este sentido, el argumento de la falta de disponibilidad presupuestal, en lugar de eximir de responsabilidad a las autoridades involucradas en la demanda, revela una actitud insensible y reiterada por parte de la demandada hacia los derechos de la parte demandante, lo que debilita la legitimidad del Estado democrático ante los ciudadanos.

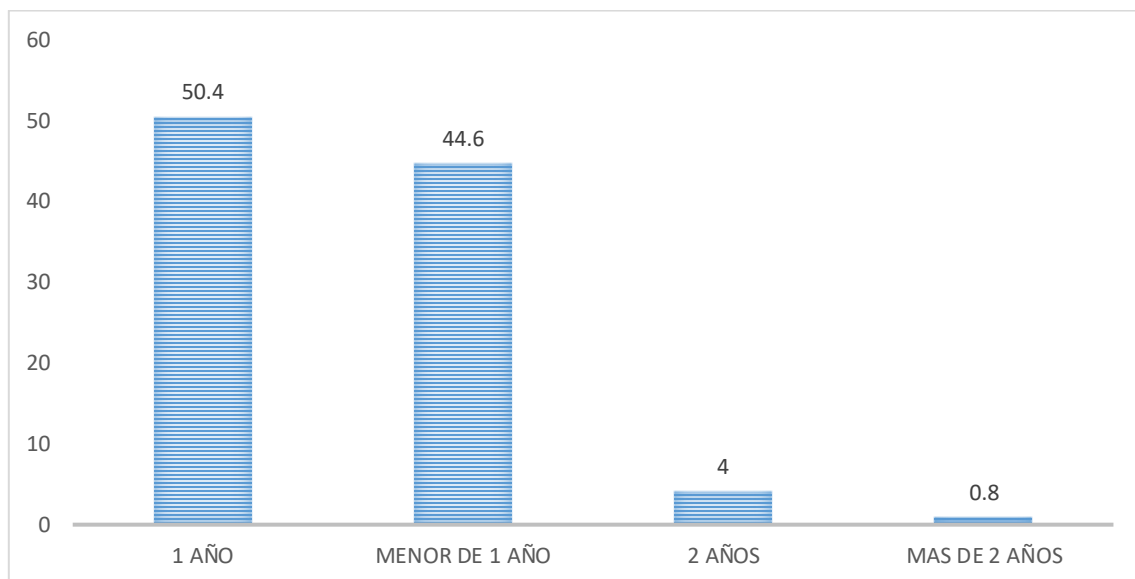
TIEMPO DEL PROCESO

Tabla 4

	frecuencia	%
1 año	125	50,4
Menor de 1 año	111	44,8
2 años	10	4,0
Mas de 2 años	2	0,8
Total	248	100,0

TIEMPO DEL PROCESO

Figura 4



De los 248 casos analizados en la muestra, se observa que la duración promedio del proceso es de aproximadamente un año. El 50.4% de los casos duraron un año, el 44.75% menos de un año, el 4.03% dos años, y el 0.81% más de dos años.

En los expedientes de procesos de cumplimiento analizados, se notó que la conducta procesal de la parte demandada y del procurador público encargado de los intereses del Estado en la región de Ayacucho es claramente dilatoria. Durante el desarrollo de los procesos, se observó la interposición de recursos de apelación contra autos y sentencias, los cuales fueron declarados infundados por la instancia superior.

En este contexto, el juez constitucional declaró infundadas todas las excepciones planteadas por la parte demandada en los procesos de cumplimiento, debido a la falta de fundamento legal y constitucional. Además, se observó que los argumentos en las respuestas a la demanda y los escritos de las excepciones siempre siguen el mismo patrón, basado en la idea de que el incumplimiento de la resolución administrativa que ordena el pago se debe a la falta de disponibilidad presupuestaria, y que no existe renuencia por parte de la administración, ya que se han realizado las gestiones pertinentes, pero no se ha recibido respuesta de la instancia superior.

Es importante destacar que, como se explicó anteriormente, este argumento no constituye una justificación válida, sino que, por el contrario, es una forma de eludir responsabilidades. Sin embargo, a modo de rutina, se utiliza un argumento sin base constitucional, tal como lo ha señalado repetidamente el Tribunal Constitucional.

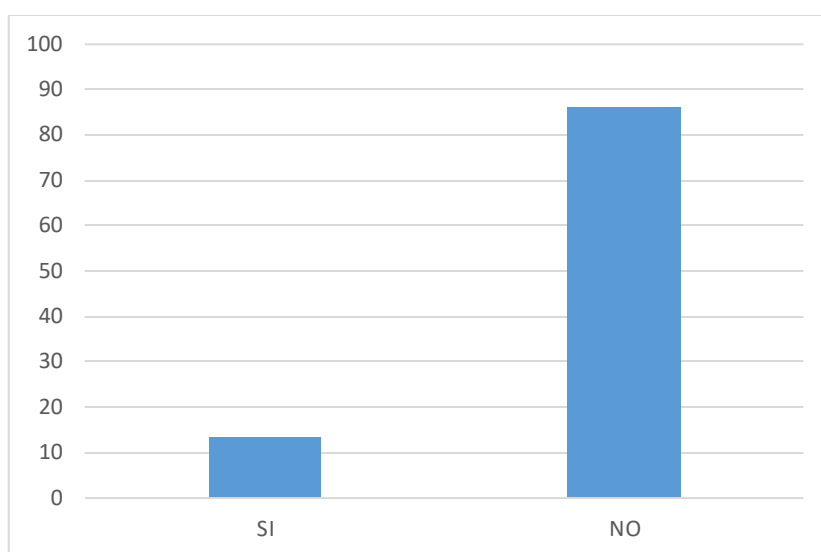
Cumplimiento de la sentencia final

Tabla 5

	frecuencia	%
NO	190	76,6
SI	58	23,4
Total	248	100

Cumplimiento de la sentencia final

Figura 5



En relación con el cumplimiento de las sentencias finales emitidas en los 248 casos estudiados, se ha identificado, mediante la comparación con la Resolución Regional N°03451 de fecha 30 de diciembre de 2020, que autoriza la programación de pagos a los beneficiarios de los procesos judiciales por gratificaciones por cumplir 20, 25 y 30 años de servicio, que dichos pagos adquirieron la calidad de cosa juzgada.

En este contexto, se observó que, de la muestra analizada, 58 casos fueron programados para el pago conforme a lo dispuesto en las sentencias judiciales. Sin embargo, es importante señalar que estos 58 casos no fueron programados dentro del plazo establecido por el Código Procesal Constitucional ni por la sentencia, sino que la programación se realizó, en promedio, un año después de la emisión de la sentencia final.

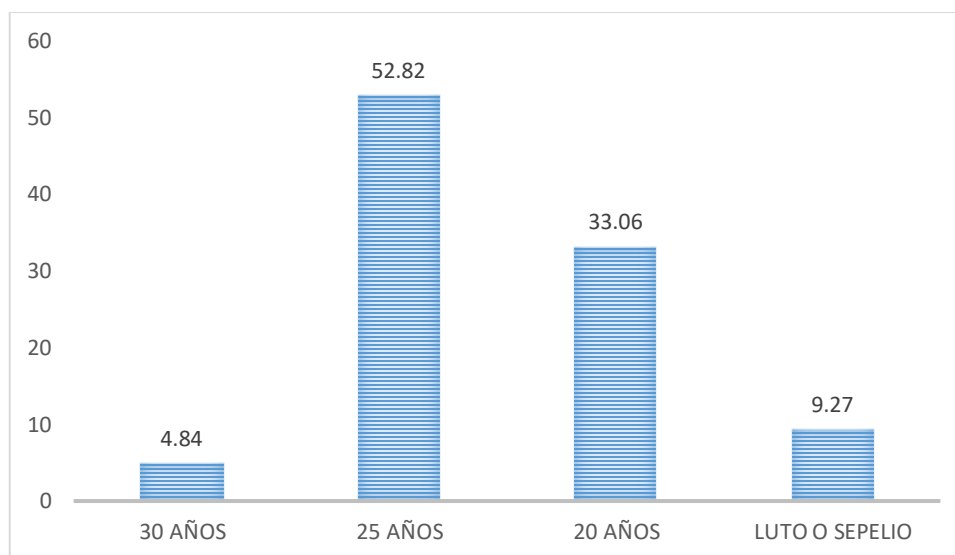
PRETENSION

Tabla 6

	frecuencia	%
25 AÑOS	131	52,8
20 AÑOS	82	33,1
LUTO O SEPELIO	23	9,3
30 AÑOS	12	4,8
Total	248	100

PRETENSION

Figura 6



De acuerdo con la Ley del Profesorado N.º 24029, en su artículo 52, se establece que "el profesor tiene derecho a percibir dos remuneraciones integradas al cumplir 20 años de servicio la mujer y 25 años de servicio el varón; y tres remuneraciones integradas al cumplir 25 años de servicio la mujer y 30 años de servicio los varones." Además, el reglamento de la misma ley, modificado por la Ley N.º 25212, en su artículo 208, señala que "los profesores del área de docencia y del área de administración de la educación tienen derecho a que se les otorgue de oficio lo siguiente: (...) las asignaciones por cumplir 20, 25 y 30 años de servicios oficiales, según corresponda y por escolaridad; (...)"

Como se puede observar, el pago de estas asignaciones debe realizarse de oficio. No obstante, como se refleja en el gráfico y la tabla correspondientes, estas demandas son recurrentes.

Tabla cruzada: tiempo del proceso y cumplimiento de la sentencia final

Tabla 7

Tiempo del proceso	CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA FINAL		total
	SI	NO	
MENOR DE 1 AÑO	38	73	111
1 AÑO	17	108	125
2 AÑOS	2	8	10
MAS DE 2 AÑOS	1	1	2
Total	58	190	248

Tabla cruzada: tiempo del proceso y pretensión

TIEMPO DEL PROCESO	PRETENSION				Total
	LUTO Y SEPELIO	20 AÑOS	25 AÑOS	30 AÑOS	
MENOR DE 1 AÑO	10	44	51	6	111
1 AÑO	11	35	74	5	125
2 AÑOS	1	2	6	1	10
MAS DE 2 AÑOS	1	1	0	0	2
Total	23	82	131	12	248

II. RESULTADO DEL CUESTIONARIO

Pregunta 01: ¿Cuál es el principal obstáculo del financiamiento presupuestal en el presupuesto institucional de apertura (PIA) para cada ejercicio fiscal en el que corresponde pagar las gratificaciones económicas previstas en la ley del profesorado a los docentes?

La primera pregunta del cuestionario es una pregunta abierta a lo que respondieron:

"Depende del pliego presupuestario (Gobierno Regional de Ayacucho) a su vez este último menciona que el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) sólo le da presupuesto para el pago de planilla continua".

"Qué las normas de racionalización de recursos públicos, se priorizan las necesidades de pago de remuneraciones y pago de servicios básicos".

