



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

| | |
|----------------------------------|--------|
| TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO | |
| FOJAS | 010320 |

EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de noviembre de 2013, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto singular del magistrado Urviola Hani y el fundamento de voto del magistrado Eto Cruz, ambos que se agregan.

ASUNTO

Demanda de conflicto competencial interpuesta por el Poder Ejecutivo contra el Poder Judicial.

ANTECEDENTES

Con fecha 14 de mayo de 2013, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en representación del Poder Ejecutivo interpone demanda de conflicto competencial contra el Poder Judicial, solicitando que se declare la nulidad de: **a)** la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ, emitida por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de noviembre de 2012; **b)** la sentencia ampliatoria contenida en la Resolución N.º 91, de fecha 14 de marzo de 2013, emitida por el Quinto Juzgado Constitucional de Lima en el Exp. N.º 6582-2009; y **c)** la Resolución N.º 95, de fecha 22 de abril de 2013, que dispone la actuación parcial inmediata de la Resolución N.º 91, ambas emitidas en el proceso de cumplimiento seguido por la Asociación de Magistrados del Perú contra el Poder Judicial.

Se alega la afectación de la competencia del Poder Ejecutivo sobre la administración de la hacienda pública efectuada por la actuación jurisdiccional del Poder Judicial y que ésta se concreta con la Resolución N.º 91 y por conexidad también se produce con la Resolución N.º 95, en tanto que estas resoluciones vulneran su competencia de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, así como la referida a la administración de la hacienda pública respecto a la materia presupuestaria, pues la potestad de destinar y transferir recursos del Tesoro Público o de la Reserva de Contingencia para nivelar las remuneraciones de los magistrados forma parte de la competencia de la administración de la hacienda pública, cuyo titular es el Poder Ejecutivo y es ejercida a través del Ministerio de Economía y Finanzas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

| | |
|----------------------------------|--------|
| TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO | |
| FOJAS | 010341 |

EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

El demandante solicita que el Tribunal Constitucional emita un fallo que garantice las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de los fondos públicos, ya que el Poder Judicial a través de actuaciones administrativas y jurisdiccionales ha afectado su competencia de administrar la hacienda pública.

El Procurador Público Adjunto a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial contesta la demanda señalando que se pretende desconocer la calidad de cosa juzgada de la sentencia ampliatoria de fecha 14 de marzo de 2013, que no fue impugnada y quedó consentida. Indica que mediante dicha resolución se señaló que el uso de una parte de los recursos de la reserva de contingencia no altera la Ley Anual del Presupuesto ni contraviene el principio de legalidad presupuestaria; por el contrario, su uso para homologar las remuneraciones de los jueces se justifica en la medida en que se trata de gastos que por su naturaleza y coyuntura no pudieron ser previstos en el Presupuesto del Poder Judicial. Es más, en dicha sentencia se reconoce que el Ministerio de Economía y Finanzas tiene la competencia de administrar la hacienda pública, y esa es la razón por la que se le incorporó al proceso para que brinde las facilidades a efectos de que el Poder Judicial cumpla con nivelar las remuneraciones de los jueces con cargo a la reserva de contingencia. Agrega, que el Tribunal Constitucional ha establecido que los recursos para el pago de las obligaciones dinerarias impuestas al Estado mediante resoluciones judiciales puede provenir no sólo del pliego presupuestal donde se generó la deuda sino también de las partidas presupuestarias comunes a todos los pliegos.

FUNDAMENTOS

§. Cuestión procesal previa: pedidos de incorporación al proceso

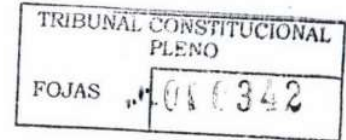
1. Antes de entrar a analizar la procedencia de la pretensión y la fundabilidad de sus alegatos, es necesario resolver los pedidos de incorporación al proceso que obran en autos.

Tenemos así que diversos jueces han solicitado ser incorporados al presente proceso como litisconsortes facultativos y que la Procuraduría Especializada en Materia Constitucional ha solicitado que el Congreso de la República sea incorporado como partícipe.

2. Con relación a los pedidos de intervención litisconsorcial facultativa, este Tribunal considera que éste resulta improcedente debido a que los solicitantes no tienen legitimidad activa ni pasiva para ser parte en un proceso competencial y porque en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

proceso de autos no está en controversia la violación de un interés o derecho subjetivo, sino determinar el poder a que corresponde la competencia controvertida.

3. En cuanto al pedido de que el Congreso de la República sea incorporado como partícipe, este Tribunal considera que éste también es improcedente por cuanto en el presente proceso no está controversia alguna de sus competencias constitucionales y porque su incorporación no ha sido solicitada por el propio Congreso de la República.

§. Procedencia de la pretensión

4. La demanda tiene por finalidad que se declare la nulidad de: **a)** la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ, emitida por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de noviembre de 2012; **b)** la sentencia ampliatoria contenida en la Resolución N.º 91, de fecha 14 de marzo de 2013, emitida por el Quinto Juzgado Constitucional de Lima en el Exp. N.º 6582-2009; y **c)** la Resolución N.º 95, de fecha 22 de abril de 2013, que dispone la actuación parcial inmediata de la Resolución N.º 91, ambas emitidas en el proceso de cumplimiento seguido por la Asociación de Magistrados del Perú contra el Poder Judicial.

Asimismo, se solicita que se emita un fallo que garantice las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de los fondos públicos.

5. Para analizar la pretensión consistente en que se declare la nulidad de las Resoluciones N.ºs 91 y 95, conviene recordar que en la STC 00001-2010-CC/TC este Tribunal precisó que “en ningún caso la alegación de la existencia de un vicio de validez constitucional sustantivo en el acto de un órgano constitucional puede dar lugar a la procedencia de una demanda de conflicto competencial”.

En el presente caso, se alega que las resoluciones judiciales mencionadas vulneran “los procedimientos establecidos para la elaboración del presupuesto, previst[o]s de forma clara en las leyes de desarrollo constitucional sobre la administración de los recursos del Estado”.

El alegato transcrito demuestra que a las Resoluciones N.ºs 91 y 95 se le atribuye un vicio de validez sustantivo y no competencial, razón por la cual este extremo de la demanda es improcedente por cuanto el presente proceso no es la vía idónea para analizar el vicio de validez imputado. Lo mismo no sucede con la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ, razón por lo que cabe emitir un pronunciamiento de fondo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

| | |
|-------------------------|--------|
| TRIBUNAL CONSTITUCIONAL | PLENO |
| FOJAS | 010343 |

EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

§. Análisis de la competencia controvertida

6. La Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ resuelve lo siguiente:

Artículo Primero.- Nivelar, en cumplimiento del mandato judicial dictado por el Quinto Juzgado Especializado Constitucional de Lima, las remuneraciones de los Jueces Superiores, Jueces Especializados y Mixtos, y Jueces de Paz Letrados de toda la República, aplicando los porcentajes contemplados en el artículo 186º, inciso 5, literal b), del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial (...).

Artículo Segundo.- Requerir al Ministerio de Economía y Finanzas para que proceda a asignar y transferir los recursos adicionales del Tesoro Público, para el cumplimiento efectivo de las escalas remunerativas fijadas en la presente resolución, en aplicación de la sentencia dictada en el proceso constitucional de cumplimiento seguido ante el Quinto Juzgado Especializado Constitucional de Lima, y que tiene autoridad de cosa juzgada.

Artículo Tercero.- Disponer que la Gerencia General del Poder Judicial, proceda a incluir los montos señalados en el artículo primero de la presente resolución en la formulación del presupuesto institucional para los siguientes ejercicios presupuestales.

Artículo Cuarto.- Poner en conocimiento del señor Juez del Quinto Juzgado Especializado Constitucional de Lima lo dispuesto en la presente resolución, a efectos de determinar el cumplimiento de lo ordenado por el referido órgano jurisdiccional.

7. En la demanda se alega “que lo establecido en esta resolución administrativa vulnera [las] competencias [del Poder Ejecutivo] sobre hacienda pública, y que además su expedición supone un ejercicio indebido de las competencias otorgadas al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial”, pues “entre ellas, no se encuentra la de establecer el monto de la remuneración de los magistrados”.
8. Al respecto, este Tribunal estima pertinente recordar que el derecho a una remuneración equitativa y suficiente de los jueces no solo se encuentra reconocido en el artículo 24º de la Constitución, sino que está desarrollado en el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

| | |
|----------------------------------|--------|
| TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO | |
| FOJAS | 010344 |

EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

En este sentido, su artículo 186º, inciso 5, literal b), dispone que los jueces tienen derecho a percibir una remuneración acorde con su función, dignidad y jerarquía. Para estos fines se toma en cuenta que las remuneraciones de los Jueces Superiores es del 90% del total que perciban los Jueces de la Corte Suprema; el de los Jueces Especializados y Mixtos es del 80%, y el de los Jueces de Paz Letrados es del 70%, referidos estos porcentajes al haber total de los Jueces de la Corte Suprema.

En buena cuenta, el monto de la remuneración de los jueces se encuentra determinado en el Texto Único Ordenando de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por lo que no puede considerarse que el cuadro aprobado por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial en el artículo primero de la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ exceda sus competencias.

9. En el caso del derecho a una remuneración equitativa y suficiente de los jueces el artículo 186º, inciso 5, literal b) del Texto Único Ordenando de la Ley Orgánica del Poder Judicial forma parte del bloque de constitucionalidad del artículo 24º de la Constitución, por lo que debe ser respetado y cumplido no solo por el Poder Ejecutivo sino también por el Poder Judicial, razón por la cual este Tribunal considera que el cuadro aprobado por el artículo primero de la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ no afecta ni menoscaba las competencias del Poder Ejecutivo.

Es más, resulta patente y manifiesto el incumplimiento de satisfacción del derecho reconocido en el artículo 186º, inciso 5, literal b) del Texto Único Ordenando de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues han transcurrido más de 20 años desde que se publicó el Decreto Supremo N.º 017-93-JUS y hasta la fecha los jueces no perciben la remuneración que por ley les corresponde, situación que no solo afecta su derecho a una remuneración equitativa y suficiente, sino que también es contraria al mandato previsto en el artículo 38º de la Constitución que impone la obligación de “respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación”.

Resulta evidente que en estos 20 años ningún Gobierno ha tenido la intención de satisfacer el derecho que por ley les corresponde a los jueces, omisión que genera un *estado de cosas inconstitucionales* que no puede subsistir ni permitirse, pues ello atenta y daña la esencia del Estado Constitucional cuyo fin es el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.

10. Lo dicho hasta ahora no significa que la satisfacción del derecho a una remuneración que por ley les corresponde desconozca la competencia prevista en el inciso 17) del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

| | |
|----------------------------------|--------|
| TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO | |
| FOJAS | 000345 |

EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

artículo 118º de la Constitución, cuyo texto dice que corresponde al Presidente de la República administrar la hacienda pública. Entonces, es indudable que la competencia de administrar la hacienda pública le corresponde al Poder Ejecutivo y no al Poder Judicial, y que conforme al artículo 78º de la Constitución le compete al Presidente de la República enviar al Congreso de la República el proyecto de Ley de Presupuesto.

El artículo segundo de la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ que resuelve requerir al Ministerio de Economía y Finanzas para que proceda a asignar y transferir los recursos adicionales del Tesoro Público para el cumplimiento efectivo de las escalas remunerativas de los jueces no desconoce ni menoscaba las competencias indicadas del Presidente de la República, por cuanto mediante esta resolución el Poder Judicial no está presentando un proyecto de Ley de Presupuesto ante el Congreso de la República, ni está modificando, transfiriendo o aprobando partidas presupuestarias.

11. En la demanda también se alega que no es competencia del Poder Judicial administrar la reserva de contingencia, pues ello únicamente le compete al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

Sobre el particular, cabe indicar que el artículo 44º de la Ley N.º 28411 dispone que "Las Leyes de Presupuesto del Sector Público consideran una Reserva de Contingencia que constituye un crédito presupuestario global dentro del presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, destinada a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los Presupuestos de los Pliegos. El importe del crédito presupuestario global no será menor al uno por ciento (1%) de los ingresos correspondientes a la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios que financia la Ley de Presupuesto del Sector Público". Asimismo, la Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas en su artículo 5º señala, entre otras cosas, que le corresponde planear, dirigir y controlar el presupuesto.

Las normas citadas evidencian que al Poder Judicial no le compete administrar la reserva de contingencia, por cuanto su administración es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo que es ejercida a través del Ministerio de Economía y Finanzas. En efecto, el Anexo del Decreto Supremo N.º 129-2013-EF demuestra que el Ministerio de Economía y Finanzas es el órgano que mediante resoluciones ministeriales o decretos supremos dispone la transferencia de partidas de la reserva de contingencia y la modifica presupuestariamente.

12. De otra parte, es de conocimiento público que las sentencias estimativas de los procesos de cumplimiento que ordenan la ejecución del mandato previsto en el artículo 186º,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

| | |
|----------------------------------|--------|
| TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO | |
| FOJAS | 000346 |

EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

inciso 5, literal b) del Texto Único Ordenando de la Ley Orgánica del Poder Judicial originaron que se emita la Ley N.º 29818 que en su artículo único dispone:

Constitúyese una comisión conformada por representantes del Poder Judicial y del Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de evaluar la situación de los ingresos de los jueces a que hace referencia el artículo 1 de la Ley 29718, con el objeto de proponer un proyecto de ley dentro de ciento ochenta (180) días calendario, debidamente financiado, del ordenamiento de dichos ingresos, el mismo que será aplicable de manera progresiva y ordenada, en el marco de las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público (Subrayado agregado).