"El manejo presupuestal del gobierno regional lo corrobora el MEF"

"La falta de voluntad política de parte del estado porque el presupuesto que se destina para el sector educación es ínfimo".

Los entrevistados señalan que el principal obstáculo del financiamiento presupuestal es el presupuesto institucional de apertura (PIA) para cada ejercicio fiscal en el que corresponde pagar las gratificaciones económicas previstas en la ley del profesorado a los docentes, es la falta de presupuesto para cumplir las obligaciones pecuniarias.

Sin embargo se debe dejar anotado que los entrevistados hacen mención que el pago de las asignaciones económicas previstas en la ley del profesorado los docentes (por cumplir 20 25 y 30 años de servicio a favor del estado y por subsidio por luto y gastos de sepelio) no se encuentran en el cuadro de prioridades, pues solamente están considerando el pago de remuneraciones y servicios básicos; además debemos recordar que el pago de las asignaciones económicas por cumplir 20 25 y 30 años de servicios oficiales, es una carga social que de conformidad a la Constitución debe tener prioridad frente a las obligaciones del empleador.

Interpretación

De los 248 casos estudiados de la muestra, se observa que la duración del proceso es promedio un año.

En el Gobierno Regional de Ayacucho fueron procesados el 46.67% de los casos representa un año, en cuanto a los de Dirección Regional de educación de Ayacucho el 33.33% de los casos representa un año y finalmente, en la Unidad Regional de Educación de Ayacucho con un 20% donde la menor parte casos de expedientes se encuentra sobre proceso de cumplimiento que se estudiarán

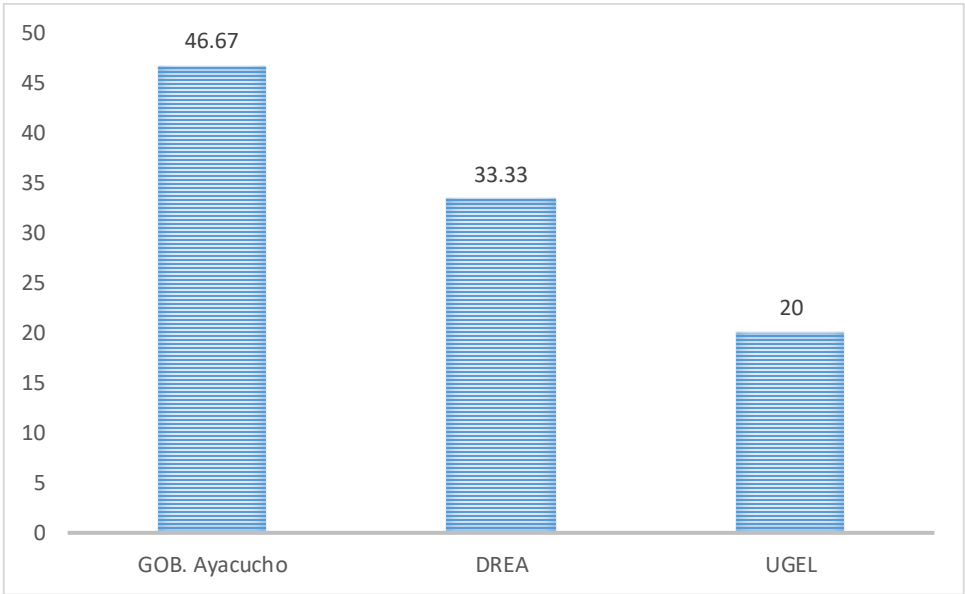
se observó que la conducta procesal de la parte demandada y al procurador público a cargo de los intereses del estado a nivel de la región de Ayacucho es manifiestamente obligatorio, porque en el desarrollo del proceso se observó la interposición de recursos de apelación de autos y sentencias las que son declaradas infundadas por la instancia superior.

Institución

Tabla 8

	frecuencia	%
GOB. REGIONAL	7	46.7
DREA	5	33.3
UGEL	3	20.0
Total	15	100.0

Figura 8



Pregunta N.º 02: ¿cuál es la razón por la que no se le puede pagar las asignaciones económicas previstas en la ley del profesorado al personal docente en el plazo previsto en la sentencia judicial?

Según los entrevistados más de la mitad señala que la razón por la que no se le puede pagar los docentes las asignaciones previstas en la ley del profesorado por cumplir 20 25 y 30 años de servicios oficiales y también por subsidio por luto y gastos de sepelio, es que el pliego presupuestario gobierno regional realiza los trámites para la instancia superior MEF no atiende las gestiones realizadas a fin de que se le transfiera presupuesto por este concepto.

El 26.7% de los entrevistados señalan que el motivo porque el que no se puede pagar los docentes las asignaciones pecuniarias previstas en la ley del profesorado en el plazo previsto en la sentencia judicial es la inexistencia de partida presupuestal por este concepto.

Interpretación:

se aprecia que el indicador contundente es la limitación de la partida presupuestal por la renuencia del MEF a transferir la partida presupuestal al pliego presupuestario gobierno regional pese a los trámites que realiza.

Cabe añadir que en las especificaciones dadas en la alternativa otros se hace mención a que las gestiones hechas ante la instancia superior son infructuosas.

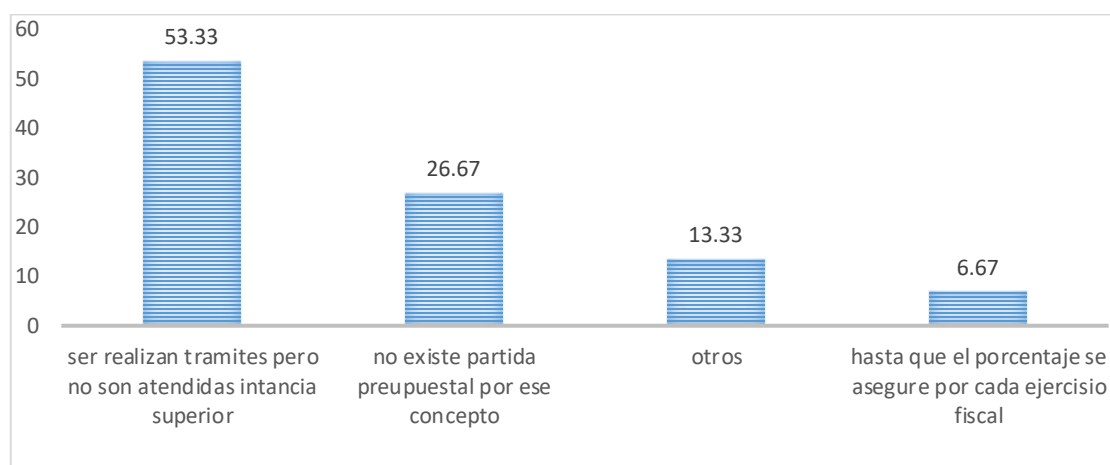
Por tanto, las buenas intenciones acerca de la incorporación del proceso de cumplimiento en nuestro ordenamiento jurídico se ven frustradas en la realidad pues colisionan con obstáculos tales como la limitación presupuestal, así como la inactividad de la administración respecto de la sentencia de proceso de cumplimiento.

Razón para no pagar en el plazo legal

Tabla 9

	frequency	percent	Valid percent	Cumulative percent
Se realizan los tramites, pero no son atendidas ins. Sup.	8	53.3	53.3	53.3
No existe partida presupuestal por ese concepto	4	26.7	26.7	26.7
Otros	2	13.3	13.3	13.3
Hasta el porcentaje se asegure por cada ejercicio físico	1	6.7	6.7	6.7
Total	15	100.0	100.0	100

Figura 9



Pregunta N°03: considera usted que es obligatorio interponer la demanda de cumplimiento a fin de que se les otorgue las asignaciones económicas por 20 25 y 30 años y subsidio por luto y gastos de sepelio según corresponde a los docentes.

Ante esta interrogante, el 80% de los entrevistados señala que no es obligatorio interponer la demanda de cumplimiento a fin de que se les otorgue las asignaciones económicas por 20 25 y 30 años y subsidio por luto y gastos de

sepelio según corresponda los docentes, a mayor abundamiento, realizan las acotaciones siguientes:

- Constituye un derecho que le asiste al trabajador conforme se encuentra previsto en la ley del profesorado y su reglamento.
- Que si bien es un derecho el obstáculo radica en la asignación presupuestal por el pliego presupuestario gobierno regional de Ayacucho quien tiene a su cargo la transferencia presupuestal.
- Que a pesar de ser un derecho el MEF exige una sentencia judicial con calidad de cosa juzgada a fin de que reconozca las asignaciones económicas.
- Que no es necesario interponer la demanda de cumplimiento porque existe una resolución que otorga este derecho.
- La autoridad pertinente, DREA o UGEL, tiene la obligación de dar cumplimiento a un mandato legal.

Existe un porcentaje del 20% de los entrevistados que señala que es obligatorio interponer la demanda de cumplimiento a fin de que se les otorgue las asignaciones económicas por 20, 25 y 30 años y subsidio por luto y gastos de sepelio según corresponda a los docentes en base al siguiente argumento:

Los interesados tienen que exigir el pago a fin de que los responsables gestionen a la instancia correspondiente.

Cabe mencionar que uno de los entrevistados señaló que con o sin sentencia judicial no se cuenta con disponibilidad presupuestal.

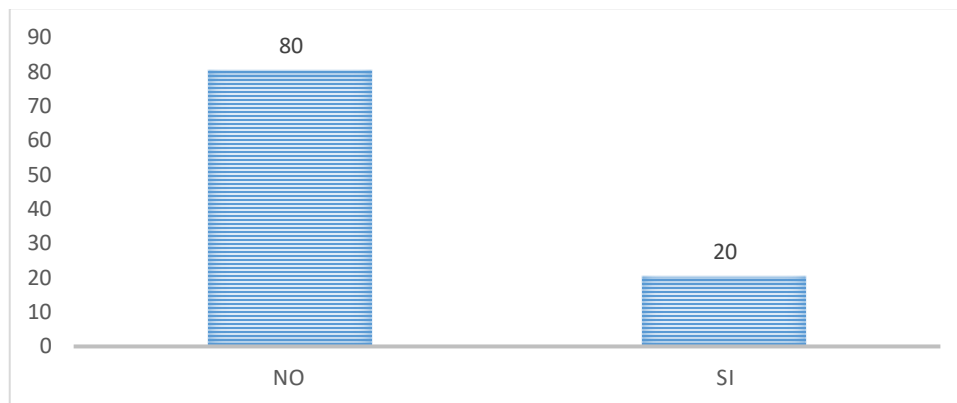
Finalmente se debe mencionar que la ley del profesorado y su reglamento dispone que el pago de las asignaciones económicas debe realizarse de oficio.

Tabla 10

Considera obligatorio interponer la demanda de cumplimiento

	frecuencia	%
NO	12	80.0
SI	3	20.0
Total	15	100.0

Figura 10



Pregunta N°04: La prioridad de pago de las asignaciones económicas por orden judicial derivadas del proceso de cumplimiento:

En las especificaciones dadas por los entrevistados sostienen que la prelación de trámite de orden judicial es un indicador para la prioridad en el pago de las asignaciones económicas pues se trata de una disposición judicial que es de obligatorio cumplimiento y lo contrario constituirá resistencia a la autoridad.

Se advierte que existen para establecer la prioridad en el pago de las asignaciones económicas por orden judicial, se consideran con prioridad los siguientes indicadores: la prelación del trámite de orden judicial y la prelación de asignación presupuestal del MEF.

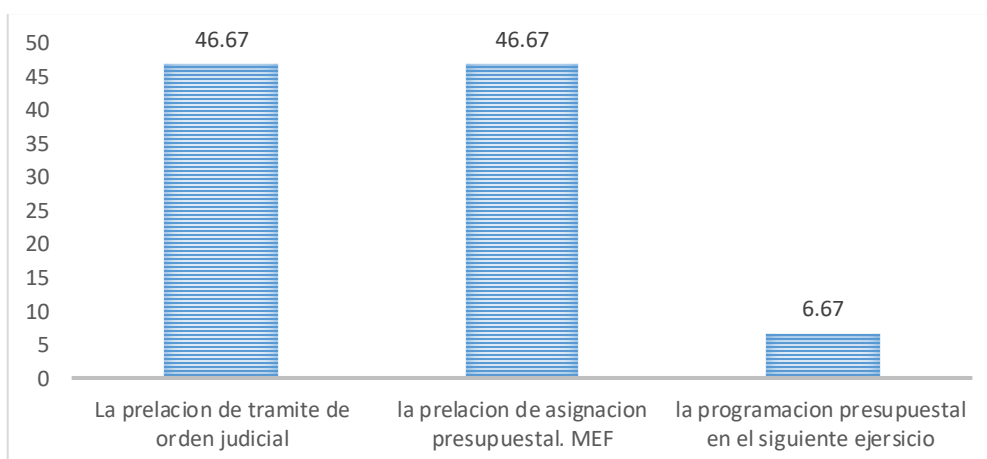
Interpretación:

Significa que no existe previsión de gastos por este concepto en forma anticipada, vale decir, no existe un informe que señale que docentes y cuánto es el monto total que debe pagarse por concepto de asignaciones económicas por cumplir 20 25 y 30 años de servicios y por subsidio por luto y gastos de sepelio. Asimismo, se observa que en la praxis se impone al docente la obligación de que interponga una demanda de proceso de cumplimiento y aun así la sentencia por de no cumplimiento en el plazo perentorio de 10 días no se cumplen.

Tabla 11
Prioridad de pago de las asignaciones económicas

	frecuencia	%
La prelación de trámite de orden judicial	7	46.7
La prelación de asig. Presup. MEF	7	46.7
La programación presupuestal en el siguiente ejercicio	1	6.7
Total	15	100.0

Figura 11



Pregunta N.º 5: Para el pago de las asignaciones económicas (por cumplir 20, 25 y 30 años y subsidio por luto y gastos de sepelio) en cada ejercicio presupuestal se calendariza o prevé la partida presupuestal específica:

en relación a esta pregunta el indicador no requiere solicitud del interesado está prevista en la ley ocupa el primer lugar con un porcentaje del 46.67% y la alternativa otros se sitúan en segundo lugar con casi la mitad 26.67%, con las siguientes especificaciones:

- *Las asignaciones económicas no están previstas en el presupuesto institucional de apertura por tanto se gestiona con el caso sucede si se materializa por acto resolutivo.*
- *El MEF no asigna partida presupuestal para gastos ocasionales.*

Interpretación:

Se señala que para la calendarización del pago de las asignaciones económicas no requiere solicitud del interesado porque está prevista en la ley, asimismo, se debe mencionar que el pago por este concepto no se encuentra previsto en el presupuesto institucional de apertura, por tanto, se gestiona cuando el caso suceda y se materializa por acto resolutivo específicamente, una sentencia judicial que ordene el pago.

Entonces se advierte que no existe un informe que indique que docentes y cuánto es el monto para el pago de las asignaciones económicas por cumplir 20 y 30 años de servicio y por subsidio por luto y gastos de sepelio, vale decir no existe previsión de gasto por este concepto e incluso la realidad nos demuestra

que la sola solicitud o requerimiento del docente para la ejecución del pago ordenada por sentencia judicial y que no es atendida en un plazo razonable.

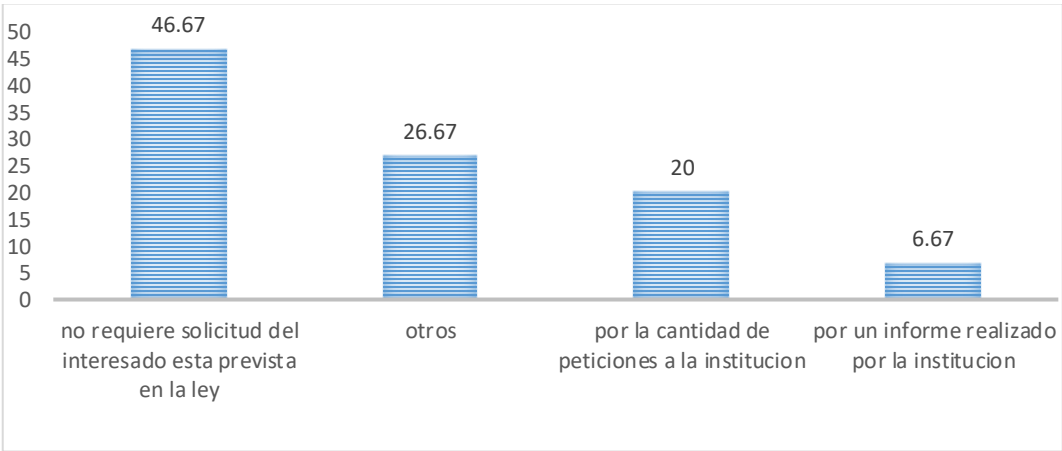
Es decir, se advierte la inexistencia de un estudio o un informe que dé cuenta de la problemática en relación al letargo en el pago de las asignaciones económicas previstas en ley.

Tabla 12

Criterios para la calendarización del pago de asignaciones económicas

	frecuencia	%
No requiere solicitud del interesado está prevista en la ley	7	46.7
Otros	4	26.7
Por la cantidad de peticiones a la inst. por los docentes.	3	20.0
Por un informe realizado por la institución	1	6.7
Total	15	100.0

Figura 12



Pregunta 6: ¿Porque el pago de las asignaciones económicas (por cumplir 20 25 y 30 años y subsidio por luto y gastos de sepelio) demora en la mayoría de los casos más de un año el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia judicial?

Los resultados demuestran que los indicadores plano gestión oportuna del presupuesto, la renuncia de la instancia superior viene a ser las causas más frecuentes para el retardo en el pago de las asignaciones dispuestas por orden judicial.

Los que respondieron otro realizan los siguientes comentarios:

- La disponibilidad presupuestal para la atención del pago de dichas asignaciones, ya que en la ley dice que se debe pagar en función a la disponibilidad presupuestal, es la causa para el retardo del pago de lo dispuesto en la sentencia judicial.
- Que no existe disponibilidad presupuestal para pagos ocasionales (ley de presupuesto).
- No cuento con disponibilidad presupuestal, no se encuentran agenda de prioridad para pagos.

Interpretación:

Los resultados indican que la razón para la no calendarización del pago de las asignaciones económicas que por ley corresponden a los docentes se debe a la falta de disponibilidad presupuestal además de no considerar el pago por este concepto en el cuadro de prioridades.

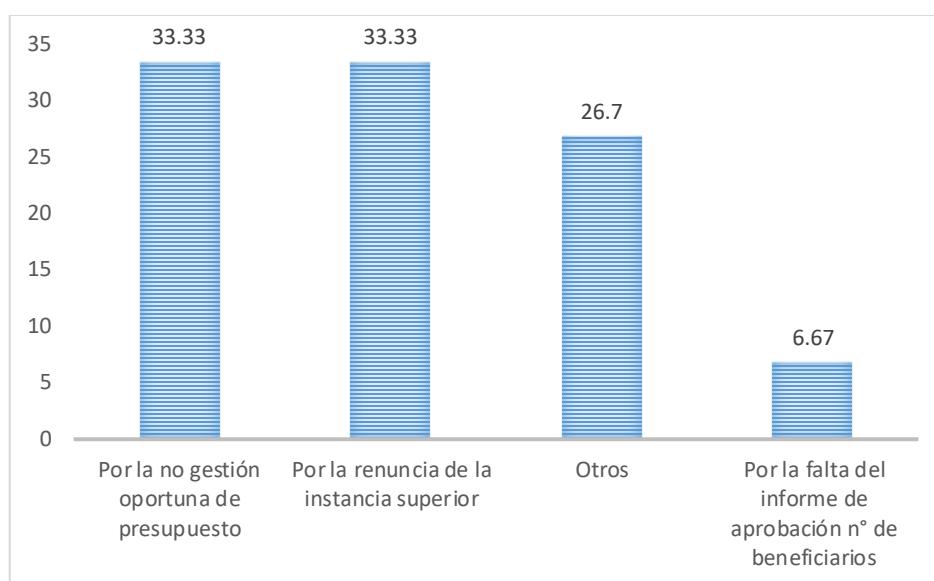
Al respecto se debe tener en cuenta que de la respuesta se entiende que el incumplimiento del pago de las asignaciones económicas o el letargo en el mismo obedece a la no consideración en el cuadro de prioridades, vale decir, no falta de previsión de gastos.

Tabla 13

Razón de la demora en el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia judicial

	frecuencia	%
Por la no gestión oportuna de presupuesto	5	33.3
Por la renuncia de la instancia superior	5	33.3
Otros	4	26.7
Por la falta del informe de aprobación n° de benefic.	1	6.7
Total	15	100.0

Figura 13



Pregunta N.º 7: la razón por la que no se calendariza los pagos de las asignaciones económicas (por cumplir 20 25 y 30 años y subsidio por luto y gastos de sepelio) dentro del año fiscal es:

Los resultados señalan que la partida presupuestal aprobado en el MEF y para el sector educación es ínfima pues no cubre las necesidades que se tiene y los que respondieron otros expresan que el MEF no aprueba las solicitudes de ampliación del presupuesto y calendario.