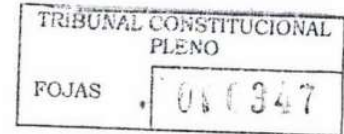
13. En cumplimiento de dicha ley se instaló la Comisión conformada por representantes del Poder Judicial y del Ministerio de Economía y Finanzas. Dicha comisión consensuó y elaboró un proyecto de ley que ordena los ingresos de los jueces. En la exposición de motivos de dicho proyecto de ley se consigna que su implementación tiene “un costo estimado de alrededor de S/. 87 millones anuales” y que dicho monto “será financiado con cargo al presupuesto institucional del Poder Judicial sin irrogar gasto al Tesoro Público”.

Lo transcrito evidencia que los S/. 87 millones destinados a la homologación de las remuneraciones de los jueces se encuentran debidamente financiados y forman parte del presupuesto del Poder Judicial, es decir, no irrogan gasto alguno al Tesoro Público. Esto es aceptado por el Ministerio de Economía y Finanzas; sin embargo, como dicho proyecto de ley nunca se aprobó los S/. 87 millones no fueron transferidos al presupuesto del Poder Judicial, sino que quedaron en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas. Por esta razón, el Poder Judicial dispone que la homologación de las remuneraciones de los jueces se efectuó con el fondo de reserva de contingencia, por cuanto los S/. 87 millones fueron depositados en dicha reserva.

Consecuentemente, el Poder Judicial cuando le requiere al Ministerio de Economía y Finanzas que proceda a asignar y transferir los recursos a través de la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ no le ordena que se disponga la reserva de contingencia, sino que en realidad le está solicitando que le deposite los S/. 87 millones que le corresponde y que no le fueron dados porque el proyecto de ley citado no fue aprobado por el Congreso de la República. En estricto, se evidencia que dichos fondos no forman parte de una naturaleza contingencial; sino, antes bien son fondos propios de la homologación de los jueces.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

El propio Ministerio de Economía y Finanzas ha reconocido que los S/. 87 millones forman parte del presupuesto institucional del Poder Judicial, por lo que resulta legítimo y razonable que dicho monto le sea depositada y que el Poder Judicial le solicite que éste le sea entregado.

En buena cuenta, este Tribunal considera que la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ no solo es producto del proceso de cumplimiento recaído en el Exp. N.º 6582-2009, sino también de los acuerdos y las propuestas elaboradas por la Comisión creada por la Ley N.º 29818, por lo que no afecta la competencia del Poder Ejecutivo de administrar a través del Ministerio de Economía y Finanzas la hacienda pública, así como la reserva de contingencia.

14. Debe señalarse que el Poder Ejecutivo debe viabilizar que en el presupuesto del año 2014 se prevea el cumplimiento total de la sentencia de vista contenida en la resolución del 10 de agosto de 2011, recaída en el expediente 6582-2009. El hecho de que sea este poder quien promueva la presente demanda, sin cumplir a la fecha la aludida sentencia - ni tampoco la STC 3919-2010-PC/TC expedida por este Tribunal con un mandato similar- demuestra una cuestionable actitud en la ejecución del mandato contenido en ellas, máxime si él, como lo ha afirmado en la demanda, tiene la rectoría en materia presupuestaria, como reflejo de su titularidad en la administración de la hacienda pública. Debe exigírsele el cumplimiento de una norma que lleva más de veinte años sin ser acatada, sobre todo tomando en cuenta que el Poder Ejecutivo tiene como principal obligación acatarla.
15. El artículo 118.1 de la Constitución, reiterado en el artículo 8.1.a. de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo, indica que corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, al ser una de las responsabilidades específicas de su rol como jefe de Estado (fundamento 2 de la STC 1277-1999-AA/TC). En efecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que *“Es verdad que la Constitución ha establecido que todos tenemos el deber de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación (artículo 38), pero es igualmente cierto que la atribución constitucional de hacer cumplir las leyes es una facultad que la Constitución le ha reservado de manera exclusiva, pero no excluyente, al Poder Ejecutivo. Por lo que ningún poder del Estado, órgano constitucional o particular puede afectar esta atribución constitucional”* (fundamento 32 de la STC 0006-2006-PCC/TC).
16. Por lo anterior, el Tribunal expresa que el Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, asuma sus responsabilidades conforme a los artículos 119 y 123 de la Constitución, disponiendo lo que fuere conveniente a través de las carteras



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

| | |
|----------------------------------|--------|
| TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO | |
| FOJAS | 010348 |

EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

comprometidas, para que el proceso de nivelación se ejecute inmediatamente. Asimismo, de manera especial, el Consejo de Ministros está compelido a no autorizar nuevos procesos por parte de cualquiera de los ministerios, especialmente el MEF, encaminados a diferir el proceso de nivelación. En caso de que interpusieran nuevas demandas, éstas serán asumidas por este Colegiado como una muestra de resistencia a los mandatos del máximo ente jurisdiccional y serían rechazadas de plano, ordenando las correspondientes medidas de coerción y apercibimiento, conforme al artículo 22 del Código Procesal Constitucional.

17. Finalmente, corresponde declarar la extinción de la medida cautelar concedida mediante la Resolución de fecha 21 de mayo de 2013, por cuanto no se ha estimado la pretensión de declarar la nulidad de la resolución administrativa citada y las Resoluciones N.ºs 91 y 95.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda en el extremo que se solicita que se declare que el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas es el poder competente para administrar la hacienda pública, así como la reserva de contingencia.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en el extremo que se solicita que se declare la nulidad de la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ.
3. **DISPONER** que el Ministerio de Economía y Finanzas cumpla con lo establecido en el fundamento jurídico 13.
4. **DISPONER** que los poderes públicos, según sus atribuciones, cumplan con incluir el monto requerido para la nivelación total de los jueces en el presupuesto para el ejercicio fiscal 2014, bajo responsabilidad. En el caso específico del Poder Ejecutivo, debe emplazársele para que, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, disponga lo conveniente para que se cumpla el mandato judicial expresado en la sentencia de fecha 10 de agosto de 2011 (Expediente 6582-2009), expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, teniendo en cuenta lo expresado por el Tribunal Constitucional en la presente sentencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO
FOJAS . 040349

EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

5. Declarar **IMPROCEDENTE** las solicitudes de intervención litisconsorcial facultativa y de incorporación como partícipe.
6. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo que se solicita que se declare la nulidad de las Resoluciones N.ºs 91 y 95.
7. Declarar la **EXTINCIÓN** de la medida cautelar concedida mediante la Resolución de fecha 21 de mayo de 2013.

Publíquese y notifíquese.

SS.

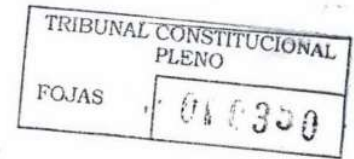
URVIGIA
VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ETO CRUZ

No obstante, compartir los puntos resolutive de la sentencia suscrita por la mayoría, debo expresar los siguientes fundamentos complementarios.

Con fecha 14 de mayo de 2013, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en representación del Poder Ejecutivo interpone demanda de conflicto competencial contra el Poder Judicial, solicitando que se declare la nulidad de: **a)** la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ, emitida por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de noviembre de 2012; **b)** la sentencia ampliatoria contenida en la Resolución N.º 91, de fecha 14 de marzo de 2013, emitida por el Quinto Juzgado Constitucional de Lima en el Exp. N.º 6582-2009; y **c)** la Resolución N.º 95, de fecha 22 de abril de 2013, que dispone la actuación parcial inmediata de la Resolución N.º 91, ambas emitidas en el proceso de cumplimiento seguido por la Asociación de Magistrados del Perú contra el Poder Judicial.

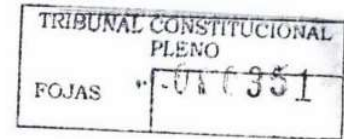
Se alega la afectación de la competencia del Poder Ejecutivo sobre la administración de la hacienda pública efectuada por la actuación jurisdiccional del Poder Judicial y que ésta se concreta con la Resolución N.º 91 y por conexidad también se produce con la Resolución N.º 95, en tanto que estas resoluciones vulneran su competencia de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, así como la referida a la administración de la hacienda pública respecto a la materia presupuestaria, pues la potestad de destinar y transferir recursos del Tesoro Público o de la Reserva de Contingencia para nivelar las remuneraciones de los magistrados forma parte de la competencia de la administración de la hacienda pública, cuyo titular es el Poder Ejecutivo y es ejercida a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

El demandante solicita que el Tribunal Constitucional emita un fallo que garantice las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de los fondos públicos, ya que el Poder Judicial a través de actuaciones administrativas y jurisdiccionales ha afectado su competencia de administrar la hacienda pública.

El Procurador Público Adjunto a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial contesta la demanda señalando que se pretende desconocer la calidad de cosa juzgada de la sentencia ampliatoria de fecha 14 de marzo de 2013, que no fue impugnada y quedó consentida. Indica que mediante dicha resolución se señaló que el uso de una parte de los recursos de la reserva de contingencia no altera la Ley Anual del Presupuesto ni contraviene el principio de legalidad presupuestaria; por el contrario, su uso para homologar las remuneraciones de los jueces se justifica en la medida en que se trata de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

gastos que por su naturaleza y coyuntura no pudieron ser previstos en el Presupuesto del Poder Judicial. Es más, en dicha sentencia se reconoce que el Ministerio de Economía y Finanzas tiene la competencia de administrar la hacienda pública, y esa es la razón por la que se le incorporó al proceso para que brinde las facilidades a efectos de que el Poder Judicial cumpla con nivelar las remuneraciones de los jueces con cargo a la reserva de contingencia. Agrega, que el Tribunal Constitucional ha establecido que los recursos para el pago de las obligaciones dinerarias impuestas al Estado mediante resoluciones judiciales puede provenir no sólo del pliego presupuestal donde se generó la deuda sino también de las partidas presupuestarias comunes a todos los pliegos.

FUNDAMENTOS

§. Cuestión procesal previa: pedidos de incorporación al proceso

1. Antes de entrar a analizar la procedencia de la pretensión y la fundabilidad de sus alegatos, es necesario resolver los pedidos de incorporación al proceso que obran en autos.

Tenemos así que diversos jueces han solicitado ser incorporados al presente proceso como litisconsortes facultativos y que la Procuraduría Especializada en Materia Constitucional ha solicitado que el Congreso de la República sea incorporado como participe.

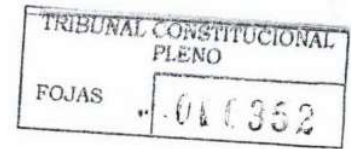
2. Con relación a los pedidos de intervención litisconsorcial facultativa, considero que éste resulta improcedente debido a que los solicitantes no tienen legitimidad activa ni pasiva para ser parte en un proceso competencial y porque en el proceso de autos no está en controversia la violación de un interés o derecho subjetivo, sino determinar el poder a que corresponde la competencia controvertida.
3. En cuanto al pedido de que el Congreso de la República sea incorporado como participe, considero que éste también es improcedente por cuanto en el presente proceso no está controversia alguna de sus competencias constitucionales y porque su incorporación no ha sido solicitada por el propio Congreso de la República.

§. Procedencia de la pretensión

4. La demanda tiene por finalidad que se declare la nulidad de: a) la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ, emitida por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de noviembre de 2012; b) la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

sentencia ampliatoria contenida en la Resolución N.º 91, de fecha 14 de marzo de 2013, emitida por el Quinto Juzgado Constitucional de Lima en el Exp. N.º 6582-2009; y c) la Resolución N.º 95, de fecha 22 de abril de 2013, que dispone la actuación parcial inmediata de la Resolución N.º 91, ambas emitidas en el proceso de cumplimiento seguido por la Asociación de Magistrados del Perú contra el Poder Judicial.

Asimismo, se solicita que se emita un fallo que garantice las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de los fondos públicos.

5. Para analizar la pretensión consistente en que se declare la nulidad de las Resoluciones N.ºs 91 y 95, conviene recordar que en la STC 00001-2010-CC/TC el Tribunal precisó que “en ningún caso la alegación de la existencia de un vicio de validez constitucional sustantivo en el acto de un órgano constitucional puede dar lugar a la procedencia de una demanda de conflicto competencial”.

En el presente caso, se alega que las resoluciones judiciales mencionadas vulneran “los procedimientos establecidos para la elaboración del presupuesto, previst[o]s de forma clara en las leyes de desarrollo constitucional sobre la administración de los recursos del Estado”.

El alegato transcrito demuestra que a las Resoluciones N.ºs 91 y 95 se le atribuye un vicio de validez sustantivo y no competencial, razón por la cual este extremo de la demanda es improcedente por cuanto el presente proceso no es la vía idónea para analizar el vicio de validez imputado. Lo mismo no sucede con la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ, razón por lo que cabe emitir un pronunciamiento de fondo.

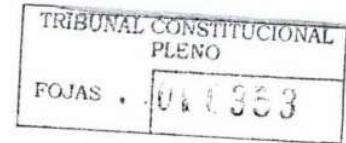
§. Análisis de la competencia controvertida

6. La Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ resuelve lo siguiente:

Artículo Primero.- Nivelar, en cumplimiento del mandato judicial dictado por el Quinto Juzgado Especializado Constitucional de Lima, las remuneraciones de los Jueces Superiores, Jueces Especializados y Mixtos, y Jueces de Paz Letrados de toda la República, aplicando los porcentajes contemplados en el artículo 186º, inciso 5, literal b), del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial (...).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

Artículo Segundo.- Requerir al Ministerio de Economía y Finanzas para que proceda a asignar y transferir los recursos adicionales del Tesoro Público, para el cumplimiento efectivo de las escalas remunerativas fijadas en la presente resolución, en aplicación de la sentencia dictada en el proceso constitucional de cumplimiento seguido ante el Quinto Juzgado Especializado Constitucional de Lima, y que tiene autoridad de cosa juzgada.

Artículo Tercero.- Disponer que la Gerencia General del Poder Judicial, proceda a incluir los montos señalados en el artículo primero de la presente resolución en la formulación del presupuesto institucional para los siguientes ejercicios presupuestales.

Artículo Cuarto.- Poner en conocimiento del señor Juez del Quinto Juzgado Especializado Constitucional de Lima lo dispuesto en la presente resolución, a efectos de determinar el cumplimiento de lo ordenado por el referido órgano jurisdiccional.

7. En la demanda se alega “que lo establecido en esta resolución administrativa vulnera [las] competencias [del Poder Ejecutivo] sobre hacienda pública, y que además su expedición supone un ejercicio indebido de las competencias otorgadas al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial”, pues “entre ellas, no se encuentra la de establecer el monto de la remuneración de los magistrados”.
8. Al respecto, estimo pertinente recordar que el derecho a un ingreso equitativa y suficiente de los jueces no solo se encuentra reconocido en el artículo 24º de la Constitución, sino que está desarrollado en el Texto Único Ordenando de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En este sentido, su artículo 186º, inciso 5, literal b), dispone que los jueces tienen derecho a percibir un ingreso acorde con su función, dignidad y jerarquía. Para estos fines se toma en cuenta que los ingresos de los Jueces Superiores es del 90% del total que perciban los Jueces de la Corte Suprema; el de los Jueces Especializados y Mixtos es del 80%, y el de los Jueces de Paz Letrados es del 70%, referidos estos porcentajes al haber total de los Jueces de la Corte Suprema.

En buena cuenta, el monto de la remuneración de los jueces se encuentra determinado en el Texto Único Ordenando de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por lo que no puede considerarse que el cuadro aprobado por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

| | |
|----------------------------------|--------|
| TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO | |
| FOJAS | 010334 |

EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

en el artículo primero de la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ exceda sus competencias.

9. En el caso del derecho a un ingreso equitativo y suficiente de los jueces el artículo 186º, inciso 5, literal b) del Texto Único Ordenando de la Ley Orgánica del Poder Judicial forma parte del bloque de constitucionalidad del artículo 24º de la Constitución, por lo que debe ser respetado y cumplido no solo por el Poder Ejecutivo sino también por el Poder Judicial, razón por la cual considero que el cuadro aprobado por el artículo primero de la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ no afecta ni menoscaba las competencias del Poder Ejecutivo.

Es más, resulta patente y manifiesto el incumplimiento de satisfacción del derecho reconocido en el artículo 186º, inciso 5, literal b) del Texto Único Ordenando de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues han transcurrido más de 20 años desde que se publicó el Decreto Supremo N.º 017-93-JUS y hasta la fecha los jueces no perciben el ingreso que por ley les corresponde, situación que no solo afecta su derecho a un ingreso equitativo y suficiente, sino que también es contraria al mandato previsto en el artículo 38º de la Constitución que impone la obligación de “respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación”.

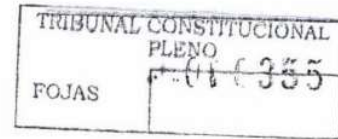
Resulta evidente que en estos 20 años ningún Gobierno ha tenido la intención de satisfacer el derecho que por ley les corresponde a los jueces, omisión que genera un *estado de cosas inconstitucionales* que no puede subsistir ni permitirse, pues ello atenta y daña la esencia del Estado Constitucional cuyo fin es el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.

10. Lo dicho hasta ahora no significa que la satisfacción del derecho a un ingreso que por ley les corresponde desconozca la competencia prevista en el inciso 17) del artículo 118º de la Constitución, cuyo texto dice que corresponde al Presidente de la República administrar la hacienda pública. Entonces, es indudable que la competencia de administrar la hacienda pública le corresponde al Poder Ejecutivo y no al Poder Judicial, y que conforme al artículo 78º de la Constitución le compete al Presidente de la República enviar al Congreso de la República el proyecto de Ley de Presupuesto.

El artículo segundo de la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ que resuelve requerir al Ministerio de Economía y Finanzas para que proceda a asignar y transferir los recursos adicionales del Tesoro Público para el cumplimiento efectivo de las escalas remunerativas de los jueces no desconoce ni menoscaba las competencias indicadas del Presidente de la República, por cuanto mediante esta resolución el Poder Judicial no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

está presentando un proyecto de Ley de Presupuesto ante el Congreso de la República, ni está modificando, transfiriendo o aprobando partidas presupuestarias.

11. En la demanda también se alega que no es competencia del Poder Judicial administrar la reserva de contingencia, pues ello únicamente le compete al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

Sobre el particular, cabe indicar que el artículo 44º de la Ley N.º 28411 dispone que “Las Leyes de Presupuesto del Sector Público consideran una Reserva de Contingencia que constituye un crédito presupuestario global dentro del presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, destinada a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los Presupuestos de los Pliegos. El importe del crédito presupuestario global no será menor al uno por ciento (1%) de los ingresos correspondientes a la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios que financia la Ley de Presupuesto del Sector Público”. Asimismo, la Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas en su artículo 5º señala, entre otras cosas, que le corresponde planear, dirigir y controlar el presupuesto.

Las normas citadas evidencian que al Poder Judicial no le compete administrar la reserva de contingencia, por cuanto su administración es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo que es ejercida a través del Ministerio de Economía y Finanzas. En efecto, el Anexo del Decreto Supremo N.º 129-2013-EF demuestra que el Ministerio de Economía y Finanzas es el órgano que mediante resoluciones ministeriales o decretos supremos dispone la transferencia de partidas de la reserva de contingencia y la modifica presupuestariamente.

12. De otra parte, es de conocimiento público que las sentencias estimativas de los procesos de cumplimiento que ordenan la ejecución del mandato previsto en el artículo 186º, inciso 5, literal b) del Texto Único Ordenando de la Ley Orgánica del Poder Judicial originaron que se emita la Ley N.º 29818 que en su artículo único dispone:

Constitúyese una comisión conformada por representantes del Poder Judicial y del Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de evaluar la situación de los ingresos de los jueces a que hace referencia el artículo 1 de la Ley 29718, con el objeto de proponer un proyecto de ley dentro de ciento ochenta (180) días calendario, debidamente financiado, del ordenamiento de dichos ingresos, el mismo que será aplicable de manera progresiva y ordenada, en el marco de las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público (Subrayado agregado).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

| | |
|----------------------------------|--------|
| TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLENO | |
| FOJAS | 101358 |

EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

13. En cumplimiento de dicha ley se instaló la Comisión conformada por representantes del Poder Judicial y del Ministerio de Economía y Finanzas. Dicha comisión consensuó y elaboró un proyecto de ley que ordena los ingresos de los jueces. En la exposición de motivos de dicho proyecto de ley se consigna que su implementación tiene “un costo estimado de alrededor de S/. 87 millones anuales” y que dicho monto “será financiado con cargo al presupuesto institucional del Poder Judicial sin irrogar gasto al Tesoro Público”.

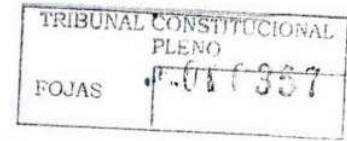
Lo transcrito evidencia que los S/. 87 millones destinados a la homologación de las remuneraciones de los jueces se encuentran debidamente financiados y forman parte del presupuesto del Poder Judicial, es decir, no irrogan gasto alguno al Tesoro Público. Esto es aceptado por el Ministerio de Economía y Finanzas; sin embargo, como dicho proyecto de ley nunca se aprobó los S/. 87 millones no fueron transferidos al presupuesto del Poder Judicial, sino que quedaron en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas. Por esta razón, el Poder Judicial dispone que la homologación de las remuneraciones de los jueces se efectuó con el fondo de reserva de contingencia, por cuanto los S/. 87 millones fueron depositados en dicha reserva.

Consecuentemente, el Poder Judicial cuando le requiere al Ministerio de Economía y Finanzas que proceda a asignar y transferir los recursos a través de la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ no le ordena que se disponga la reserva de contingencia, sino que en realidad le está solicitando que le deposite los S/. 87 millones que le corresponde y que no le fueron dados porque el proyecto de ley citado no fue aprobado por el Congreso de la República. En estricto, se evidencia que dichos fondos no forman parte de una naturaleza contingencial; sino, antes bien son fondos propios de la homologación de los jueces, a los que deben ser destinados; por lo que resulta legítimo que dicho monto le sea depositado ante el requerimiento efectuado por el Poder Judicial.

No obstante, ante el requerimiento de las partes implicadas en este proceso, es decir el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, y teniendo en cuenta el impacto presupuestal de la presente decisión, estimo prudente establecer una *vacatio* en la ejecución de la presente sentencia, a efectos de que se logre arribar a un consenso entre ambos poderes del Estado con relación a la *forma* cómo debe llevarse adelante la homologación de los jueces del Poder Judicial (porcentajes homologatorios, conceptos remunerativos, etc.). Este consenso debe concretarse en la emisión de una ley que establezca los marcos normativos para dicha homologación. En consecuencia se exhorta al Congreso de la República a que atienda el proyecto de ley *consensuado* entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial con carácter de urgencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

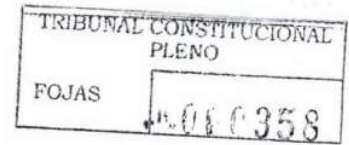
La *vacatio* a que se hace referencia en el párrafo anterior vence el 20 de diciembre del presente año. Cumplido dicho plazo sin que se llegue a un acuerdo aprobado por ambas partes y plasmado en una ley, entiendo que la homologación debe iniciarse automáticamente, destinando para el efecto los S/. 87 millones que el Ministerio de Economía y Finanzas tenía previsto para la implementación de la homologación.

En el supuesto que no se llegue a un acuerdo y tenga que iniciarse el proceso de ejecución de la presente sentencia, este Tribunal debe precisar que el marco normativo aplicable para dicha homologación, es el constituido por el artículo 186, inciso 5, literal b) del D.S. N° 017-93-JUS, Ley Orgánica del Poder Judicial, el cual conforme lo estableció el Tribunal en la sentencia recaída en el Expediente 3919-2010-PC/TC (fundamento jurídico 10), dispone que la homologación se efectúa sobre la base del **total de los ingresos** de lo que percibe un Vocal de la Corte Suprema, y no sobre la base de la remuneración. Es decir, la homologación no se efectúa sobre la base del concepto de remuneración, sino de ingreso total. En síntesis, al margen de lo que la Ley establezca sobre la remuneración que percibe un magistrado del Poder Judicial, la homologación dispuesta por el artículo 186, inciso 5, literal b) del D.S. N° 017-93-JUS, Ley Orgánica del Poder Judicial, se efectúa sobre la base del total de **ingresos** de un Vocal de la Corte Suprema.

14. En consecuencia, debo ser enfático en señalar que el Poder Ejecutivo debe, a través de las carteras correspondientes, viabilizar que en el Presupuesto General de la República se incluya el cumplimiento de la sentencia de vista contenida en la resolución del 10 de agosto de 2011, recaída en el expediente 6582-2009, la que deberá continuar su ejecución en base a los parámetros establecidos en la presente sentencia, es decir, en función del ingreso y no de la remuneración como monto referencial para la homologación. El hecho de que sea este poder quien promueva la presente demanda, sin cumplir a la fecha la aludida sentencia demuestra una cuestionable actitud en la ejecución del mandato contenido en ella, máxime si él, como lo ha afirmado en la demanda, tiene la rectoría en materia presupuestaria, como reflejo de su titularidad en la administración de la hacienda pública. Debe exigírsele el cumplimiento de una norma que lleva más de veinte años sin ser acatada, sobre todo tomando en cuenta que el Poder Ejecutivo tiene como principal obligación “cumplir y hacer cumplir las leyes”.
15. El artículo 118.1 de la Constitución, reiterado en el artículo 8.1.a. de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo, indica que corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, al ser una de las responsabilidades específicas de su rol como jefe de Estado (fundamento 2 de la STC 1277-1999-AA/TC).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

En efecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que *“Es verdad que la Constitución ha establecido que todos tenemos el deber de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación (artículo 38), pero es igualmente cierto que la atribución constitucional de hacer cumplir las leyes es una facultad que la Constitución le ha reservado de manera exclusiva, pero no excluyente, al Poder Ejecutivo. Por lo que ningún poder del Estado, órgano constitucional o particular puede afectar esta atribución constitucional”* (fundamento 32 de la STC 0006-2006-PCC/TC).

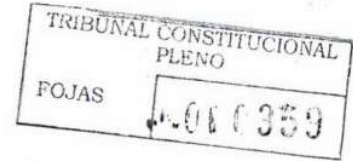
16. Por lo anterior, el Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, debe asumir sus responsabilidades conforme a los artículos 119 y 123 de la Constitución, disponiendo lo que fuere conveniente a través de las carteras comprometidas, para que el proceso de nivelación se ejecute. Asimismo, de manera especial, el Consejo de Ministros está compelido a no autorizar nuevos procesos por parte de cualquiera de los ministerios, especialmente el MEF, encaminados a diferir el proceso de nivelación. En caso de que interpusieran nuevas demandas, éstas serán asumidas por este Colegiado como una muestra de resistencia a los mandatos del máximo ente jurisdiccional.
17. Finalmente, corresponde declarar la extinción de la medida cautelar concedida mediante la Resolución de fecha 21 de mayo de 2013, por cuanto no se ha estimado la pretensión de declarar la nulidad de la resolución administrativa citada y las Resoluciones N.ºs 91 y 95.