Interpretación:

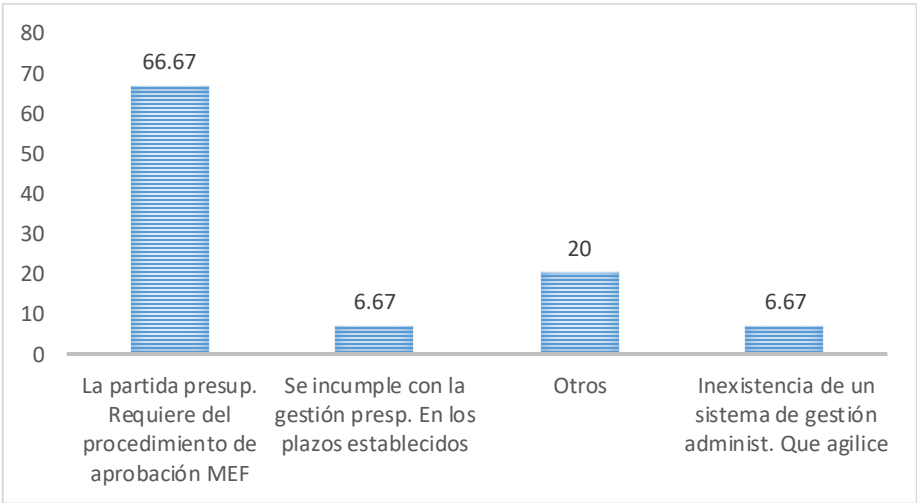
se debe tener en cuenta un factor importante y que si bien no respondieron ese sentido los entrevistados es que no existe un sistema de gestión administrativa que agilice el trámite ante el MEF, aunado a ello la inexistencia de un informe que establezca la situación, las la cantidad de docentes y el monto que corresponde pagar por este concepto se hace más engorroso el trámite ante el

MEF y peor aún si no está establecido en el cuadro de prioridades ya que este es un requisito que exige el MEF en el proceso presupuestario.

Tabla 14
Causas de la no calendarización de las asignaciones económicas en el año fiscal

	frecuencia	%
La partida presup. Requiere del procedimiento de aprobación MEF	10	66.7
Otros	3	20.0
Se incumple con la gestión presp. En los plazos establecidos	1	6.7
Inexistencia de un sistema de gestión administ. Que agilice	1	6.7
Total	15	100.0

Figura 14



Pregunta N°8: ¿Qué condiciones deben darse para que se pueda cumplir con el pago de las asignaciones económicas (por cumplir 20, 25 y 30 años y subsidio por luto y gastos de sepelio) de conformidad al plazo dispuesto en la sentencia judicial?

La mayoría de los entrevistados señala que el incremento del porcentaje de la partida presupuestal específica es una condición que debe darse para revertir el incumplimiento o el retardo en el pago de las mencionadas asignaciones.

Asimismo, otro porcentaje afirma que el personal debe estar en constante capacitación y actualización es decir toman en cuenta la capacidad de aquellos que tienen en sus manos la gestión presupuestal.

No nos olvidemos que la incrementación el soporte informático es también una condición que coadyuva a resolver este problema.

Aquellos que señalan la alternativa otros acotan: "que el poder judicial debe brindar mejores condiciones buscando los mecanismos para que MEF atienda con prioridad las sentencias judiciales pues el " MEF no hace caso a las sentencias más bien te vuelve el expediente al pliego, indicando que se atienda con su marco presupuestal y eso es pasear al usuario. Asimismo, señalan que el MEF conoce que la DREA no tiene Marco presupuestal, en PIA solo asigna para pagos continuos planillas"... "la gestión ante el MEF por parte del director de la UGEL y el pliego son condiciones que deben darse para el cumplimiento".

Interpretación.

De los resultados obtenidos entendemos que para revestir la situación del retardo o incumplimiento del pago de las asignaciones previstas en la ley del profesorado y su reglamento, el titular del pliego debe efectuar las evaluaciones

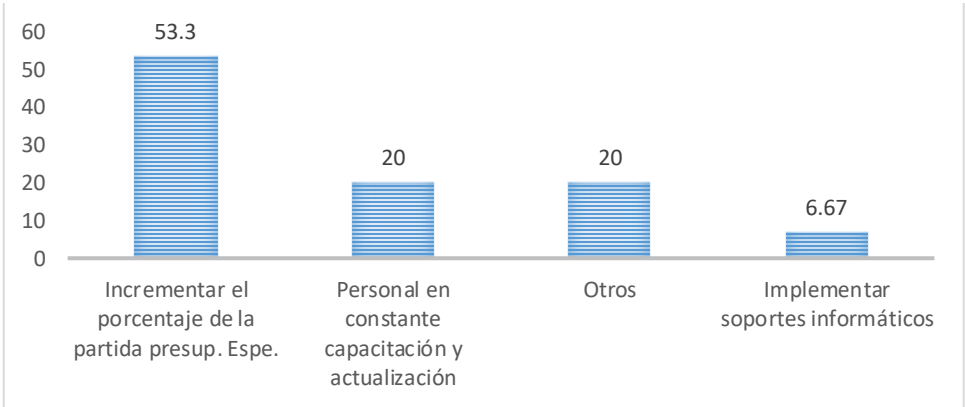
y modificaciones presupuestales en el nivel funcional programático que resulten necesarias para habilitar la genérica de gasto 2.1 personal y obligaciones sociales destinadas al pago de las asignaciones económicas previstas en la ley del profesorado y su reglamento.

En tal sentido la unidad ejecutora tiene a su cargo preparar el detalle de los recursos necesarios para la propuesta de presupuestos que corresponden.

Tabla 15
Condiciones que debe darse para cumplir con el pago de las asignaciones económicas

	frecuencia	%
Incrementar el porcentaje de la partida presup. Espe.	8	53.3
Personal en constante capacitación y actualización	3	20.0
Otros	3	20.0
Implementar soportes informáticos	1	6.7
Total	15	100.0

Figura 15



Pregunta N.º 9: ¿Cree usted que la falta de presupuesto es un argumento válido, suficiente y definitivo para el retardo en el cumplimiento de la sentencia judicial en materia de cumplimiento en el plazo legal?

Los resultados advierten que el 53.3% argumenta que la falta de disponibilidad presupuestal es argumento válido para real tardó en el cumplimiento de la sentencia, a mayor abundamiento señalan lo siguiente:

- "No se puede programar los pagos y no se cuentan con los recursos"
- "La unidad (DREA) no tiene dinero en cartera para pagar. El tesoro público es la única instancia que tiene que autorizar o transferir fondos (dinero) para cumplir con el pago".
- Si no existe presupuesto no se puede pagar en por ningún concepto"

El otro porcentaje de entrevistados (46.7%), señala que no es válido argumentar la falta de presupuesto para retardar el cumplimiento de la sentencia porque esta situación se genera por desconocimiento de funcionarios improvisados y porque la autoridad pertinente está en la obligación de solicitar mayor financiamiento. Por qué los diferentes sectores presentan su presupuesto para que se les asigne El problema es que el gobierno de regional no realiza en forma oportuna las gestiones ante el MEF y que lamentablemente el presupuesto por este concepto no está contemplado en el PIA.

Interpretación:

Al respecto el tribunal constitucional ha dejado claramente establecido que la falta de disponibilidad presupuestal no es un argumento válido para justificar el incumplimiento del pago de las asignaciones previstas en la ley del profesorado

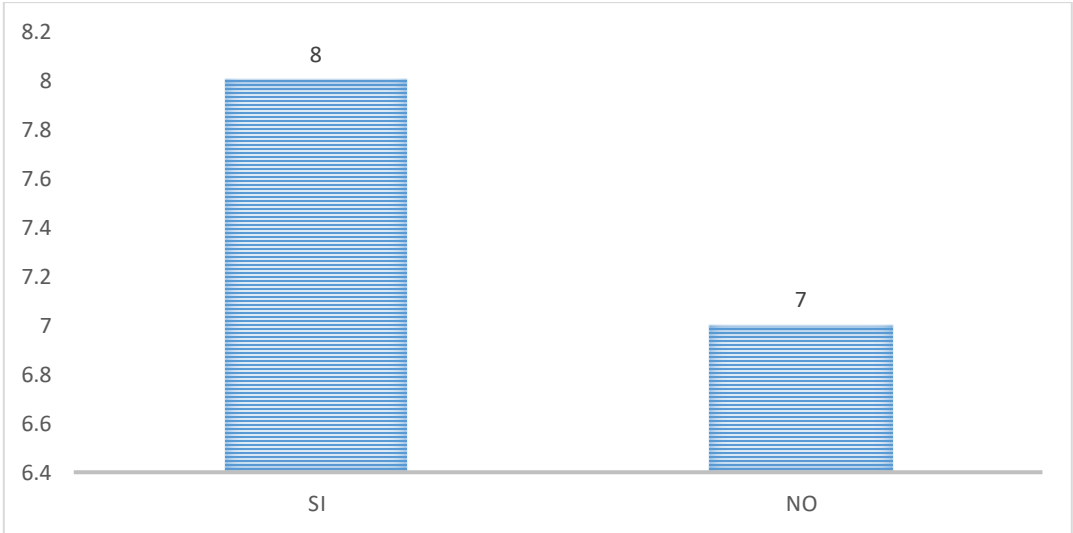
y su reglamento pues lejos de ser una justificación acarrea responsabilidad de los funcionarios.

Esta pregunta tiene como objetivo comprender el razonamiento de la administración pública respecto a las autoridades del sector educación en nuestra jurisdicción, específicamente, a fin de analizar si es compatible con el razonamiento de un estado constitucional que como sabemos se basa en el razonamiento del tribunal constitucional.

Tabla 16
Consideran que la falta de presupuesto es un argumento valido

	frecuencia	%
SI	8	53.3
NO	7	46.7
Total	15	100.0

Figura 16



Pregunta 10: ¿existe un plan de acción a fin de revertir el problema de retardo en el cumplimiento de la sentencia judicial en materia de cumplimiento?

El 60% de los entrevistados señala que no existe un plan de acción para revertir el problema del retardo en el cumplimiento de las sentencias judiciales que ordenan el pago de las asignaciones económicas a los docentes y además señalan lo siguiente:

- "En ningún lugar del país se ha dado que el gobierno haya resarcido el daño ocasionado por el retardo en el cumplimiento de la sentencia".
- "Las autoridades que llegan al poder son improvisados desconocen".
- "Recién existe la voluntad política del gobierno nacional de cumplir con las deudas internas del país, entre ellos deudas de gratificaciones sepelio y luto, cts. Ojalá se cumpla".

Y el otro sector restante representado por el 40% considera que si existe un plan de acción para revertir el problema del retardo en el cumplimiento de las sentencias judiciales que ordene el pago a los docentes. Señalan lo siguiente:

- "La unidad ejecutora-DREA señala como plan de acción la insistencia al pliego-gobierno regional y al MEF para que transfieran presupuestos por este concepto".
- "Se insiste en el que el plan de acción consiste en las gestiones ante el pliego-gobierno regional y el MEF a fin de hacer de conocimiento de estas instituciones la situación que afronta el sector de educación de Ayacucho".
- "Se continúa con las gestiones".
- Mediante el gobierno regional se debe preservar la petición de presupuesto al MEF".