En consecuencia, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda en el extremo que se solicita que se declare que el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas es el poder competente para administrar la hacienda pública, así como la reserva de contingencia.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en el extremo que se solicita que se declare la nulidad de la Resolución Administrativa N.º 235-2012-CE-PJ.
3. **DISPONER** que el marco normativo aplicable a la homologación de los jueces es el contenido en el artículo 186, inciso 5, literal b) del D.S. N.º 017-93-JUS, Ley Orgánica del Poder Judicial, de conformidad con la interpretación efectuada en el fundamento 13, a la cual deberá ajustarse todo proceso judicial en trámite o en etapa de ejecución de sentencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00002-2013-PCC/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

4. **DISPONER** que el Poder Ejecutivo cumpla lo dispuesto en el fundamento 13, en lo referente a la asignación de los recursos para la homologación en el presente año fiscal.
5. **DISPONER** la *vacatio* de la presente sentencia hasta el 20 de diciembre del presente año, a efectos de que el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial lleguen a un acuerdo con relación a la *forma* cómo debe llevarse adelante la homologación de los jueces del Poder Judicial (porcentajes homologatorios, conceptos remunerativos, etc.). Este consenso debe concretarse en la emisión de una ley que establezca los marcos normativos para dicha homologación; en consecuencia,
6. **EXHORTAR** al Congreso de la República a que atienda el proyecto de ley *consensuado* entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial con carácter de urgencia.
7. Declarar **IMPROCEDENTE** las solicitudes de intervención litisconsorcial facultativa y de incorporación como partícipe.
8. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo que se solicita que se declare la nulidad de las Resoluciones N.ºs 91 y 95.
9. Declarar la **EXTINCIÓN** de la medida cautelar concedida mediante la Resolución de fecha 21 de mayo de 2013.

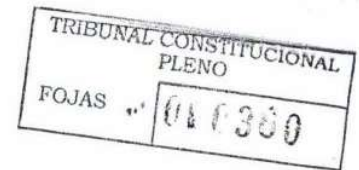
SS.
ETO CRUZ

Lo que certifico:


OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Exp. N° 0002-2013-PCC/TC

LIMA

PODER EJECUTIVO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO URVIOLA HANI

Con el debido respeto por la opinión de nuestros colegas magistrados, emito el presente voto singular por las razones que a continuación expongo:

1. El Código Procesal Constitucional establece que “*El conflicto se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales (...) adopta decisiones (...) afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro (...)*” (artículo 110). Como están en juego atribuciones, es decir, las posibilidades jurídicas de actuación que la Constitución y las leyes orgánicas que la desarrollan confieren a los poderes y órganos constitucionales (fundamento 10.4 de la STC 0013-2003-CC/TC), el conflicto producido es uno ‘por menoscabo de atribuciones constitucionales en sentido estricto’, toda vez que el Poder Judicial habría realizado actuaciones administrativas y jurisdiccionales que afectarían atribuciones correspondientes al Poder Ejecutivo. Para definir si es correcto lo afirmado por el accionante, es pertinente desarrollar dos niveles de análisis.

A. CUESTIONES PROCESALES PREVIAS

2. Con fecha 31 de mayo de 2013, el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional solicitó al Tribunal Constitucional incorporar al proceso de autos, en calidad de partícipe, al Congreso de la República, atendiendo a su competencia respecto a la aprobación del Presupuesto General de la República, en la medida que en el presente caso la verificación de la alegada afectación de las competencias del Poder Ejecutivo por parte del Poder Judicial debe ser analizada teniendo en cuenta las competencias de todos los órganos que intervienen en el procedimiento de formulación del Presupuesto.
3. Posteriormente, diversas personas solicitaron al Tribunal Constitucional que al amparo de los artículos 54 del Código Procesal Constitucional y 94 del Código Procesal Civil, se admita su intervención litisconsorcial, en calidad de litisconsorte facultativo, respecto de la parte demandada (Poder Judicial) en el presente proceso, y que en su oportunidad se declare improcedente la demanda. Las solicitudes fueron las siguientes:



- Pedido realizado con fecha 8 de julio de 2013, en su calidad de magistrado, por don Jaime David Abanto Torres.
 - Pedido realizado con fecha 23 de agosto de 2013, en sus calidades de magistrados, por don Miguel Ángel Benito Rivera Gamboa, doña Graciela Esther Llanos Chávez, doña Luz Elena Jaúregui Basombrío, doña Elvira María Álvarez Olazábal, don Ronald Mixán Álvarez, doña María Rosario Niño Palomino, por doña Milagros Álvarez Echarri, don Carlos Alfredo Escobar Antezano, doña Aracely Denyse Baca Cabrera, doña Nancy Elizabeth Eyzaguirre Garate, don Germán Alejandro Aguirre Salinas, doña Rosa María Cabello Arce y doña Hilda Sancarranco Cáceda.
 - Pedido realizado con fecha 23 de agosto de 2013, en sus calidades de magistrados, por doña Ana Patricia Lau Deza, doña Silvia Ysabel Núñez Riva, doña Juana María Torreblanca Núñez, don Juan Carlos Valera Málaga, doña Liliana Amalia Chávez Berríos, doña Rosario Alfaro Lanchipa, don Henry Antonio Huerta Sáenz, doña María del Pilar Tupiño Salinas, don Julio César Rodríguez Rodríguez, doña Rose Mary Parra Rivera y doña Cristina Amparo Sánchez Tejada.
4. La intervención de personas distintas a las partes como litisconsorte facultativo ha sido admitida *ad hoc* para los procesos de inconstitucionalidad, razón por la cual es preciso en la presente resolución analizar, antes de decidir la aceptación o no de los pedidos realizados, la conveniencia de su reconocimiento para los procesos de conflicto competencial. El artículo 112 del Código Procesal Constitucional establece, al referirse al proceso de conflicto competencial, que “(...) *El procedimiento se sujeta, en cuanto sea aplicable, a las disposiciones que regulan el proceso de inconstitucionalidad (...)*”. Teniendo en cuenta que no puede equipararse la naturaleza de ambos procesos, corresponde decretar si las figuras de los partícipes y litisconsortes facultativos pueden ser transpoladas de uno a otro en los mismos términos, siendo para ello, aparte del Código Procesal Constitucional, en virtud del artículo IX del Título Preliminar de este último, adecuado utilizar las disposiciones pertinentes del Código Procesal Civil.
5. Tomando en consideración que en el proceso competencial de autos el demandante (Presidente de la República) cuestiona concretas resoluciones del demandado (Poder Judicial), se debe estudiar si es posible incorporar en el proceso al Congreso de la República en calidad de *partícipe*, a pedido del demandante. Al respecto, en primer lugar, se observa que el pedido no ha sido realizado por el propio interesado sino por una de las partes. De otro lado, no se ha justificado convenientemente por qué podría ayudar a la mejor interpretación constitucional en la discusión competencial materia del presente proceso. Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional estima que no existen razones de relevancia o trascendencia que justifiquen la incorporación del Congreso de la



República como partícipe, debiendo rechazarse la solicitud presentada por el Procurador Público Constitucional.

6. Que, de otro lado, en tres pedidos distintos, 25 solicitantes, que se desempeñan individualmente como jueces del Poder Judicial, solicitan su incorporación al proceso de conflicto competencial de autos como litisconsortes facultativos. Sin embargo, tales personas no podrían ser litisconsortes porque no tienen la calidad de partes del proceso. Por dichas consideraciones, **considero** que debe rechazarse tal pedido de incorporación al proceso de autos.

B. ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES RELATIVAS A LA RESERVA DE CONTINGENCIA

7. La cuestión central del presente conflicto competencial tiene que ver con la administración de la hacienda pública -el tesoro público en general y la reserva de contingencia en especial-, por lo que corresponde definir esta última.

B-1. DETERMINACIÓN DE LA RESERVA DE CONTINGENCIA

8. En el ámbito de la planificación y proyección de la administración económica y financiera del Estado, existen gastos o necesidades que pueden suceder o no suceder, cuya atención o financiación debido a esas características no pueden ser programadas en los presupuestos de los pliegos inicialmente aprobados, haciéndose necesaria, por ende, la creación de reservas que tengan por finalidad la de cubrirlos. Bajo este postulado, aparece la reserva de contingencia, provisión o dotación presupuestaria que ayuda al gobierno estatal a afrontar los requerimientos de eventuales gastos y que sirve para mantener el nivel de realismo del presupuesto público puesto que incorpora la incertidumbre como parte de sus cálculos.

B-1.a. La Reserva de la Contingencia en la Ley Anual de Presupuesto

9. La reserva de contingencia es parte del Presupuesto de la República y, por lo tanto, se rige por la ley de la materia, es decir, por la Ley Anual de Presupuesto, instrumento legal de gestión mediante el cual el Estado periódicamente programa sus actividades y proyectos en atención a la política general del gobierno, manifestada a través de sus políticas nacionales y sectoriales. El artículo 77 de la Constitución indica que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso, en el cual la asignación equitativa de los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización.



10. Un presupuesto comprende tanto los gastos que, como máximo, pueden contraer las entidades durante el año fiscal, en función a los créditos presupuestarios aprobados y los ingresos que financian dichas obligaciones, como las metas de resultados a alcanzar y las metas de productos a lograrse (artículo 9 de la Ley 28411, General del Sistema Nacional de Presupuesto). El presupuesto público *ergo* constituye una proyección cuantificada de las obligaciones de gastos que se deben atender en el año fiscal respectivo que se inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre, en función a los créditos presupuestarios autorizados que dan cobertura a tales gastos, y en función a los ingresos que se perciben en dicho período que financian dichos gastos.
11. Sobre la base del principio de competencia, previsto en los artículos 78, 79, 80, 160 y 162 de la Constitución, se delimita la esfera de actuación y funciones de las instituciones del Estado en el inicio del proceso de elaboración del presupuesto que culmina con la promulgación de la Ley de Presupuesto (fundamento 9.2 de la STC 0004-2004-CC/TC). Así, si bien es aprobada por el Congreso de la República, es el presidente de la República quien posee la iniciativa legislativa (artículo 78 de la Constitución), previa actuación de la Dirección General de Presupuesto Público integrante del Viceministerio de Hacienda (artículo 14 del Decreto Legislativo 183, Ley Orgánica del MEF). Es decir, es el propio MEF quien tiene intervención directa en la formulación del presupuesto, donde está inserta la reserva de contingencia.
12. Dentro de las Leyes de Presupuesto del Sector Público, se consideran una Reserva de Contingencia que constituye un crédito presupuestario global dentro del presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, destinada a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los Presupuestos de los Pliegos. Así lo define el artículo 44 de la Ley 28411, General del Sistema Nacional de Presupuesto.
13. Es así como la reserva de contingencia se postula como un crédito presupuestario que exige exclusividad en función del objetivo para el que han sido autorizados. Un crédito presupuestario se destina, exclusivamente, a la finalidad para la que haya sido autorizado en los presupuestos, o la que resulte de las modificaciones presupuestarias aprobadas conforme a ley (artículo 26.1 de la aludida Ley 28411).

B-1.b. Contenido de la Reserva de Contingencia

14. Como el Presupuesto de la República define cómo ha de estar compuesta la reserva de contingencia, la determinación de los recursos que lo integran y el uso de los mismos están sujetos a condiciones que provienen de su naturaleza misma en función de su finalidad, así como de la condición de crédito presupuestario, sujeta a la Ley Anual de Presupuesto.
15. El marco normativo que con mayor claridad desarrolla qué incluye la reserva de contingencia se encuentra en el artículo 44 de la Ley 28411, General del Sistema



Nacional de Presupuesto, para el cual tal reserva está “(...) *destinada a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los Presupuestos de los Pliegos (...)*”. Es así como la naturaleza de esta dotación presupuestaria permite calificar al hecho de la provisión de una reserva para solventar determinados gastos o necesidades contingentes como una verdadera obligación estatal, cuyo contenido normativo en el presupuesto anual fluye de la interpretación sistemática de la Constitución.

16. Como su mismo nombre lo expresa, dicha reserva está destinada a hacer frente a ‘gastos o necesidades contingentes’, no definidos en el Presupuesto de la República. Un gasto a financiar es *contingente* si puede suceder o no. Su producción responde fundamentalmente a causas ocasionales, fortuitas o accidentales, que hacen que tales gastos no puedan establecerse en los presupuestos de los pliegos.
17. Por tal razón, su finalidad en estricto no puede ser atender la implementación de la política general del gobierno expresada a través de las políticas nacionales y sectoriales, sino más bien la de atender los gastos o necesidades imprevistas que reúnan determinadas características, toda vez que -como se ha señalado- se trata de una provisión presupuestaria cuya única finalidad es financiar o solventar determinados gastos o necesidades que por sus características especiales no pueden ser programados en los Presupuestos de los Pliegos inicialmente aprobados. De lo expuesto, queda claro que la reserva de contingencia no puede ser utilizada para financiar los gastos o necesidades conocidas, recurrentes o frecuentes o los gastos que pudieron o debieron preverse y planificarse con la antelación suficiente para ser incorporados en los presupuestos de los pliegos.
18. Por tanto, **considero** que no es admisible que el monto de la reserva de contingencia sea discrecional, sino que debe especificarse en la Ley Anual de Presupuesto, determinando las condiciones claras y estrictas para su uso. Es la única forma de cumplir con el principio presupuestal de exactitud, previsto en el artículo 77 de la Constitución, según el cual debe consignarse “(...) *la totalidad de los recursos y gastos fiscales en atención al verdadero y real rendimiento de las fuentes de percepción de renta estatal, constituyéndose en la descripción cabal de las funciones y servicios que efectuará el órgano ejecutivo en su condición de responsable de la administración*” (fundamento 9.6 de la STC 0004-2004-CC/TC). En efecto, los gastos o necesidades a ser cubiertos con cargo a la reserva de contingencia deben estar señalados en la Ley de Presupuesto del Sector Público del año fiscal. Es lo que se denomina la previsión legal de los imprevistos. Y es que si el presupuesto público se ejecuta en función a la Ley Anual de Presupuesto, parece lógico sostener que los gastos o necesidades con cargo a dicha reserva también estén señalados en dicha ley.



B-1.c. Composición de la Reserva de Contingencia

19. La reserva de contingencia puede incluir situaciones de distinta naturaleza, siempre con la base constitucional correspondiente. A modo de ejemplo, y a fin de no incurrir en arbitrariedad, se debe utilizar lo que el MEF ha desarrollado a través del Informe 038-2013-EF/50.04, expedido por la Dirección General de Presupuesto Público y dirigido al Viceministro de Hacienda, de fecha 6 de mayo de 2013, básicamente en el punto 18. Asimismo, se ha servido de lo trabajado por el Fondo Monetario Internacional – FMI -en tanto institución internacional entre cuyos fines se encuentra aminorar el desequilibrio de sus balanzas de pagos y del cual el Perú es miembro- a través del Manual de Transparencia Fiscal, del 2007 (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>).
20. La reserva de contingencia, por tanto, dentro de la ley presupuestaria, debe estar dividida en dos grandes rubros, diferenciados, tomando en cuenta su carácter propio y disímil: la reserva indeterminada y la reserva determinable. Si la Ley Anual de Presupuesto no definiese qué tipo de reserva está reconociendo, se considerará que únicamente estará afectando a la reserva indeterminada.
21. Es verdad que no es posible conocer todos los supuestos posibles de gastos o necesidades contingentes; sin embargo, la exigencia de la previsión legal queda cumplida si se realiza la descripción de los supuestos determinables que constituyen gastos o necesidades contingentes y se deja mayor discrecionalidad a los indeterminados. La reserva de contingencia no supone ni puede suponer una dotación presupuestaria para la atención de un catálogo o lista en blanco de gastos, sino que le es exigible una descripción en la mayor medida posible de los mismos.

Reserva indeterminada

22. La propiedad intrínseca de la reserva de contingencia indica que dentro de ellas deben incluirse, como contenido natural, aquellas reservas cuyo evento y el monto que éste representa es completamente indeterminado. Se presenta cuando se desea la atención de situaciones que no han podido ser previstas, bajo la clase de situaciones de emergencia extraordinaria.
23. Por la categoría de los bienes constitucionales que están protegiendo, el importe del crédito presupuestario global de ésta de parte de la reserva de contingencia no puede ser menor al 1% de los ingresos correspondientes a la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios que financia la Ley de Presupuesto del Sector Público (artículo 44 de la Ley 28411, General del Sistema Nacional de Presupuesto).
24. En este caso el monto que se establezca en la Reserva de Contingencia sólo puede ser referencial, en tanto se desconoce si sucederá o no la calamidad, su magnitud y el monto que ésta costaría al erario nacional. Al no poder estar sustentado en base



objetiva alguna, no puede ser desglosado en el Presupuesto de la República, sino sólo señalado de manera global.

25. Las contingencias indeterminadas se podrían presentar de dos formas: las provenientes de factores naturales y las relativas a factores fiscales.

Por factores naturales

26. Las contingencias provenientes de factores naturales se encuentran reflejadas en situaciones como catástrofes, desastres naturales o situaciones de calamidad pública, que muchas veces devienen en declaratorias de estados de emergencia (artículo 137.1 de la Constitución).
27. Su reconocimiento se sustenta en que es una obligación del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (artículo 44 de la Constitución).

Por factores fiscales

28. Más allá de la labor monetaria, que corresponde con exclusividad al Banco Central de Reserva (artículo 84 de la Constitución), a través de la reserva de contingencia también se podría hacer frente a una recesión económica grave que impida que el Presupuesto de la República pueda cumplir uno de sus objetivos, cual es prever los posibles efectos económicos y sociales de los programas de ingresos y gastos fiscales durante un ejercicio presupuestal (fundamento 7.c de la STC 0004-2004-CC/TC).
29. Es así como a través de este tipo de reserva se podrían contrarrestar las variaciones en los supuestos clave empleados en los pronósticos macroeconómicos (como el aumento o disminución de un punto porcentual de la inflación) o de gastos presupuestarios (como la incertidumbre acerca de la magnitud de compromisos específicos de gasto que podrían variar en un año fiscal).

Reserva determinable

30. Son aquellas reservas que sirven para atender eventos que sí se han podido prever, pero que no existe seguridad total que puedan suceder. Tiene el atributo esencial de evitar situaciones próximas a ser asumidas como gasto público pero que como no pueden estar establecidas en los pliegos correspondientes dentro de la Ley Anual de Presupuesto, pero que se pueden prever al momento en que se está aprobando ésta, se incorporan en ésta como parte de una contingencia.
31. A diferencia de la reserva indeterminada, el monto de la reserva determinable que se establezca tiene que estar debidamente justificado, sustentado y especificado en la Ley Anual de Presupuesto, con la determinación de las partidas a las cuales se



destinaría la reserva. No tendría validez constitucional si no se especifica la justificación de esta asignación presupuestal.

32. La atención inmediata y oportuna de tales gastos o necesidades con cargo a los recursos de la reserva de contingencia posibilita dejar de lado todo procedimiento burocrático que resultase adverso para enfrentar la mencionada situación judicial o política que se produzca, por ejemplo a través de un crédito presupuestario suplementario.
33. Las contingencias determinables se presentan de dos maneras: por factores políticos o legislativos y por factores judiciales.

Por factores políticos

34. Las contingencias provenientes de factores políticos se exhiben como gastos cuya asignación a los pliegos están a la espera de la formalización de procedimientos o reglamentos por parte de los sectores responsables de implementar la política, tal como lo formula el propio MEF en el mencionado Informe 038-2013-EF/50.04.
35. En efecto, como generalmente ocurre, el complejo *iter* legislativo de un proyecto de ley que amerita gasto hace que la dación de la ley o incluso la implementación de la misma pueda culminar cuando el Presupuesto ya fue sancionado (artículo 109, ss. de la Constitución). Esto está en correlación directa con las partidas que no se han incluido en el presupuesto público porque no se sabe con certeza cuándo quedarán asentadas, qué magnitud tendrán o si van a hacerse efectivas.

Por factores judiciales

36. En la misma lógica de la contingencia por factores políticos, dentro de los pasivos contingentes también deberían preverse las posibles deudas derivadas de litigios contra el Estado que tienen que ser ejecutadas en el siguiente ejercicio presupuestal, tal como lo recomienda el FMI.
37. Tal como se verá más adelante, existe una forma específica de pago de las sentencias judiciales; pero, este tipo de reserva serviría en caso de advertirse un fuerte desembolso de dinero que no podría ser cubierto con la partida presupuestaria de cada pliego destinado al cumplimiento de sentencias, lo cual implicaría una técnica avanzada del sometimiento a la Constitución - específicamente, el artículo 139.2- del Poder Ejecutivo a la hora de formular el Presupuesto General de la República y del Poder Legislativo al momento de aprobarlo.
38. El reconocimiento de este tipo de reserva de contingencia está en correlación directa con el derecho a la ejecución de sentencias, que se condice con la efectividad de las resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada. Entonces, así como en caso se prevea un cambio remunerativo, por ejemplo de los profesores, a través de un proyecto de ley a punto de ser aprobado, la partida presupuestaria debe incluirse en la reserva de contingencia, también



correspondería comprenderse dentro de ella si ya salió una sentencia con calidad de cosa juzgada que verse sobre el mismo tema y aún no se solicita su ejecución.

39. Entonces, cuando el juez solicite al pliego correspondiente el cumplimiento de una determinada sentencia de alto impacto económico, el titular del pliego debe solicitar con carácter de urgente al MEF los fondos previstos en la reserva de contingencia para que se le transfiera con prontitud.

B-2. ADMINISTRACIÓN DE LA RESERVA DE CONTINGENCIA

40. La reserva de contingencia, en tanto crédito presupuestario, según se ha precisado *supra*, forma parte del Presupuesto Público, que concretamente debe estar ubicado dentro del presupuesto institucional del MEF, cuya ejecución como cualquier otro crédito presupuestario está sujeta a la Ley Anual de Presupuesto. Esta inclusión de la reserva de contingencia en el presupuesto del MEF hace que se entienda que su administración compete al Poder Ejecutivo.

B-2.a. Atribución constitucional del Poder Ejecutivo de la administración de la reserva de contingencia

41. Es al Presidente de la República a quien le corresponde la función de administrar la hacienda pública (artículo 118.17 de la Constitución), la que debe ser ejercida según las reglas de responsabilidad y transparencia fijadas por ley (artículo 8.2.d. de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo). Esta atribución constitucional que consiste en el estudio y evaluación del conjunto de las decisiones económicas sobre los ingresos y gastos consignados en el Presupuesto Público anual responde y se viabiliza a través de la política general del gobierno, expresada a través de las políticas nacionales y sectoriales, cuyo diseño, supervisión y ejecución es una atribución exclusiva del Poder Ejecutivo. En efecto, coherente con lo estipulado en el artículo 118.3 de la Constitución, el artículo 4.1 de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo señala que es una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.
42. Si la administración de la hacienda pública que supone el estudio y análisis de los ingresos y gastos del Presupuesto Público -dentro del cual se integra la reserva de contingencia-, en función de las políticas nacionales y sectoriales, está a cargo del Poder Ejecutivo, concretamente a cargo de cada uno de los ministerios (artículo 22 de la referida Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo), el MEF aparece como el ente rector de la administración económica y financiera del Sector Público. Esta atribución se deriva del artículo 5 del Decreto Legislativo 183, Ley Orgánica del MEF, que señala que le corresponde planear, dirigir y controlar los asuntos relativos, entre otros, al presupuesto, conclusión similar a la que se arriba a partir de la lectura del texto del artículo 5.1 de la Ley 28112, Marco de la



Administración Financiera del Sector Público, según el cual la autoridad central de los sistemas conformantes de la administración financiera del Sector Público es el MEF, y es ejercida a través del Viceministro de Hacienda.

43. De tales argumentos, la atribución constitucional de la administración de la hacienda pública, y en concreto, la administración de la reserva de contingencia, a propósito del conflicto competencial planteado, corresponde *única y exclusivamente* al Poder Ejecutivo, y por ello, ningún otro poder del Estado puede interferir en el cumplimiento de dicha atribución. Cualquier actuación o resolución que genere menoscabo en dicha atribución automáticamente deviene en inconstitucional.
44. En congruencia con lo señalado, la utilización de la reserva de contingencia está supeditada a la autorización previa a través de un Decreto Supremo, con la indicación precisa del gasto o necesidad a atender, sobre la base de la clasificación expuesta *supra*, así como la justificación suficiente de su uso en función a su finalidad. El artículo 45 de la Ley 28411, General del Sistema Nacional de Presupuesto señala que “*Las Transferencias o Habilitaciones que se efectúen con cargo a la Reserva de Contingencia se autorizan mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas (...)*”. Por esta razón, no es admisible en aras del respeto de la atribución constitucional del Poder Ejecutivo de administración de la reserva de contingencia que el Congreso de la República haya emitido leyes para disponer de la reserva de contingencia, tal como ocurriese con la Ley 29070, específicamente a través de su artículo 4.

B-2.b. Exigencia de razonabilidad de la administración de la reserva de contingencia por parte del Poder Ejecutivo

45. El criterio de razonabilidad, como límite a la discrecionalidad (Vid. STC 0090-2004-AA/TC) debe ser exigido en la administración de la reserva de contingencia por parte del Poder Ejecutivo a través del MEF. Tal pretensión está en correlación directa con lo establecido en el artículo 77 de la Constitución, que establece que la ejecución responde a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas.
46. A partir de la exigencia del principio de razonabilidad, es preciso señalar aquí que los gastos o necesidades que no fueron atendidos en el ejercicio fiscal en el que se produjeron, dejan de ser contingentes en el ejercicio fiscal siguiente, debiendo ser incorporados en los presupuestos de los pliego respectivos.
47. Asimismo, es necesario que el MEF administre convenientemente cada uno de los dos tipos de reserva de contingencia antes desarrollados. Asimismo, tomando en cuenta la urgencia de la intervención pública es preciso que la transferencia de fondos la realice con celeridad. Según éste, debe dotarse a todo trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión



en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto a sus funciones o vulnere el ordenamiento (interpretación mutatis mutandis del fundamento 12 de la STC 1966-2005-PHC/TC).