Interpretación:

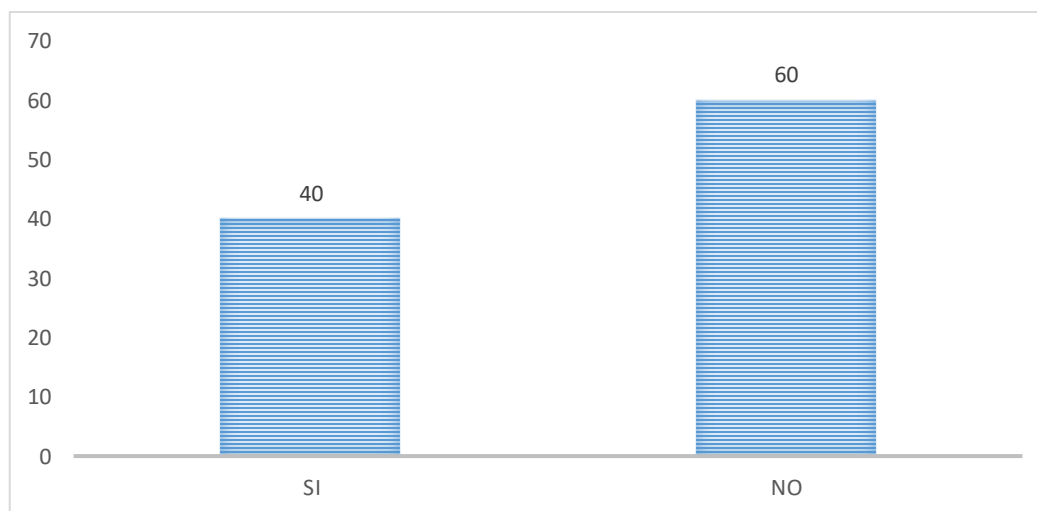
En consecuencia, de los resultados se desprende que no existe un plan de acción para revertir el problema del retardo en el cumplimiento de las sentencias judiciales que ordenan el pago a los docentes; asimismo se advierte que no existe voluntad de los funcionarios para revertir este estado de cosas inconstitucional, vale decir, no existe la voluntad de formular políticas institucionales a fin de revertir este estatus quo.

Existencia de un plan de acción a fin de revertir el problema

Tabla 17

	Frecuencia	%
NO	9	60.0
SI	6	40.0
Total	15	100.0

Figura 17



III. PRUEBAS DE HIPOTESIS

Contrastación de hipótesis principal:

La hipótesis que se fórmula, es la siguiente:

"Las sentencias de acción de cumplimiento probablemente son incumplidas por qué no se prevén los medios y recursos necesarios para hacerlo efectivo por quién está obligado a cumplirlos"

en principio para saber si existe asociación entre las variables dependiente e independiente aplicaremos el procedimiento del test de chi cuadrado, para lo cual se debe plantear:

Hipótesis nula= H_0 : no hay asociación entre las variables (cumplimiento de sentencia y previsión de gasto).

Y la hipótesis alternativa:

Hipótesis alternativa= H_a : si hay asociación entre las variables (cumplimiento de sentencia y previsión de gastos).

Bajo la hipótesis nula de independencia los valores se distribuyen según una distribución conocida denominada ji-cuadrada, que depende de un parámetro llamado grados de libertad (g.l). Para el caso de una tabla de contingencia r filas y k columnas, los g.l. son igual al producto de número de filas menos 1 ($r-1$) por el número de columnas menos 1 ($k-1$).

De ser cierta la hipótesis nula el valor obtenido debería estar dentro del rango de mayor probabilidad según la distribución ji-cuadrado correspondiente. El valor - p que usualmente reportan la mayoría de paquetes estadísticos no es más que

la probabilidad de obtener según esta distribución un dato más extremo que el que proporciona el test o equivalentemente, la probabilidad de obtener los datos observados si fuese cierta la hipótesis de independencia. Si el valor - p es muy pequeño (usualmente se considera $p < 0.05$) es poco probable que se cumpla la hipótesis nula y se debería de rechazar.

El número que determina su intersección es el valor crítico correspondiente. de este modo si el estadístico que se obtiene toma un valor mayor se dirá que la diferencia significativa. Así para una seguridad del 95% ($\alpha = 0.05$) el valor teórico de una distribución ji-cuadrado con un grado de libertad es 3.84. para $\alpha = 0.01$ este 6.63 y rechazamos la hipótesis nula (H_0) y aceptamos la hipótesis alternativa (H_a) como probablemente cierta.

Para el caso de una tabla 2×2 , la expresión del estadístico puede simplificarse y obtener sé cómo:

Cuando el tamaño muestral es reducido la utilización de la distribución ji-cuadrado para aproximar la frecuencia puede introducir algún sesgo en los cálculos, de modo que el valor del estadístico tienda ser mayor.

Para finalizar señalar que existen otros métodos estadísticos que nos permiten analizar la relación entre variables cualitativas y que vienen a complementar la información obtenida por el estadístico.

Una vez realizado el contraste de hipótesis mediante el test chi cuadrado, se opta por una de las hipótesis, nula o alternativa y la decisión escogida coincidirá con la que en realidad. se pueden dar los cuatro casos que se expone en el siguiente cuadro:

	H0 es cierta	Ha es cierta
Se escogió H0	No hay error	Error de tipo II
Se escogió Ha	Error de tipo I	No hay error

Por otra parte, el análisis de los residuos estandarizados permitirá constatar la dirección en que se da la relación entre las variables estudiadas. A su vez, existen también otras medidas de asociación muchas de las cuales resultan especialmente útiles cuando alguna de las variables se mide en una escala nominal u ordinal, que permite cuantificar el grado de relación que existe entre ambos factores. Entonces podemos afirmar que existe relación entre la falta de previsión de gastos de conformidad al sistema nacional de presupuesto pues influyó para el incumplimiento de las sentencias de proceso de cumplimiento en el distrito judicial de Ayacucho en el 2022.

Las técnicas de contraste de hipótesis como los cuestionarios aplicados en nuestro caso, confirman las hipótesis planteadas, es decir la sentencia de proceso de cumplimiento fueron incumplidas por la falta de previsión de gastos. En conclusión, la hipótesis principal planteadas fue confirmada.

Contrastación hipótesis específicas:

Las hipótesis específicas se formularon en los siguientes términos:

H1:"acción de cumplimiento se ha convertido en un mecanismo pletórico de formalidades y un requisito obligatorio para la obtención del derecho previsto en la ley del profesorado y su reglamento"

La hipótesis específica de que el proceso de cumplimiento se ha convertido en un mecanismo pletórico de formalidades; de tal manera que es concebida como un requisito obligatorio para la obtención del derecho previsto en la ley del profesorado y su reglamento, también se confirma porque en todos los casos

estudiados se advierte que la sentencia judicial de proceso de cumplimiento es un requisito obligatorio para acceder al pago de un derecho que la ley dispone sea de oficio.

H2:" la renuncia sistemática de la autoridad pública para cumplir las sentencias constitucionales de acción de cumplimiento afecta o inciden negativamente en el fortalecimiento de un estado constitucional de derecho".

Al respecto esta hipótesis específica, también se confirmó. Porque de los resultados obtenidos en la investigación se advierte que la actuación de la administración pública vale decir las autoridades del sector educación de Ayacucho no son acordes a los lineamientos formulados por el tribunal constitucional en reiterada jurisprudencia que tiene carácter vinculante para todos los poderes del estado, pues la STC 3149-2004-AC/TC, publicada el 9 de octubre del 2005 ordene el cese de este tipo de comportamiento por parte de las autoridades del sector educación. es decir la inactividad de la administración bajo el argumento de la limitación presupuestal para incumplir una sentencia constitucional que tiene naturaleza de tutela urgente se ve retardada meses incluso años para su cumplimiento por lo que se debe incidir en que esta actitud no ayuda en el fortalecimiento de un estado constitucional de derecho.

CRUCE DE VARIABLES: TIEMPO DEL PROCESO Y CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA FINAL

TIEMPO DEL PROCESO	CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA FINAL		<i>Total</i>
	SI	NO	
MENOR DE 1 AÑO	38	73	111
1 AÑO	17	108	125
2 AÑOS	2	8	10
MAS DE 2 AÑOS	1	1	2
Total	58	190	248

Análisis de chi-cuadrado

Chi-square test

	valor	gl	Significancia
Pearson chi-square	14.826	3	0.002
N of valid cases	248		

A la vista de este resultado lo que tenemos que hacer ahora es plantear un contraste de hipótesis entre la hipótesis nula:

H_0 : no hay asociación entre las variables tiempo del proceso y cumplimiento de la sentencia

Y la hipótesis alternativa:

H_a : si hay asociación entre las variables tiempo del proceso y cumplimiento de la sentencia.

Aplicando la prueba tenemos con una seguridad del 95% de confianza que ($p < 0.005$), entonces existe asociación entre las variables, para este caso ($p = 0.002$) existen dos asociaciones entre las variables de tiempo del proceso y cumplimiento de la sentencia.

Por lo tanto, a la vista de los resultados rechazamos la hipótesis nula (H_0) y aceptamos la hipótesis alternativa (H_a) como probablemente cierta. (En este

contexto se hace referencia el término probablemente porque se está aplicando una probabilística utilizando la estadística).

Las tablas de contingencia o cruzadas, permiten describir el comportamiento de los datos de dos o más variables de acuerdo a la combinación o cruce de sus categorías.

CONCLUSIONES

1. Se cumplió con el objetivo principal de la investigación es decir se determinó que entre los factores que influyen para el incumplimiento de la sentencia de acción de cumplimiento en el distrito judicial de Ayacucho en el año 2022, es la falta de previsión de gastos de conformidad al sistema nacional de presupuesto.
2. Además, se llevó a determinar que el otro factor para el incumplimiento de la sentencia este proceso de cumplimiento es que las autoridades del sector educación de Ayacucho en el año 2022 no consideraron en el cuadro de prioridades la partida presupuestal para el pago de las asignaciones económicas por cumplir 20, 25 y 30 años de servicio y por subsidio por luto y gastos de sepelio.
3. Asimismo, el otro factor que influye es el razonamiento público de la administración pública, vale decir, de los funcionarios del sector educación de Ayacucho en el año 2022 respecto al pago de los ordenado en la sentencia judicial considerando como argumentó justificable para el letargo incumplimiento la falta de disponibilidad presupuestal lo que resulta claramente contrario a lo ordenado por el tribunal constitucional.
4. Uno de los objetivos específicos de la investigación fue identificar los necesarios para revertir el estado de cosas inconstitucionales, al respecto se concluye que es necesario que la administración actúe de conformidad a un estado constitucional pues de los resultados se desprende que el razonamiento no es acorde a las esencias y principios constitucionales.
5. Otro elemento que coadyuva al objetivo mencionado, es que el procurador a cargo de los intereses del estado a nivel de Ayacucho en aplicación del

artículo 7 del código procesal constitucional y los principios constitucionales pongan en conocimiento del titular de la institución su opinión profesional motivada cuando exista afectación cual del derecho constitucional invocado. Esta conducta fue analizada por el tribunal constitucional, pues explica claramente que la conducta de acudir a un proceso judicial cuando claramente no se tiene la razón se causa mayor perjuicio al propio estado, refiriéndose no sólo recursos materiales sino también al recurso humano.