Respecto de la reserva indeterminada

48. Como no está determinado a qué suceso debe destinarse el 1% de los ingresos correspondientes a la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios que financia la Ley de Presupuesto del Sector Público destinada a la reserva indeterminada, un principio básico de su administración por parte del Poder Ejecutivo se encuentra en la prudencia en el uso de dichos recursos.
49. Tal uso responsable queda satisfecho si se realiza una administración sensata y equilibrada de los mismos, a fin de evitar el escenario en el que, al no existir los recursos suficientes para cubrir los gastos o necesidades imprevistas, sea necesario comprometer el equilibrio fiscal y la unidad presupuestaria a través del endeudamiento, la aprobación y promulgación de créditos presupuestarios suplementarios, entre otros.
50. Una situación como la descrita indudablemente tendría graves consecuencias en la administración de la hacienda pública, puesto que no sólo podría verse entorpecida la eficaz respuesta del Estado ante un gasto imprevisto, sino que también podrían vulnerarse -por ejemplo, en caso de producirse un desastre natural- los derechos fundamentales de la persona.

Respecto de la reserva determinable

51. A diferencia de la reserva indeterminada, en el caso de la determinable la labor del MEF comienza con la elaboración del proyecto de ley de Presupuesto, donde tendrá que especificar cuál es el monto exacto de la contingencia de naturaleza legislativa o judicial que se incluirá en la reserva de contingencia que sea aprobada por el Congreso de la República dentro de la Ley Anual de Presupuesto.
52. En tal sentido, tampoco sería admisible destinar recursos de la reserva de contingencia a gastos que al momento en que se aprobó la Ley Anual de Presupuesto no se podían prever.
53. Definido el monto de cada uno de los gastos incluidos como parte de la reserva de contingencia, es su responsabilidad que ni bien se apruebe la norma con rango de ley o se solicite la ejecución de la sentencia al pliego presupuestario correspondiente y éste se lo comunique, el MEF deba transferir los fondos previstos para cubrirlo.

B-2.c. Control del ejercicio de la atribución del Poder Ejecutivo en la administración de la reserva de contingencia

54. Ante todo, el control de la utilización correcta de la reserva de contingencia por parte del MEF recae en la Contraloría General de la República, siguiendo lo



estipulado en el artículo 82 de la Constitución. Sin embargo, caben dos opciones adicionales que considero como válidas a fin de viabilizar el mejor control del cumplimiento de la atribución constitucional de administración de la reserva de contingencia:

- A efectos de propiciar la mayor transparencia en el gasto público, además de la publicación de la disposición normativa en el diario oficial El Peruano, resulta aconsejable por parte del MEF la creación de una base de datos *on line* y la implementación de la misma de manera tal que permita el acceso inmediato a la información económica y financiera pública, concretamente referida al uso de los recursos de la reserva de contingencia, por parte de cualquier ciudadano.
- Asimismo, es pertinente resaltar que el Fondo Monetario Internacional, tomando en cuenta el constante abuso de las reservas de contingencia (numerales 171 y 174 del Manual de Transparencia Fiscal), haya formulado la preparación de informes auditados, preparados por el mismo MEF, para que el Poder Legislativo y el público conozcan en qué se utilizaron tales reservas (numeral 74 del Manual de Transparencia Fiscal).

55. Siguiendo la finalidad de los recursos de la reserva de contingencia, así como las limitaciones en el uso de los mismos, corresponde analizar la práctica realizada por el Poder Ejecutivo, a través del MEF, con relación al uso de los recursos de dicha reserva a efectos de constatar si se ha utilizado de manera adecuada y con prudencia exigida o no. La lógica del MEF de cómo utilizar la reserva de contingencia se trasluce en su proyección para el Año Fiscal 2013, con relación a este crédito suplementario global señaló que *“Se prevé en la Reserva de Contingencia la suma de S/. 5 273 millones, destinada a financiar gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los presupuestos de las entidades públicas (...) para el funcionamiento de entidades nuevas, reforma de la carrera pública magisterial, del servicio civil y para la política salarial de la Policía Nacional del Perú y Fuerzas Armadas, contrapartida de proyectos de inversión, seguro oncológico, bonificación diferencial para el personal de salud de las zonas alejadas y de frontera; e incremento de pensiones del Decreto Ley N° 20530; entre otros”* (Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, elaborado por el MEF, expuesto en el mencionado Informe 038-2013-EF/50.04). Sin embargo, a manera de ejemplo, se presentan diversos decretos supremos publicados en el diario oficial El Peruano en los ejercicios fiscales 2011 al 2013, referidos al uso de los recursos de la reserva de contingencia:

- Mediante el *Decreto Supremo 148-2011-EF*, de fecha 26 de julio de 2011, se autorizó la transferencia de partidas por S/. 29.781.408,00 para financiar la ejecución de proyectos de inversión pública de urbanismo y saneamiento en el departamento de Ica como consecuencia del sismo ocurrido en el 2007. Asimismo, mediante el *Decreto Supremo 149-2011-EF*, de fecha 26 de julio de 2011, se autorizó la transferencia de partidas por S/. 2.364.625,00 para atender



el cumplimiento de las funciones de la Unidad Ejecutora 014 Fondo para la Reconstrucción Integral de las Zonas Afectadas por los Sismos del 15 de agosto de 2007, así como para financiar la elaboración del expediente técnico y estudio definitivo del proyecto 'Construcción e implementación de un Centro de Atención y Rehabilitación para el personal con discapacidad de las Fuerzas Armadas'. En ambos casos por más altruista o benéfico que puedan ser los fines en el uso de la reserva de contingencia para la financiación de gastos como consecuencia del sismo ocurrido en el año 2007, no puede ser contingente al 2011, año en que fueron dados los mencionados decretos supremos.

Mediante el *Decreto Supremo 094-2013-EF*, de fecha 17 de mayo de 2013, se autorizó la transferencia de partidas por S/. 519.548,00 para atender el Proyecto de Inversión Pública de Emergencia denominado 'Rehabilitación de 02 salas de operaciones en el Hospital Goyeneche, Distrito, Provincia y Región Arequipa dañados por las intensas lluvias y flujo torrencial ocurrido el 08 de febrero de 2013'. Además, mediante el *Decreto Supremo 150-2011-EF*, de fecha 26 de julio de 2011, incluso analizado en la STC 0014-2011-PI/TC, se autorizó la transferencia de partidas por S/. 3.000.000,00 para financiar la implementación de las Universidades Nacionales de Frontera e Intercultural de la Selva Central Juan Santos Atahualpa. De otro lado, mediante el *Decreto Supremo 302-2012-EF*, de fecha 24 de diciembre de 2012, se autorizó la transferencia de partidas por S/. 26.119.248,00 para atender el pago de los beneficios por asignación por cumplir 20, 25 o 30 años de servicios a que se refiere el régimen del Decreto Legislativo 276, los que reconocía la Ley 24029, del Profesorado, así como los que se reconocen para otros regímenes especiales a cargo del Estado. A su vez, mediante el *Decreto Supremo 306-2012-EF*, de fecha 29 de diciembre de 2012, se autorizó la transferencia de partidas por S/. 4.591.340,00 para financiar el pago del diferencial remunerativo de 586 docentes nombrados en el nivel I de la Carrera Pública Magisterial y con encargaturas de función directiva y/o jerárquica. Por último, mediante el *Decreto Supremo 240-2013-EF*, de fecha 21 de setiembre de 2013, se autorizó la transferencia de partidas por S/. 133.787.751,00 a favor del Ministerio de Salud, sus Organismos Públicos y Gobiernos Regionales, destinados a financiar la implementación progresiva de las compensaciones y entregas económicas de los profesionales de la salud en el marco del Decreto Legislativo 1153, del 11 de setiembre de 2013. Las normas expuestas demuestran una administración inadecuada de la reserva de contingencia por parte del MEF toda vez que la atención de los gastos que implican el mejoramiento de las remuneraciones; el pago de ciertos beneficios laborales, la creación e implementación de instituciones educativas, entre otros, no parecen satisfacer el requisito de contingencia en los términos expuestos *supra*.



- Mediante el *Decreto Supremo 019-2013-EF*, de fecha 7 de febrero de 2013, se autorizó la transferencia de partidas por S/. 42.266.400,00 para atender la adquisición de inmuebles para las sedes de los Consulados de las ciudades de Barcelona, Milán y Buenos Aires, así como para los acondicionamientos requeridos. La utilización de la reserva de contingencia no cumple ninguno de los requisitos que debería cumplir, demostrándose el arbitrario uso que el MEF le puede dar, sin control alguno.
56. Los ejemplos expuestos, por tanto, advierten que muchos de los gastos o necesidades cubiertos a partir de la reserva de contingencia no han reunido el requisito de contingencia o, de razonabilidad dado que algunos de ellos tratan de gastos recurrentes o frecuentes -y no eventuales o accidentales- que bien pudieron ser previstos y/o planificados con la antelación suficiente en los presupuestos de los pliegos para los respectivos años fiscales.
57. Así las cosas, considero que el Poder Ejecutivo, a través del MEF, en ejercicio de su atribución constitucional de la administración de la hacienda pública, no ha efectuado en la mayoría de las ocasiones un uso adecuado de la reserva de contingencia, razón por la cual se le exige un uso razonable, bajo las responsabilidades de ley.

C. EXAMEN DEL MENOSCABO DE ATRIBUCIONES

58. Como no hay duda alguna acerca de que el Poder Ejecutivo, a través del MEF, es el órgano rector del Sector Economía y Finanzas del Estado, y por lo tanto tiene atribución exclusiva en materia fiscal, financiera, presupuestaria, tesorería, endeudamiento, contabilidad, entre otros, sobre todos los niveles del gobierno, compitiéndole con exclusividad la ejecución del presupuesto público -y concretamente la ejecución de la reserva de contingencia-, el Poder Judicial no tendría capacidad para decidir sobre el destino de dicha reserva.

C-1. ANÁLISIS DEL MENOSCABO DE ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO POR PARTE DEL PODER JUDICIAL

59. El artículo 138 de la Constitución estipula que la potestad de administrar justicia es ejercida por el Poder Judicial, a través de sus órganos jerárquicos, potestad asignada por voluntad popular, aun cuando los jueces no sean elegidos directamente por medio de sufragio directo, salvo los de paz (fundamento 14 al 16 de la STC 0006-2006-CC/TC). Pero por más que este poder emane del pueblo, quienes lo ejerzan lo deben hacer con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen (artículo 45 de la Norma Suprema). Es así como el ejercicio del poder por parte de los jueces debe realizarse según los límites precisados por la Constitución o las normas que la desarrollan. El Poder Judicial ejerce, por tanto, su potestad de administrar justicia dentro de un marco



de respeto de los derechos fundamentales, de los principios y valores constitucionales y de las atribuciones de otros poderes u órganos constitucionales del Estado.

60. Bajo este postulado, el Poder Judicial debe respetar, como todo poder del Estado, el principio de la separación del poder, reconocido en el artículo 43 de la Constitución. Este principio no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado. Por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como control y balance entre los poderes del Estado *-checks and balances of powers-* y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos. Esto explica el hecho de que si bien la Constitución establece que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones (artículo 138.2), dimana de ella también la prescripción de que el Poder Judicial no ha de turbar ilegítimamente el ejercicio de las atribuciones de otros poderes del Estado.
61. Así pues, el Poder Judicial no puede dictar disposiciones o resoluciones que se encuentren en abierta contradicción con las disposiciones establecidas en la Constitución y con los intereses nacionales, pues como se dijo *supra*, el artículo 43 de la Constitución reconoce el principio de separación de poderes, mediante el cual garantiza una división de funciones estatales, pero que éste implica necesariamente un deber de cooperación entre los demás poderes.
62. De lo señalado se colige que nadie puede entrometerse en la administración de la hacienda pública y de la reserva de contingencia *-en función del presupuesto público aprobado para cada año fiscal (artículo 77 y 118.1 de la Constitución)-* por ser una atribución que corresponde *única y exclusivamente* al Poder Ejecutivo, a través del MEF. Ni siquiera el Congreso de la República puede tener iniciativa para crear e incrementar el gasto público sin previa coordinación con el Poder Ejecutivo, cuya inobservancia constituye la violación del artículo 79 de la Constitución.
63. Como tal atribución constitucional no puede ser compartida con otro poder del Estado, queda claro que el Poder Judicial carece de las atribuciones constitucionales para disponer u ordenar el uso de los recursos de la reserva de contingencia, ya sea a través de resoluciones administrativas o jurisdiccionales. Cuando lo hace está ejerciendo atribuciones en menoscabo de las asignadas al Poder Ejecutivo, por lo que es fundada la demanda interpuesta.
64. Según el artículo 113 del Código Procesal Constitucional, la sentencia en un proceso de conflicto competencial, aparte de determinar los poderes o entes estatales a que corresponden las atribuciones controvertidas, “(...) *anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia (...)*”. Es así como de lo que se trata en esta parte de la sentencia es de verificar cuál o cuáles son las actuaciones del Poder Judicial que estarían afectando las atribuciones



constitucionales del Poder Ejecutivo referidas a la administración de la hacienda pública, con relación a la materia presupuestaria, y la de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes. A entender del demandante, deberían anularse una resolución administrativa y dos jurisdiccionales, y corresponde definir si tal pedido puede estimarse o no.

C-2. ANÁLISIS DE VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA SUPUESTAMENTE VICIADA DE INCOMPETENCIA

65. La actuación administrativa del Poder Judicial está sustentada en la Resolución Administrativa 235-2012-CE-PJ, de fecha 27 de noviembre del 2012, aprobada por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, y publicada el 29 de noviembre de 2012 en el diario oficial El Peruano. Esta resolución administrativa tiene por finalidad nivelar las remuneraciones de los jueces superiores, jueces especializados y mixtos y jueces de paz letrados de la República, aplicando los porcentajes contemplados en el artículo 186.5.b, del Decreto Supremo 017-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cumplimiento de la Resolución 43, de fecha 22 de mayo de 2012, expedida en la etapa de ejecución en un proceso de cumplimiento, que a su vez requiere el cumplimiento de la sentencia de fecha 10 de agosto de 2011, que declaró fundada la demanda de cumplimiento interpuesta por la Asociación Nacional de Magistrados contra el Poder Judicial.
66. Por tanto, la decisión del Poder Judicial de “*REQUERIR al Ministerio de Economía y Finanzas para que proceda a asignar y transferir los recursos adicionales del Tesoro Público, para el cumplimiento efectivo de las escalas remunerativas fijadas en la presente resolución, en aplicación de la sentencia dictada en el proceso constitucional de cumplimiento seguido ante el Quinto Juzgado Constitucional y que tiene autoridad de cosa juzgada*” (Artículo Segundo de la Resolución Administrativa 235-2012-CE-PJ) vulnera la atribución constitucional del Poder Ejecutivo de administrar la hacienda pública y la de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, toda vez que el Poder Judicial no está en capacidad de exigir al MEF le transfiera fondos por más que haya una sentencia que deba ser cumplida.
67. Si bien *supra*, se ha señalado que podría incluirse dentro de la reserva de contingencia una partida especial destinada al pago de sentencias judiciales, lo real y concreto es que en el presente caso, no hubo una previsión para incluir como contingencia dentro del Presupuesto de la República del año 2013 la ejecución de la sentencia de fecha 10 de agosto de 2011, pese a haber sido emitida antes de su formulación, demandando un fuerte desembolso de dinero de parte del Estado, a través del pliego del Poder Judicial. Congruente con lo afirmado *supra*, también debería habilitarse en la aprobación de la Ley de Presupuesto, así como se hace actualmente con los proyectos de ley que aún no concluyen su *iter* parlamentario, un *item* específico dentro de la reserva de contingencia que esté



referido al cumplimiento de sentencias, en tanto forma de contingencia determinable.

68. El Poder Judicial, en el ámbito administrativo, tuvo a su disposición otros mecanismos para que, dentro de los cauces legales presupuestales correspondientes, pueda solicitar el cumplimiento de una sentencia judicial, sin que ninguno de ellos fuese utilizado.
- En vista que el Poder Judicial tiene la atribución de presentar su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo, sin que lo pueda modificar, para su integración al proyecto general de presupuesto cuando se formule ante el Congreso (artículo 145 de la Constitución, interpretado en el fundamento 41 de la STC 0004-2004-CC/TC), el Consejo Ejecutivo pudo incluir, como parte de su iniciativa presupuestaria, en coordinación con el Poder Ejecutivo, una partida específica en el proyecto de Ley Anual de Presupuesto del año 2013 a fin de que dé cumplimiento a la sentencia.
 - El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial también pudo haber presentado ante el Congreso de la República un proyecto de ley de crédito suplementario a fin de cubrir la mencionada necesidad y asimismo tuvo a su disposición solicitar, proponer o coordinar con el Poder Ejecutivo el uso de los fondos del Tesoro Público a efectos de cumplir la mencionada sentencia.
69. Por lo antes expuesto, **a mi entender**, el Artículo Segundo de la Resolución Administrativa 235-2012-CE-PJ, de fecha 27 de noviembre del 2012, aprobada por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, tiene un vicio de incompetencia y por lo tanto debe ser anulada.

C-3. ANÁLISIS DE VALIDEZ DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES SUPUESTAMENTE VICIADAS DE INCOMPETENCIA

70. Las *actuaciones jurisdiccionales* del Poder Judicial están sustentadas en la sentencia ampliatoria contenida en la Resolución 91, de fecha 14 de marzo de 2013, expedida en la etapa de ejecución por el Quinto Juzgado Constitucional de Lima en el proceso de cumplimiento seguido por la Asociación Nacional de Magistrados contra el Poder Judicial (Expediente 6582-2009), y en la Resolución 95, de fecha 22 de abril de 2013, mediante la cual se dispone la actuación parcial inmediata de la sentencia ampliatoria. En la primera de ellas (Resolución 91), aparte de incorporar al proceso al MEF, ordena "*REQUERIR al Ministerio de Economía y Finanzas para que cumpla con entregar fondos dinerarios al Poder Judicial del fondo de reserva de contingencia, a efectos de nivelar inmediatamente las remuneraciones de los Magistrados del Poder Judicial para el período año 2013 (...)*" (punto ii). A su vez, la Resolución 95, en la parte pertinente, decide "*DECLARAR fundada la solicitud de actuación parcial inmediata de sentencia ampliatoria; en consecuencia: ORDENO al DIRECTOR GENERAL DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, CARLOS ADRIAN*



LINARES PEÑALOZA, en el plazo de 05 días, cumpla con entregar fondos dinerarios al Poder Judicial del fondo de reserva de contingencia a efectos de nivelar inmediatamente las remuneraciones de los Magistrados del Poder Judicial para el período del año 2013” (punto 1).

C-3.a. La capacidad de anular sentencias con calidad de cosa juzgada

71. Tomando en cuenta que el efecto de una demanda de conflicto competencial declarada fundada debe implicar la anulación de las resoluciones emitidas viciadas de incompetencia, corresponde analizar el caso específico de las resoluciones jurisdiccionales, especialmente cuando están revestidas de la autoridad de cosa juzgada. Por ello, debe establecerse las consecuencias que deben seguir a la constatación de la vulneración, máxime si el artículo 113 del Código Procesal Constitucional establece con claridad que la sentencia en un proceso de conflicto competencial “(...) *Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia (...)*”.
72. El problema surge a la hora de determinar si la actuación jurisdiccional del Poder Judicial expresada en una resolución judicial puede ser anulada a través del proceso competencial, y asumiendo que esto fuera posible, si ello desnaturalizaría el proceso competencial. La finalidad del proceso competencial es analizar la constitucionalidad de la decisión o actuación que se aduce afecta las competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes confieren a otro, y no el análisis de la naturaleza del proceso o procedimiento en el que tuvo lugar ni mucho menos la naturaleza de la disposición, resolución u otro documento que lo contiene. En efecto, en el conflicto competencial lo que interesa es el análisis constitucional de la naturaleza o entidad de la decisión o actuación que propicia el conflicto de competencias o atribuciones en sede del poder estatal, y *prima facie* no en sí misma la disposición o resolución, judicial o administrativa, que lo contiene.
73. A la misma conclusión se puede llegar a partir de una actividad interpretativa sistemática de los artículos 110, 111 y 113 del Código Procesal Constitucional, según los cuales el proceso competencial procede cuando se adopta decisiones o se omite actuaciones afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes que lo desarrollan confieren a otro para que mediante sentencia se declare la nulidad de tales disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. El sentido interpretativo que se deriva de estas disposiciones legales es que las decisiones o actuaciones que propician el conflicto de competencias -o atribuciones, como en el presente caso- podrían estar contenidas en disposiciones, resoluciones judiciales o administrativas o cualquier otro documento. Entonces, si la decisión o actuación está contenida en una resolución judicial, lo que correspondería *prima facie* es disponer su suspensión, o en su caso, la declaratoria de su nulidad.



74. No obstante ello, según la Constitución, ninguna autoridad puede dejar sin efecto resoluciones que han adquirido la autoridad de cosa juzgada (artículo 139.2). A fin de que opere la institución de la cosa juzgada es necesario cumplir dos requisitos: que se trate de una decisión final; y, que se haya dictaminado sobre el fondo de la controversia jurídica (fundamento 2 de la RTC 0547-2010-PHC/TC), pero no protege cualquier pronunciamiento sino uno emitido de conformidad con el orden objetivo de valores, con los principios constitucionales y con los derechos fundamentales, y de acuerdo con la interpretación que haya realizado el Tribunal Constitucional de las normas con rango de ley y de sus precedentes vinculantes (fundamento 70 de la STC 0006-2006-PCC/TC).
75. Tomando en cuenta la naturaleza de la cosa juzgada, cuando en el marco de un proceso de conflicto competencial, se busque anular una sentencia que cuente con dicha calidad, el Tribunal Constitucional tiene el deber de analizar en cada caso, bajo un alto grado de fundamentación, si puede anular una sentencia viciada de incompetencia y a la vez protegida por la autoridad de la cosa juzgada, tomando en cuenta el efecto que tiene su decisión bajo las claves del respeto del principio de competencia como también del principio de seguridad jurídica. Se impone, por tanto, la realización de test de proporcionalidad para determinar qué medida tomar en el caso sometido a análisis.

C-3.b. La capacidad de anular resoluciones de ejecución de sentencias con calidad de cosa juzgada

76. Regresando al caso concreto, el punto ii de la Resolución 91 y el punto 1 de la Resolución 95, que pretenden ser anuladas, no son en estricto sentencias, sino resoluciones relativas a su ejecución, por lo que no puede ser asimilable su situación al de las sentencias con calidad de cosa juzgada. Analizadas ambas resoluciones se puede observar que se encuentran desconociendo la atribución constitucional del Poder Ejecución de administrar los recursos del tesoro público y de la reserva de contingencia, la misma que no puede ser materia de disposición por parte del Poder Judicial a través de la ejecución de una sentencia. Esta decisión, tal como se explicará *infra*, de ninguna forma implica el desconocimiento del mandato establecido en la sentencia expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha 10 de agosto de 2011.
77. Incluso, en el actual marco normativo presupuestario se prohíbe afectar la reserva de contingencia para efectuar el pago de las obligaciones dinerarias impuestas al Estado (artículo 70.1 de la Ley 28411, General del Sistema Nacional de Presupuesto). Debido a esta limitación legal expresa, mal hace el juez de ejecución ordenar al Poder Ejecutivo la utilización de la reserva de contingencia para el cumplimiento del mandato de la sentencia constitucional recaída en el



proceso de cumplimiento, si es que el gasto o necesidad no tiene la condición de contingencia determinable en los términos expuestos *supra*.

78. Asimismo, por más que el Tribunal Constitucional haya señalado que los recursos para el pago de las obligaciones dinerarias impuestas al Estado mediante resoluciones judiciales puede provenir no sólo del Pliego Presupuestal donde se generó la deuda, sino también de las partidas presupuestarias comunes a todos los pliegos (fundamento 40 de la STC 0015-2001-AI/TC), tal cobro no puede ser exigido de forma conminatoria desde la reserva de contingencia por parte del juez, por constituir un exceso en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, sobre todo tomando en consideración la prohibición señalada.
79. En conclusión, corresponde anular el punto ii de la Resolución 91 y el punto 1 de la Resolución 95, por demostrar un vicio de incompetencia por parte del Poder Judicial, al vulnerar la atribución constitucional del Poder Ejecutivo de administrar la hacienda pública y la de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, pues la administración económica y financiera de la hacienda pública, especialmente en lo relativo a la disposición de los fondos de la reserva de contingencia, corresponde única y exclusivamente al Poder Ejecutivo.

C-3.c. La exigencia de ejecución de sentencias con calidad de cosa juzgada que implique la entrega de dinero por el Estado

80. Asumido que el Poder Judicial carece de la atribución constitucional para exigir, disponer o requerir, a través de dos resoluciones de ejecución de sentencia el uso de los recursos de la reserva de contingencia, **considero** oportuno analizar los mecanismos que tienen los justiciables para efectuar el cobro de sumas de dinero contra el Estado ordenado en sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada, toda vez que es preciso reafirmar la exigencia de nivelación remunerativa de los jueces, ordenada mediante sentencia, pues una decisión en contrario constituiría la afectación a la cosa juzgada.
81. El derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales forma parte del derecho a la tutela procesal efectiva (artículo 139.3 de la Constitución; artículo 4 del Código Procesal Constitucional). Implica una parte inseparable de la exigencia de su efectividad, cuyo reconocimiento está inscrito en la Constitución cuando señala que ninguna autoridad puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada ni retardar su ejecución (artículo 139.2). Al respecto, el Tribunal Constitucional precisó en su momento que este derecho “(...) *no es sino una concreción específica de la exigencia de efectividad que garantiza el derecho a la tutela jurisdiccional, y que no se agota allí, ya que, por su propio carácter, tiene una vis expansiva que se refleja en otros derechos constitucionales de orden procesal (v. gr. derecho a un proceso que dure un plazo razonable, etc.). El derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales garantiza que lo decidido en una sentencia se cumpla, y que la parte que obtuvo un pronunciamiento de*



tutela, a través de la sentencia favorable, sea repuesta en su derecho y compensada, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido” (fundamento 11 de la STC 0015-2001-AI/TC y otros). Quien esté llamado a ejecutar un mandato judicial tiene la obligación de adoptar todas las medidas necesarias y oportunas destinadas a dar estricto cumplimiento de la sentencia, las que deberán tomarse sin alterar su contenido (entre muchas, fundamento 2 de la STC 1334-2002-AA/TC).