6. El cumplimiento de una sentencia constitucional trasciende el principio de legalidad, aunque participe de este principio. Es decir, los derechos constitucionales son una cultura e implica un cambio de mentalidad cuyo medio y fin principales son el ser humano.
7. Al respecto aun cuando el presupuesto de la república se sustenta en el principio de legalidad, y qué es inadmisibles de ejecución de gastos no aprobados en la ley de presupuesto anual, ellos no resultó un alegato con fuerza suficiente frente a la amenaza o vulneración de derechos, pues es el caso que se involucraron mayores recursos de los ya presupuestados, los mismos pueden destinarse priorizando la atención de situaciones concretas de mayor gravedad o emergencia; en este caso si la demanda de cumplimiento fue declarada fundada significa la existencia de vulneración de los derechos del demandante.
8. Consideramos importante entender que la recaudación presupuestal no puede ser considerada literalmente como un objetivo en sí mismo, ya que se olvidaría su condición de medio para conseguir el logro de objetivos estatales, cuyos fines son lograr una máxima tensión en la protección de

los derechos de los ciudadanos. De este modo, la falta de presupuesto no puede servir de alegato frecuente ante la inacción del estado, pues la progresividad del gasto no está exenta de observar el establecimiento de plazos razonables, ni de acciones concretas y constantes del estado para la implementación de políticas públicas.

9. La administración pública no debería eximirse de la obligación de la adoptar las medidas hasta el máximo de recursos para la plena efectividad de los derechos, ni tampoco asumirla como un ideal de gestión, pues se trata de una obligación perentoria a ser cumplida, siempre en plazos razonables y acompañados de acciones concretas.
10. Confirmamos la hipótesis específica de que el proceso de cumplimiento se ha convertido en un mecanismo pletórico de formalidades y un requisito obligatorio para la obtención del derecho prevista en la ley del profesorado y su reglamento; porque en todos los casos estudiados se advierte que la sentencia judicial de proceso de cumplimiento es un requisito obligatorio para acceder al pago de un derecho que la ley dispone sea de oficio por lo que cumplimos que se ha desnaturalizado la institución jurídica de acción de cumplimiento.
11. Asimismo, la hipótesis específica de que la renuncia sistemática de la autoridad pública para cumplir las sentencias constitucionales de proceso de cumplimiento afecta o inciden negativamente en la construcción de una cultura constitucional también es confirmada por qué la inactividad sistemática y reiterada de la administración bajo el argumento de la limitación presupuestal para el letargo o incumplimiento de una sentencia

constitucional cuya naturaleza es de tutelar gente se ve retardada meses incluso años.

RECOMENDACIONES

En el marco de la gestión presupuestaria, es fundamental garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones económicas establecidas en la Ley del Profesorado N.º 24029 y su reglamento. Para ello, resulta imprescindible una evaluación presupuestaria rigurosa que contemple el análisis y la medición de los recursos destinados al pago de las asignaciones económicas por años de servicio (20, 25 y 30 años), así como los subsidios por luto y gastos de sepelio.

En este contexto, el proceso presupuestario debe prever estos gastos de manera obligatoria y de oficio, sin que sea necesario recurrir a una sentencia judicial para su reconocimiento. La previsión presupuestal no solo es un requisito legal, sino también un componente esencial de una cultura constitucional que garantice el respeto de los derechos laborales. La omisión de esta obligación vulnera los principios de justicia y equidad, afectando la estabilidad económica y emocional de los beneficiarios.

Para evitar la recurrencia de estos problemas, se propone la incorporación de una partida presupuestal específica destinada al pago de las asignaciones económicas establecidas en la normativa vigente. De esta manera, se garantizaría que el reconocimiento de estos derechos sea automático y no dependa de procesos judiciales innecesarios y costosos.

Asimismo, se sugiere la implementación de cuadros de personal especializado en gestión presupuestaria, así como la creación de una unidad institucional encargada exclusivamente del otorgamiento y pago de estas asignaciones. La especialización y eficiencia en la administración de estos recursos permitirían agilizar los procedimientos y evitar demoras injustificadas.

Dado el reiterado y sistemático incumplimiento de estas disposiciones, es necesario reformular las políticas públicas en la materia, con el objetivo de diseñar un plan de acción que revierta estas deficiencias institucionales. La persistencia de estas irregularidades pone en evidencia la necesidad de adoptar medidas estructurales que garanticen el respeto de los derechos laborales y el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

Finalmente, en aquellos procesos judiciales en trámite, se exhorta a la autoridad demandada y al procurador público a cargo de los intereses del Estado en Ayacucho a presentar su desistimiento, evitando así la prolongación innecesaria de litigios. Asimismo, se recomienda abstenerse de interponer recursos impugnativos y excepciones que carezcan de fundamento legal, ya que estas estrategias dilatorias no solo sobrecargan el sistema de justicia, sino que también agravan la afectación de los derechos de los trabajadores.

BIBLIOGRAFÍA

ABAD YUPANQUI, SAMUEL. Et Al.- código procesal Constitucional anteproyecto y legislación vigente.- palestra editores Lima Perú 2003.

APAD YUPANQUI, Samuel B. derecho procesal constitucional.- gaceta jurídica Lima Perú 2004.

ABAD YUPANQUI, Samuel .- el modelo de jurisdicción constitucional.- reformas y retrocesos (estudio preliminar) ius et veritas N siete Lima 1993.

ALEXY Robert.- teoría de los derechos fundamentales.- centro de estudios constitucionales Madrid 2007.

ALARCÓN REQUEJO Gilmer.- estado de derecho derechos humanos y democracia pautas para la racionalidad jurídico-política desde Elías Díaz.- editorial dykinson Madrid 2007.

APARICIO TORRES Helen .- Et Al., código procesal constitucional comentado.- editorial aruz Lima Perú 2009.

ARELLANO GARCÍA Carlos.- el juicio de amparo.-Edit. Porrúa México 1998.

ATIENZA Manuel.- el sentido del derecho .- editorial Ariel Barcelona 2003.

ATIENZA Manuel y FERRAJOLI Luigi.-jurisdicción y argumentación en el estado constitucional de derecho.- UNAM México D.F 2005.

BELADIEZ ROJO margarita.- validez y eficacia de los actos administrativos.- marcial Pons. Edit. Madrid 1994.

BELLAMY Richard.- constitucionalismo político una defensa republicana de la constitucionalidad de la democracia (political constitutionalism. A republican defense of the constitutionality of democracy) traducido por Jorge urdanova y Santiago gallego aldaz; editorial marcial Pons 2010 Madrid.

BERNALES BALLESTEROS.- Enrique la Constitución de 1993 análisis comparado Rao editores quinta edición; Lima Perú 1999.

BIDART CAMPOS Germán .- régimen legal y jurisprudencial del amparo .-edit. Ediar Buenos Aires 1968.

BIDART CAMPOS Germán.- el derecho de la constitución y sus fuerza normativa.- ediar; Buenos Aires Argentina 1995.

BOBBIO Norberto .- teoría general del derecho.- trad. Eduardo Roza Acuña editorial debate Madrid 1991.

BOBBIO Norberto.- estado gobierno y sociedad por una teoría general de la política .- fondo de Cultura económica sexta reimpresión México DF. 1998.

BOREA ODRÍA Alberto.-evolución de las garantías constitucionales.-edit. Grijley Lima 1996

BREWER CARIAS Allan.-estado de derecho y control judicial.- instituto nacional de administración pública Madrid 1987.

BREWER CARIAS Allan.- nuevas tendencias en el contencioso administrativo en Venezuela.- edit. Jurídica venezolana Caracas 1993.

BURGOA Ignacio .- el juicio de amparo .- edit. Porrúa México 1997.

CARBONELL Miguel y JARAMILLO García Leonardo. el Canon neoconstitucional.- universidad externado de Colombia Ciudad de México Medellín 2010.

CARPIO MARCOS Edgar y GRANDEZ CASTRO Pedro (coordinadores) estudio al precedente constitucional palestra.- editores Lima Perú febrero 2007.

CARRUITEROLECCA Francisco y GUTIÉRREZ CANALES Mario Raúl.- estudio doctrinario y jurisprudencial al título preliminar del código procesal constitucional.- estudio editores Lima Perú agosto del 2006.

GONZÁLEZ PÉREZ Jesús.- manual de derecho procesal administrativo.- edit. Civitas Madrid 1992.

GRANDES CASTRO Pedro.- tribunal constitucional y argumentación jurídica.- palestra editores primera edición Lima Perú abril 2010

HABERMAS Jürgen .-facticidad y validez sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso.- Trad. Manuel Jiménez redondo editorial trota Madrid 1998.

ENRÍQUEZ FRANCO Humberto .- derecho constitucional .-editorial fecat Lima Perú 2003.

HESSE Konrad.- escritos de derecho constitucional.- traducción de Pedro Cruz villalón centro de estudios constitucionales Madrid España 1983

JELLINEK Georg.- teoría general del estado .- editorial. albatros Buenos Aires Argentina 1954.

KELSEN Hans.-teoría general del estado.- traducción directa del alemán Luis legaz lacambra ; edit. Edinal. México DF. 1959.

LANDA ARROYO César.- teoría del proceso constitucional.- palestra editores primera edición Lima Perú 2004.

LANDA ARROYO César.- teoría del proceso constitucional palestra editores Lima 2004.

LANDA ARROYO César .- organización y funcionamiento del tribunal constitucional entre el derecho y la política .- palestra editores primera edición Lima Perú; Julio 2011.

LOCKE John.- segundo tratado sobre el gobierno civil; alianza editorial Madrid España 1994.

MARÍA DIEZ Manuel; el acto administrativo y procedimiento administrativo edit. Plus Ultra Buenos Aires 1975.

MARIENHOFF Miguel .-tratado de derecho administrativo.- editorial abeledo-perrot tomó dos Buenos Aires 1981.

MESÍAS Carlos.- exigís del código procesal constitucional.- gaceta jurídica tercera edición Lima Perú 2007.

MORÓN URBINA Juan Carlos.- derecho procesal administrativo.- edit Rhoda Lima 1999.

MONTORO CHINER María Jesús .- la inactividad administrativa en el proceso de ejecución de las leyes control jurisdiccional versus fracaso legislativo.- revista de administración pública número 110 Madrid 1986.

NIETO Alejandro.- derecho administrativo sancionador.- editorial tecnos Madrid España 1993.

NINO Carlos .- un país al margen de la ley .- editorial emecé Buenos Aires Argentina 1992.

HABERLE Peter.- teoría de la Constitución como ciencia de la cultura.-editorial tecnos Madrid España 2000.

PALOMINO MANCHEGO José.- estudios en homenaje a Domingo García belaunde .- editora jurídica grijley Lima Perú 2005.

OCHOA CARDICH César .- el régimen jurídico del silencio administrativo .- edit. el jurista Lima-Perú 1992.

ORTECHO VILLENA Víctor Julio.- jurisdicción y procesos constitucionales edit. Rhodas Trujillo 1997.

PABLO CAMARGO Pedro .- la acción de cumplimiento.- editorial leyer Bogotá 1999.

PEDRO SAGÜÉS Néstor.- derecho procesal constitucional .- editorial astrea tomo III; Buenos Aires 1995.

PRIETO SÁNCHEZ Ruiz .-derechos fundamentales neoconstitucionalismo y ponderación judicial.- palestra editores Lima Perú 2002.

PRIETO SÁNCHEZ Luiz.- apuntes de teoría del derecho.- editorial trota Madrid 2005.

RAWLS john .- teoría de la justicia.- trad. María dolores González ; editorial FCE . México 1997.

RAWLS John.- justicia como equidad.- trad. Miguel Ángel rodilla editorial tecnos Madrid 1986.

RAWLS John.- el liberalismo político.- trad. Antoni domenech editorial crítica Barcelona España 1996.

REY CANTOR Ernesto y RODRÍGUEZ RUIZ Carolina .- la protección procesal de los derechos humanos de tercera generación en Colombia estudios de teoría del estado y derecho constitucional en honor de Pablo Luca verdú .- tomo III , universidad complutense UNAM Madrid España 2000.

ROUSSEAU Jean Jaques.- del contrato social .- alianza editorial Madrid España 1991.

RUBIO CORREA marcial .- estudio de la Constitución de 1993 .- fondo editorial de la PCUP tomo 6 abril 1999 Lima Perú.

RUBIO CORREA marcial .- para conocer la Constitución de 1993 .-fondo PUCP, segunda reimpresión Lima Perú 2004.

RUBIO CORREA marcial.- el estado peruano según la jurisprudencia del tribunal constitucional.- fondo editorial de la PCUP 2006 Perú.

SANCHEZ AGESTA Luis.- lecciones de derecho político.- edit. Traveset tercera edición Granada España 1947.

SANTIAGO TAWIL G. .-administración y justicia alcance del control judicial de la actividad Administrativa.- tomo I, editorial depalma Buenos Aires 1993.

SANTOFIMIO Javier Orlando.- acto administrativo procedimiento y eficacia y validez.- UNAM México 1988.

SCHMITT Carl, .- el leviatán en la teoría del estado de Thomas hobbes traducido por Francisco Javier conde; editorial comares 2004 granada.

SOLANO SIERRA Jairo Enrique .- acción de cumplimiento teoría y práctica.- editorial librería del profesional Santa fe de Bogotá 1997.

STUART MILL John .- sobre la libertad.- alianza editorial Madrid 1970.

TUPAYACHI SOTOMAYOR Johnny .- código procesal constitucional comentado. editorial adrus primera edición Arequipa peru 2009.

VILLAMIL PORTILLA Edgardo.- teoría constitucional del proceso.- ediciones doctrina y ley Colombia: 1999.

URREGO Franky; acción de cumplimiento .- ABC editores Bogotá Colombia 2001.

ZAGREBELSKY Gustavo.- contra la ética de la verdad.- editorial trota Madrid España 2010.

ZAGREBELSKY Gustavo .- el derecho dúctil de derechos justicia .- traducido por María Gascón edit. Trotta segunda edición Madrid 1997.

VILLORO Luis .- estado plural pluralidad de culturas .- edit paidós 1998 México.

A N E X O 01: MATRIZ DE CONSISTENCIA

TITULO	PROBLEMA	OBJETIVO	HIPOTESIS	VARIABLES	METODOLOGIA
Ejecución de sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022.	<u>PROBLEMA PRINCIPAL</u> - ¿Cuáles son los factores del incumplimiento de las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022?	<u>OBJETIVO GENERAL</u> - Establecer los factores del incumplimiento de las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022.	<u>HIPÓTESIS GENERAL</u> -Las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022, son incumplidas porque no se prevén los medios y recursos presupuestales.	<u>VARIABLE INDEP.</u> X. Sentencias de cumplimiento <u>INDICADORES</u> X1. Clases X2. Elementos <u>VARIABLE DEPEND.</u> Y. Adeudos laborales INDICADORES: Y1.Demandas Y2.Elementos Y3. Prueba	1. Tipo de Investigación Básica 2. Nivel de Investigación -Descriptivo 3. Método Descriptivo -Deductiv/inductiv -Análisis/síntesis -Interpretación 4. Diseño No experimental, descriptivo 5. Instrumentos -Ficha de análisis
	<u>PROBLEMA SECUNDARIO</u> - ¿Cuál es el factor administrativo del incumplimiento de las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022?	<u>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</u> - Establecer el factor administrativo del incumplimiento de las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022.	<u>HIPOT. ESPECIFICA</u> - Las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022, son incumplidas debido al retardo en la gestión de la administración pública.		

	Educación Ayacucho, 2022? - ¿Cuál es el factor presupuestal del incumplimiento de las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022?	-Establecer el factor presupuestal del incumplimiento de las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022.	- Las sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales, en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022, son incumplidas debido al retardo en la aprobación del presupuesto por el MEF.		
--	---	---	---	--	--

CUESTIONARIO

Lee atentamente y responda:

1. El principal obstáculo del financiamiento presupuestal en el presupuesto institucional de apertura (PIA) para cada ejercicio fiscal en el que corresponda pagar las gratificaciones económicas previstas en la ley del profesorado a los docentes es:

R:.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

2. La razón por el que no se le puede pagar las asignaciones económicas previstas en la ley del profesorado al personal docente en el plazo previsto en la sentencia judicial:

- ☐ No existe partida presupuestal por este concepto
- ☐ Se realizan los trámites, pero no es atendido por la instancia superior (DREA-GRA-MEF)
- ☐ Existen límites legales (ley 28411) para cumplir con el pago de las asignaciones económicas.
- ☐ Hasta que el porcentaje sea seguro por cada ejercicio fiscal.
- ☐ Hasta cuántas gratificaciones cubra el monto por la asignación por específica de gastos (por gratificaciones por año fiscal)
- ☐ Otros.

Especifique:

.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....

3. Considera usted que es obligatorio interponer la demanda de cumplimiento a fin de que se les otorguen las asignaciones económicas por 20 25 y 30 años y subsidio por luto y gastos de sepelio según corresponde a los docentes.

Sí ()

No ()

Porque:

R:.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

4. La prioridad de pago de las asignaciones económicas por orden judicial derivada del proceso de cumplimiento, es:

☐ programación presupuestal en el siguiente ejercicio.

☐ La prelación de trámite de orden judicial.

☐ La prelación de asignación presupuestal-ministerio de economía y finanzas (MEF).

☐ Otros.

Especifique.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

5. Para el pago de las asignaciones económicas (por cumplir 20 25 y 30 años y subsidio por luto y gastos de sepelio) en cada ejercicio presupuestal se calendariza o preve la partida presupuestal específica:

- ☐ Por la cantidad de peticiones a la institución por parte de los docentes.
- ☐ Por un informe realizado por la institución.
- ☐ No existe mecanismo de selección pues es un monto constante/decidido por la institución.
- ☐ no requiere solicitud del interesado está prevista en la ley por tanto se debe otorgar de oficio el pago.
- ☐ Otros.

Especifique.....

6. ¿Porque el pago de las asignaciones económicas (por cumplir 20,25 y 30 años y subsidio por luto y gastos de sepelio) demoran en la mayoría de los casos más de un año el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia judicial?

- ☐ Por la no gestiona oportuna del presupuesto.
- ☐ Por la renuencia de la instancia superior.
- ☐ por la falta de informe de aprobación del número de beneficiarios por cada ejercicio presupuestal.
- ☐ Otros.

Especifique.....

7. La razón por la que no se calendariza los pagos de las asignaciones económicas (por cumplir 20 25 y 30 años y subsidio por luto y gastos de sepelio) dentro del año fiscal es:

- ☐ Por qué es un trámite engorroso.

- ☐ la partida presupuestal requiere del procedimiento de aprobación en el mes otra instancia.
- ☐ Se incumplen con la gestión presupuestal en los plazos y condiciones establecidos.
- ☐ esperan sean solicitadas por la parte interesada.
- ☐ La administración no cuenta con personal adecuado para ello.
- ☐ Inexistencia de un sistema de gestión administrativa y/o soporte informático que agilice la rapidez para el cálculo inmediato.
- ☐ Otros.

Especifique:.....

8. ¿Qué condiciones debe darse para que se pueda cumplir con el pago de asignaciones económicas (por cumplir 20 25 y 30 años y subsidio por luto y gastos de sepelio) de conformidad al plazo dispuesto en la sentencia judicial?

- ☐ Personal en constante capacitación y actualización sobre gestión presupuestaria.
- ☐ Implementar soportes informáticos.
- ☐ Implementar el sistema de gestión de pago.
- ☐ Incrementar el porcentaje de la partida presupuestal específica.
- ☐ Otros.

Especifique.....

Pregunta N.º 9: ¿Cree usted que la falta de presupuesto es un argumento válido, suficiente y definitivo para el retardo en el cumplimiento de la sentencia judicial en materia de cumplimiento en el plazo legal?

Sí ()

No ()

Porque:

R:.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Pregunta 10: ¿existe un plan de acción a fin de revertir el problema de retardo en el cumplimiento de la sentencia judicial en materia de cumplimiento?

Sí ()

No ()

Porque:

R:.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

VALIDACION DEL INSTRUMENTO

CUESTIONARIO

Después de revisado el instrumento (Cuestionario) es valiosa su opinión acerca de lo siguiente:

Menos de 50 60 70 80 90 100

1. En qué porcentaje estima que con esta prueba se logrará el objetivo de cuantificar a las variables	() () () () () ()
2. En que porcentaje considera que las preguntas están relacionadas con los conceptos?	() () () () () ()
3. En que porcentaje considera que las preguntas esta relacionadas con las dimensiones	() () () () () ()
4. En qué porcentaje considera que las preguntas esta relacionadas con los indicadores	() () () () () ()
5. Que porcentaje de las preguntas considera que deben ser aclarados	() () () () () ()
6. Que porcentaje de las preguntas considera que siguen una secuencia lógica	() () () () () ()
7. Que porcentaje considera usted que con este cuestionario se podría obtener datos similares en otras muestras	() () () () () ()
Sugerencias	

Validado por Félix Atilio Rivera Alarcón

Firma:

ACTA DE RECEPCIÓN DE EXAMEN DE SUSTENTACIÓN DE TESIS PARA LA TITULACIÓN DEL ASPIRANTE JOHN MAYCO QUISPE ZAMORA

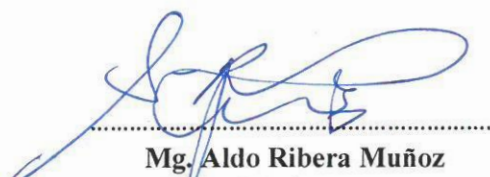
En la ciudad de Ayacucho, siendo las dieciséis horas del día veintiocho de octubre del dos mil veinticuatro, se reunieron en el Auditorio de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, los docentes: Aldo Ribera Muñoz (Presidente) Hugo Ipurre Maldonado, Luz Diana Gamboa Castro, Wélter Silva Medina e Iván Chumbe Carrera (miembros) integrantes del jurado examinador de la tesis del aspirante John Mayco Quispe Zamora. Dando inicio a este acto académico el presidente del jurado designa al docente Iván Chumbe Carrea como secretario docente. Seguidamente da lectura de la **RESOLUCIÓN DECANAL N° 330-2024-UNSCH-FDCP-P**, de fecha 18 de octubre del dos mil veinticuatro en cuyo Artículo Primero de la presente resolución dispone programar el presente acto administrativo de sustentación de tesis

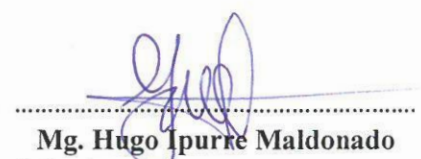
Ejecución de Sentencias de Cumplimiento Sobre Adeudos Laborales en la Dirección Regional de Educación, Ayacucho 2022 presentado por el Bachiller John Mayco Quispe Zamora para el día de la fecha, seguidamente se dispone la lectura de los Artículos 24 y 25 del Reglamento de Grados y Títulos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga. Acto seguido el presidente del jurado precisa que la sustentación de tesis tendrá una duración no menos de 30 minutos ni mayor a una hora dejando a criterio y consideración de los señores del jurado el tiempo de duración de las preguntas y/o objeciones que consideren pertinentes. En este acto el presidente del jurado autoriza al aspirante a iniciar la sustentación de la tesis *Ejecución de Sentencias de Cumplimiento Sobre Adeudos Laborales en la Dirección Regional de Educación, Ayacucho 2022*, luego de la exposición por parte del aspirante se procedió a realizar preguntas y objeciones que consideren pertinentes los jurados examinadores de mayor a menor antigüedad los mismos que se refirieron al tema de la tesis.

Concluida las preguntas del examen de sustentación de tesis el presidente del jurado invita al aspirante y al público abandonar el auditorio para dilucidar el resultado. Acto seguido el jurado decide calificar y aprobar por unanimidad con la nota de 11 (ONCE).

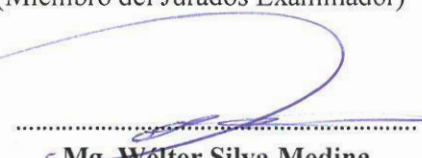
Reabriendo el acto académico el presidente informa al titulado. Sugiriendo al titulado para comunicar el resultado.

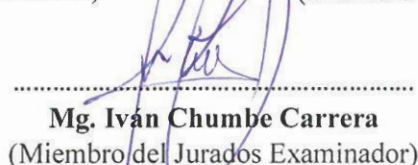
Siendo las dieciocho horas con cuarenta y cinco minutos del mismo día se da por concluido el acto académico firmando en señal de conformidad.


.....
Mg. Aldo Ribera Muñoz
(Presidente Jurados Examinador)


.....
Mg. Hugo Ipurre Maldonado
(Miembro del Jurados Examinador)


.....
Mg. Luz Diana Gamboa Castro
(Miembro del Jurados Examinador)


.....
Mg. Wélter Silva Medina
(Miembro del Jurados Examinador)


.....
Mg. Iván Chumbe Carrera
(Miembro del Jurados Examinador)

**UNSCH****FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS POLITICAS****CONSTANCIA DE ORIGINALIDAD 003-2025-UNSCH-FDCP**

El que suscribe responsable verificador de originalidad de trabajo de tesis de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UNSCH, en cumplimiento a la Resolución de Consejo Universitario N.º 039-2021-UNSCH-CU (16-03-2021) Reglamento de Originalidad de Trabajos de Investigación de la UNSCH, otorga lo siguiente:

CONSTANCIA DE ORIGINALIDAD CON DEPOSITO

Autor	Bach. John Mayco Quispe Zamora
Para	Título de Abogado
Denominación de la tesis	Ejecución de sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022
Evaluación de originalidad	30%
N.º de trabajo	2612739465
Fecha	12 de marzo de 2025

Amparo la presente en los artículos 12, 13 y 17 del Reglamento de Originalidad de Trabajos de Investigación de la UNSCH, es procedente otorgar la constancia de originalidad con deposito.

Se expide la presente constancia a solicitud de la parte interesada para los fines que crea por conveniente.

Ayacucho, 12 de marzo de 2025



Mg. Aldo RIVERA MUÑOZ

Ejecución de sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022

por John Mayco Quispe Zamora

Fecha de entrega: 12-mar-2025 11:52a.m. (UTC-0500)

Identificador de la entrega: 2612739465

Nombre del archivo: 1.-FINAL_TESIS-MAYCOL-12-03-25.docx (609.01K)

Total de palabras: 38488

Total de caracteres: 212117

Ejecución de sentencias de cumplimiento sobre adeudos laborales en la Dirección Regional de Educación Ayacucho, 2022

INFORME DE ORIGINALIDAD

30%

INDICE DE SIMILITUD

31%

FUENTES DE INTERNET

7%

PUBLICACIONES

12%

TRABAJOS DEL
ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1

www.ucsm.edu.pe

Fuente de Internet

6%

2

qdoc.tips

Fuente de Internet

2%

3

idoc.pub

Fuente de Internet

2%

4

www2.scielo.org.ve

Fuente de Internet

1%

5

repositorio.uladech.edu.pe

Fuente de Internet

1%

6

www.tc.gob.pe

Fuente de Internet

1%

7

core.ac.uk

Fuente de Internet

1%

8

documentop.com

Fuente de Internet

1%

9	doku.pub Fuente de Internet	1 %
10	hdl.handle.net Fuente de Internet	1 %
11	consultoriaintegrallegal.blogspot.com Fuente de Internet	1 %
12	html.rincondelvago.com Fuente de Internet	1 %
13	repositorio.unap.edu.pe Fuente de Internet	1 %
14	Submitted to Systems Link Trabajo del estudiante	<1 %
15	neydilemus.wordpress.com Fuente de Internet	<1 %
16	slideplayer.es Fuente de Internet	<1 %
17	www.lpp-uerj.net Fuente de Internet	<1 %
18	www.navarra.es Fuente de Internet	<1 %
19	revistas.uexternado.edu.co Fuente de Internet	<1 %
20	vbook.pub Fuente de Internet	<1 %

21	vsip.info Fuente de Internet	<1 %
22	repositorio.une.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
23	Submitted to Universidad Nacional del Centro del Peru Trabajo del estudiante	<1 %
24	es.slideshare.net Fuente de Internet	<1 %
25	gozaini.com Fuente de Internet	<1 %
26	Submitted to Universidad Cesar Vallejo Trabajo del estudiante	<1 %
27	www.aduana.gob.sv Fuente de Internet	<1 %
28	repositorio.uandina.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
29	Huerta Guerrero, Luis Alberto. "Proteccion judicial del derecho fundamental al medio ambiente a traves del proceso constitucional de amparo.", Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2020 Publicación	<1 %
30	www.scielo.cl Fuente de Internet	<1 %

31	apirepositorio.unh.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
32	Submitted to Atlantic International University Trabajo del estudiante	<1 %
33	docslide.us Fuente de Internet	<1 %
34	revistas.unife.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
35	www.derechoecuador.com Fuente de Internet	<1 %
36	centrodeestudiosconstitucionales.blogspot.com Fuente de Internet	<1 %
37	Submitted to Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga Trabajo del estudiante	<1 %
38	Submitted to Universidad Nacional Jose Faustino Sanchez Carrion Trabajo del estudiante	<1 %
39	Submitted to Universidad Nacional Mayor de San Marcos Trabajo del estudiante	<1 %
40	Submitted to Universidad Catolica Los Angeles de Chimbote Trabajo del estudiante	<1 %

41	Submitted to Universidad Peruana de Las Americas	<1 %
Trabajo del estudiante		

42	Submitted to Universidad de Piura	<1 %
Trabajo del estudiante		

43	dspace.unl.edu.ec	<1 %
Fuente de Internet		

44	juricien.blogspot.com	<1 %
Fuente de Internet		

45	www.scribd.com	<1 %
Fuente de Internet		

46	kupdf.net	<1 %
Fuente de Internet		

47	primerametodosverano.blogspot.com	<1 %
Fuente de Internet		

48	www.defensoria.gob.pe	<1 %
Fuente de Internet		

49	Submitted to Universidad Continental	<1 %
Trabajo del estudiante		

50	repositorio.ucv.edu.pe	<1 %
Fuente de Internet		

51	www.bcrp.gob.pe	<1 %
Fuente de Internet		

encolombia.com

52

Fuente de Internet

<1 %

53

Submitted to Universidad Andina del Cusco

Trabajo del estudiante

<1 %

54

Submitted to Universidad Tecnológica
Centroamericana UNITEC

Trabajo del estudiante

<1 %

55

www.rubinzal.com.ar

Fuente de Internet

<1 %

56

vdocumento.com

Fuente de Internet

<1 %

57

repositorio.upsc.edu.pe

Fuente de Internet

<1 %

58

www.grafiati.com

Fuente de Internet

<1 %

59

Submitted to Universidad Catolica de Trujillo

Trabajo del estudiante

<1 %

60

sidn.ramajudicial.gov.co

Fuente de Internet

<1 %

61

tesis.ipn.mx

Fuente de Internet

<1 %

62

www11.urbe.edu

Fuente de Internet

<1 %

63	Submitted to Universidad Privada Antenor Orrego	<1 %
	Trabajo del estudiante	
64	blog.pucp.edu.pe	<1 %
	Fuente de Internet	
65	www.garciabelaunde.com	<1 %
	Fuente de Internet	
66	coggle.it	<1 %
	Fuente de Internet	
67	www.transparencia.regioncusco.gob.pe	<1 %
	Fuente de Internet	
68	xdocs.net	<1 %
	Fuente de Internet	
69	www.slideshare.net	<1 %
	Fuente de Internet	
70	kipdf.com	<1 %
	Fuente de Internet	
71	www.arqueobolivia.com	<1 %
	Fuente de Internet	
72	cdhpuce.wordpress.com	<1 %
	Fuente de Internet	

Exclur citas

Activo

Exclur coincidencias < 30 words

Exclur bibliografía

Activo