82. Con lo anterior, queda claro que la ejecución de las resoluciones judiciales resulta exigible también con relación a los fallos que imponen obligaciones pecuniarias al Estado, pues de lo contrario se estaría menoscabando el derecho a la tutela procesal efectiva de quien resulta vencedor en un proceso judicial contra el Estado. Por ello, a pesar de que las resoluciones emitidas en etapa de ejecución están viciadas de incompetencia en algunos de sus extremos, la sentencia del 10 de agosto de 2011, recaída en el Expediente 6582-2009, debe cumplirse en sus propios términos y sin que se modifique su contenido o se altere su sentido.
83. Sin embargo, el derecho a la exigibilidad que produce una resolución judicial con calidad de cosa juzgada (efectividad), como sucede con todos los derechos fundamentales, no es uno absoluto, sino también está sujeto a condiciones, límites o restricciones en su ejercicio. En ese sentido, el Tribunal Constitucional tiene dicho que “[es] legítimo que, tomando en cuenta al sujeto procesal vencido en juicio y, en concreto, cuando ese vencido en juicio sea el Estado, el legislador pueda establecer ciertos límites o restricciones al derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales firmes, en la medida en que éstas tengan una justificación constitucional” (fundamento 15 de la STC 0015-2001-AI/TC y otros).
84. Vistas así las cosas, queda por determinar cuál es el procedimiento adecuado para la ejecución de las sentencias que imponen obligaciones pecuniarias al Estado de tal modo que no se suprima o desnaturalice su contenido esencial. Si bien no es posible vaciarle de contenido, al impedir la ejecución de las resoluciones judiciales con calidad de cosa juzgada, tampoco es admisible disponer la ejecución de resoluciones judiciales de tal forma que quede comprometida la administración de la hacienda pública, y en concreto, el principio de legalidad presupuestaria del gasto público y el equilibrio entre los ingresos y los egresos del Estado. Urge para ello emplear un mecanismo idóneo para garantizar la eficacia simultánea de los derechos y principios constitucionales en juego.

C-3.d. El procedimiento de ejecución de sentencias con calidad de cosa juzgada que implique la entrega de dinero por el Estado

85. Se precisa de un procedimiento orientado a permitir la ejecución de las resoluciones judiciales -que incluye las sentencias dictadas en los procesos constitucionales que imponen obligaciones pecuniarias al Estado- sin perturbar la administración de la hacienda pública (para todo fallo que imponga al Estado una obligación de dar suma de dinero, *Vid.* Ley 28411, General del Sistema Nacional



de Presupuesto; sólo para los que se deriven de un proceso contencioso administrativo, *Vid.* Ley 27584, del Proceso Contencioso Administrativo).

86. En tal sentido, las reglas por las que debe regirse el pago de sumas de dinero por efecto de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada, incluidas las supranacionales, son las siguientes:

Responsable de atender el pago

87. Los pagos deben ser atendidos por cada entidad, con cargo a su respectiva cuenta bancaria (artículo 70.3 de la Ley 28411), afectándose hasta el 5% o hasta un mínimo de 3%, según sea necesario, de los montos aprobados en el Presupuesto Institucional de Apertura – PIA (artículo 70.1 de la Ley 28411).
88. Tal regla no excluye que las deudas estatales -previa coordinación con el MEF- puedan ser cumplidas con otras partidas presupuestarias, toda vez que es razonable que *“los fondos para cubrir las deudas estatales surgidas de resoluciones judiciales, no solamente pueden provenir del Pliego Presupuestal en donde se generó la deuda, sino también de partidas presupuestales comunes a todos los pliegos. Ello, desde luego, tampoco desvirtúa la posibilidad de que, previa aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas, y en estricta observancia del principio de legalidad presupuestal, existan transferencias dinerarias de un pliego a otro con el propósito de honrar las deudas respectivas”* (fundamento 41 de la STC 0015-2001-AI/TC y otros). Sin embargo, el financiamiento no puede provenir de los fondos públicos correspondientes a las fuentes de financiamiento Donaciones y Transferencias y Operaciones Oficiales de Crédito Interno y Externo, la reserva de contingencia y los gastos vinculados al pago de remuneraciones, pensiones y servicio de tesorería y de deuda (artículo 70.1 de la Ley 28411, General del Sistema Nacional de Presupuesto).
89. La específica prohibición del uso de la reserva de contingencia para la cobertura de deudas provenientes de sentencias judiciales se encuentra justificada únicamente en los casos en los que ellas no fueran establecidas como una contingencia determinable, en los términos explicados *supra*. Lo que supone que la reserva de contingencia sí puede ser utilizada si los pasivos contingentes no pueden ser cubiertos con la partida presupuestaria asignada a cada entidad para el cumplimiento de sentencias y siempre que los gastos hayan sido considerados como contingencias determinables en la Ley Anual de Presupuesto. En situaciones tales, queda claro que el requerimiento jurisdiccional ha de ser gestionado por cada entidad o pliego respectivo ante el MEF.
90. Asimismo, tampoco es válido que si el pago de una sentencia judicial corresponda a más de un pliego presupuestario, el mandato de ésta no pueda cumplirse en vista de una supuesta ausencia de coordinación institucional. Por tal razón, en caso sucediese un pago con varias entidades involucradas, incurren en responsabilidad todos los funcionarios que se opongan al pago o que pongan trabas en la ejecución de la sentencia correspondiente.



Plazo de pago

91. La realización material de la decisión judicial que se logra mediante el cumplimiento de la misma en sus propios términos, desde la perspectiva de una adecuada y oportuna protección de los derechos fundamentales, debe realizarse dentro de un plazo razonable del proceso en general y dentro de un plazo razonable de la fase o etapa de ejecución en particular. Ello es así, porque el incumplimiento de un mandato judicial puede afectar *“no solo a quien es la parte vencedora en el proceso (esfera subjetiva), sino también afectar gravemente a la efectividad del sistema jurídico nacional (esfera objetiva), pues de qué serviría pasar por un largo y muchas veces tedioso proceso si, al final, a pesar de haberlo ganado, quien está obligado a cumplir con el mandato resultante, no lo cumple”* (fundamento 15 de la STC 1797-2010-PA/TC).
92. De lo señalado, la regla general es que las sentencias deben ser cumplidas inmediatamente, a partir del día siguiente de la notificación de la misma o de la correspondiente resolución de ejecución.
93. Sin embargo, en los casos en que se excedan las posibilidades de pago de las deudas (superen los fondos públicos del presupuesto anual destinado a dicho fin), los requerimientos de pago pueden atenderse con cargo a los presupuestos aprobados dentro de los cinco años fiscales subsiguientes (artículo 70.5 de la Ley 28411). Si bien el plazo máximo excepcional resulta razonable y, por ende, constitucional (fundamento 55 de la STC 0015-2001-AI/TC y otros), no significa que el Estado debe encontrarse próximo o haber cumplido los cinco años para recién ahí satisfacer la deuda. Bien entendidas las cosas implican que la obligación estatal de atender tales deudas surge en el ejercicio presupuestario de cuando se emita la sentencia, ya sea usando los fondos previstos en el PIA o mediante la inclusión de una partida especial dentro de la reserva de contingencia.
94. Sólo si se presentara el explicado supuesto de excepción, la entidad responsable y/o el MEF -en tanto ente rector presupuestal- deben justificar razonablemente la imposibilidad de honrar la deuda de forma inmediata, explicando con claridad las causas que motivan la ejecución diferida de la sentencia; caso contrario, incurrirán en responsabilidad.

C-3.e. La necesidad de ejecutar la sentencia expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha 10 de agosto de 2011

95. En el caso de la ejecución de la sentencia de vista contenida en la resolución del 10 de agosto de 2011, recaída en el Expediente 6582-2009, ésta exige que las autoridades responsables se comprometan con el acatamiento de la sentencia que ordena el cumplimiento del artículo 186.5.b del Decreto Supremo 017-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, promoviendo todas las acciones necesarias a efectos de que la nivelación de las remuneraciones no



- demore más del tiempo aquí establecido, tales como las autoridades del Poder Judicial para incluir dicho pago en su pliego presupuestal del año que corresponda.
96. Asimismo, el Poder Ejecutivo debe viabilizar que en el presupuesto del año siguiente se prevea el cumplimiento de la sentencia mencionada. El hecho de que sea este poder quien promueva la presente demanda, sin cumplir a la fecha la aludida sentencia -ni tampoco la STC 3919-2010-PC/TC, expedida con un mandato similar- demuestra una cuestionable actitud en la ejecución del mandato contenido en ellas, máxime si él, como lo ha afirmado en la demanda, tiene la rectoría en materia presupuestaria, como reflejo de su titularidad en la administración de la hacienda pública. Debe exigírsele el cumplimiento de una norma que lleva más de veinte años sin ser acatada, sobre todo tomando en cuenta que el Poder Ejecutivo tiene como principal obligación acatarla.
97. El artículo 118.1 de la Constitución, reiterado en el artículo 8.1.a. de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo, indica que corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, al ser una de las responsabilidades específicas de su rol como jefe de Estado (fundamento 2 de la STC 1277-1999-AA/TC). En efecto, el Tribunal Constitucional señaló que *“Es verdad que la Constitución ha establecido que todos tenemos el deber de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación (artículo 38), pero es igualmente cierto que la atribución constitucional de hacer cumplir las leyes es una facultad que la Constitución le ha reservado de manera exclusiva, pero no excluyente, al Poder Ejecutivo. Por lo que ningún poder del Estado, órgano constitucional o particular puede afectar esta atribución constitucional”* (fundamento 32 de la STC 0006-2006-PCC/TC).
98. Por lo anterior, se debe emplazar al Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, a que asuma sus responsabilidades conforme a los artículos 119 y 123 de la Constitución, disponiendo lo que fuere conveniente a través de las carteras comprometidas, para que el proceso de nivelación se ejecute inmediatamente, y sólo excepcionalmente -y debidamente justificado-, puede ampliarse el plazo, según reglas desarrolladas *supra*. Asimismo, de manera especial, el Consejo de Ministros está compelido a no autorizar nuevos procesos por parte de cualquiera de los ministerios, especialmente el MEF, encaminados a diferir el proceso de nivelación. En caso de que interpusieran nuevas demandas, éstas debieran ser asumidas por el Tribunal Constitucional como una muestra de resistencia a los mandatos del máximo ente jurisdiccional y serían rechazadas de plano, ordenando las correspondientes medidas de coerción y apercibimiento, conforme al artículo 22 del Código Procesal Constitucional.

Por las razones expuestas **mi** voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda de conflicto competencial al haberse determinado el menoscabo de atribuciones por parte



del Poder Judicial al Poder Ejecutivo, en lo relativo a la administración de la hacienda pública y al cumplimiento de la Constitución y las leyes. En consecuencia:

1. Declarar **NULO** el Artículo Segundo de la Resolución Administrativa 235-2012-CE-PJ, de fecha 27 de noviembre del 2012, aprobada por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, por requerir al Ministerio de Economía y Finanzas que proceda a asignar y transferir los recursos adicionales del Tesoro Público para el cumplimiento de la nivelación de las remuneraciones de los jueces superiores, especializados y mixtos y de paz letrados de la República; **NULO** el punto ii de la sentencia ampliatoria contenida en la Resolución 91, del 14 de marzo de 2013, expedida en vía de ejecución por el Quinto Juzgado Constitucional de Lima, al requerir al Ministerio de Economía y Finanzas para que cumpla con entregar fondos al Poder Judicial de la reserva de contingencia a afectos de nivelar las remuneraciones de los jueces para el período año 2013; y, **NULO** el punto 1 de la Resolución 95, del 22 de abril de 2013, expedida por el mismo Juzgado al ordenar al Director General del Ministerio de Economía y Finanzas para que en el plazo de 5 días, cumpla con entregar fondos dinerarios al Poder Judicial del fondo de reserva de contingencia a efectos de nivelar las remuneraciones de los Magistrados del Poder Judicial para el período del año 2013.
2. **ORDENAR** a los poderes públicos a que, según sus atribuciones, cumplan de manera inmediata el mandato establecido en la sentencia de fecha 10 de agosto de 2011 emitida dentro del Expediente 6582-2009, bajo responsabilidad. En el caso específico del Poder Ejecutivo, debe emplazársele para que, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, disponga lo conveniente para que se cumpla inmediatamente el mandato judicial expresado en la sentencia de fecha 10 de agosto de 2011, expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima o, en caso logre justificarlo, ampliar el plazo, y que no autorice nuevos procesos encaminados a diferir el cumplimiento de la mencionada sentencia.
3. **EMPLAZAR** al Ministerio de Economía y Finanzas a realizar una administración de la reserva de contingencia -indeterminada o determinable-, de acuerdo al criterio de razonabilidad y regido por el principio de celeridad, según lo señalado en la presente sentencia, bajo responsabilidad.
4. Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud para que se incorpore al proceso al Congreso de la República, a don Jaime David Abanto Torres, don Miguel Ángel Benito Rivera Gamboa, doña Graciela Esther Llanos Chávez, doña Luz Elena Jaúregui Basombrío, doña Elvira María Álvarez Olazábal, don Ronald Mixán Álvarez, doña María Rosario Niño Palomino, doña Milagros Álvarez Echarri, don Carlos Alfredo Escobar Antezano, doña Aracely Denyse Baca Cabrera, doña Nancy Elizabeth Eyzaguirre Garate, don Germán Alejandro Aguirre Salinas, doña Rosa María Cabello Arce y doña Hilda Sancarranco Caceda; y a doña Ana Patricia Lau Deza, doña Silvia Ysabel Núñez Riva, doña Juana María Torreblanca Núñez, don Juan Carlos Valera Málaga, doña Liliana Amalia Chávez Berríos, doña Rosario Alfaro Lanchipa, don Henry Antonio Huerta Sáenz, doña María del Pilar Tupiño



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

| | |
|-------------------------|--------|
| TRIBUNAL CONSTITUCIONAL | |
| PLENO | |
| FOJAS | 000385 |

Caso Reserva de Contingencia | 26

Salinas, don Julio César Rodríguez Rodríguez, doña Rose Mary Parra Rivera y doña Cristina Amparo Sánchez Tejada.

Sr.
URVIOLA HANI

Lo que certifico:

.....
OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL