



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00011-2014-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del 4 de abril de 2019

COLEGIO DE ABOGADOS DE ICA
C.
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley 30137, mediante la cual se establecen criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales.

Magistrados firmantes:

SS.

MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES

- A. Petitorio constitucional
- B. Debate Constitucional
 - B.1. Argumentos de la demanda
 - B.2. Contestación de la demanda
 - B.3. Intervención de terceros

II. FUNDAMENTOS

- § 1. Ley 30841 que modifica el párrafo 2.1 de la Ley 30137
- § 2. Criterios de priorización para el pago de sentencias en calidad de cosa juzgada
- § 3. El principio-derecho de igualdad y la prohibición de la arbitrariedad
- § 4. El derecho a la tutela procesal efectiva
- § 5. Igualdad y diferenciación en el pago de obligaciones contenidas en sentencias judiciales
- § 6. Constitucionalidad de los criterios de priorización

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de abril de 2019, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Blume Fortini (presidente); Miranda Canales (vicepresidente); Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa, aprobado en la sesión de Pleno de fecha 5 de setiembre de 2017. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera y los votos singulares de los magistrados Blume Fortini, Sardón de Taboada y Ferrero Costa.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 19 de mayo de 2014, el Colegio de Abogados de Ica interpone demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 de la Ley 30137, publicada el 27 de diciembre de 2013, en el diario oficial *El Peruano*.

Dicha ley establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales.

En defensa de la constitucionalidad de ley objetada, con fecha 10 de junio de 2015, el Congreso de la República, que actúa a través de sus apoderados especiales, ha contestado la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, y solicita que se la declare infundada.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes postulan una serie de razones o argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley objetada que, resumidamente, se presentan a continuación:

B.1. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante alega que los artículos cuestionados de la Ley 30137 contravienen el principio de igualdad ante la ley reconocido en el artículo 2, inciso 2 de la Constitución, así como el principio de tutela jurisdiccional, consagrado en el artículo 139, numeral 3, de la Constitución.

Afirma que el artículo 2 de la ley objetada establece tres criterios discriminatorios de prelación para los pagos de las deudas del Estado contenidas en sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada: (i) materia de las sentencias, (ii) características del acreedor, (iii) monto de la acreencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cuestiona también el criterio de prelación basado en las características del acreedor, así como los criterios relacionados con el monto de la acreencia en cuanto se indica que aquellas que son superiores a 50 UIT "son pagadas proporcionalmente" y de acuerdo "al orden de prioridad antes señalado".

Sostiene, en resumen, que la Ley 30137 establece una discriminación entre sentencias con calidad de cosa juzgada, cuando jurídicamente estas no guardan ninguna diferencia.

El recurrente señala que la norma establece una jerarquía entre los propios grupos desfavorecidos, pero alega que la disposición no sustenta con bases constitucionales por qué la materia laboral tiene grado máximo de prioridad, mientras que las violaciones de derechos humanos se establecen en un tercer grado de prioridad.

De otro lado, el demandante sostiene que se está vulnerando el principio de efectividad procesal al promover el retardo en el cumplimiento de las sentencias, toda vez que se dispone priorizar tomando en cuenta aspectos tales como la cuantía (no superior a 50 UIT) cuando las demandas pudieron ser presentadas mucho tiempo antes.

Lejos de servir para alcanzar un fin social, la disposición termina afianzando más la injusticia, ya que se condiciona la efectividad procesal a criterios económicos discriminatorios. Con base en lo expuesto, concluye que no se trata de una norma idónea y, por lo tanto, no supera el test de igualdad.

Alega que tampoco supera el criterio de necesidad, ya que existen otras medidas menos gravosas que permiten al Estado alcanzar el fin perseguido por la norma. Por ejemplo, sostiene que el Estado podría establecer un cronograma integral de pago de deudas judiciales en la Ley Anual de Presupuesto.

En cambio, con la ley cuestionada se está discriminando entre grupos que se encuentran en situaciones idénticas, protegidas por el derecho a la tutela judicial efectiva. Más aún, las deudas que se dejen de lado seguirán generando intereses, con lo cual el Estado continuará aumentando su incapacidad de pago.

En suma, alega que el derecho constitucional a la tutela jurisdiccional implica que las sentencias con calidad de cosa juzgada sean susceptibles de ser ejecutadas. Sin embargo, con la norma cuestionada se retrasa claramente su ejecución e, incluso, puede volver tal sentencia en inejecutable.

B.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Congreso de la República contesta la demanda sosteniendo que el legislador se encuentra facultado para establecer diversos límites al derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales con calidad de cosa juzgada, siempre que estas restricciones tengan una justificación constitucional. En tal sentido, el artículo 2 de la Ley 30137 no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

puede ser inconstitucional por el solo hecho de establecer límites al derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales.

Se expresa que los criterios de priorización corresponden a objetivos establecidos en la Constitución. Así, la priorización en materia laboral reproduce el contenido del artículo 24 de la Constitución que establece que el pago de la remuneración y de los otros beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador.

En virtud de la sentencia de los Expediente 015-2001-AI/TC, 006-2001-AI/TC, 004-2002-AI/TC (en adelante Sentencia 0015-2001-AI/TC), agrega que, para el Tribunal Constitucional, las deudas de carácter previsional o laboral tienen una "solución especial y autónoma". En consecuencia, no es inconstitucional que se establezca una prioridad a favor del pago de las deudas provenientes de sentencias de carácter laboral en contra del Estado.

Sobre los casos en materia de víctimas de actos de defensa del Estado y víctimas por violaciones de derechos humanos, el Congreso de la República ha dicho que su priorización está directamente vinculada con el deber del Estado de garantizar y proteger el ejercicio y goce de los derechos de las personas, en virtud del artículo 68 de la Convención Americana de Derechos Humanos que dispone que los Estados partes se comprometen a cumplir con la decisión de la Corte.

Concordante con lo anterior, el artículo 1 de la Ley 27775, que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por tribunales supranacionales, declara de interés nacional el cumplimiento de las sentencias dictadas en los procesos seguidos contra el Estado.

De otro lado, tal como se indicó en el proyecto de ley que dio origen a la disposición ahora cuestionada, una de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional se refiere a la atención integral de las secuelas de la violencia y reparación a las víctimas.

Respecto a la referencia a "deudas de carácter social", se ha indicado que se trata de casos cuyos acreedores son personas en situación de extrema pobreza según la calificación del Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh), personas que han padecido negligencias médicas en centros hospitalarios públicos, personas con alguna discapacidad mental o física grave que les impida autosostenerse o personas víctimas del terrorismo. En suma, no se han utilizado criterios irrazonables o que generen una situación contraria al principio de proporcionalidad.

El Congreso plantea igualmente que se está limitando proporcionalmente el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva en su dimensión de la efectividad de las sentencias judiciales. Expresa que el artículo 2 de la ley cuestionada no es contrario a los derechos fundamentales referidos en la demanda, puesto que la intensidad de la intervención en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



derecho de igualdad de ejecución de las resoluciones judiciales es leve, ya que la norma no establece una limitación absoluta del ejercicio del referido derecho.

La disposición cuestionada busca garantizar la igualdad en su dimensión material. Explicitando los subcriterios del test de proporcionalidad, el Congreso de la República afirma que la finalidad (o fin) del tratamiento diferente es el principio de equilibrio presupuestal y el de justicia presupuestal (artículos 77 y 78 de la Constitución), mientras que el objetivo es “reducir los pagos pendientes o costos del Estado a efectos de maximizar de manera estratégica los recursos del Estado”.

Sobre el examen de idoneidad, alega que, a diferencia de lo planteado por los demandantes, debe considerarse que con la norma cuestionada sí se coadyuva a reducir los costos del Estado, pues se reduciría en un 74 % u 89 % el número de sentencias judiciales pendientes, con lo que se permite optimizar el principio de equilibrio y justicia presupuestal.

La disposición permite también cumplir con el mandato constitucional de los artículos 10, 11 y 24 de la Constitución, así como el del artículo 68 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Sobre el examen de necesidad, el Congreso afirma que, si bien existen otros medios, lo cierto es que estos no serían igualmente eficaces. Cuestiona así la alternativa propuesta en la demanda respecto de la creación de un “cronograma integral” por cuanto ello implicaría que no se puede cumplir tal cronograma debido a las limitaciones establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Sobre el examen de proporcionalidad en sentido estricto, recuerda que la limitación implementada es una restricción leve en el derecho a la ejecución de resoluciones judiciales.

De otro lado, el grado de optimización del mandato contenido en el artículo 24 de la Constitución —garantía de los derechos a la pensión y seguridad social— y optimización de las obligaciones por cumplimiento de las obligaciones originadas por violaciones de derechos humanos es elevada.

Finalmente, la optimización del derecho a la vida digna de las personas en pobreza extrema, salud e integridad de las víctimas de negligencia médica o personas con discapacidad es también elevada. Adicionalmente, la optimización de los principios de equilibrio y justicia presupuestaria es también elevada. En conclusión, sostiene el Congreso de la República que la ley cuestionada supera el test de proporcionalidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B.3. INTERVENCIÓN DE TERCEROS

A través del auto de fecha 22 de mayo de 2018, el Tribunal Constitucional admitió la solicitud de intervención de la Asociación de Pensionistas del Ministerio de Agricultura, incorporándola al presente proceso de inconstitucionalidad en calidad de tercero.

El tercero admitido en autos alega que la demanda debe ser declarada fundada en parte en el sentido de que la disposición cuestionada relega a un segundo plano el cumplimiento de las sentencias que han pasado en autoridad de cosa juzgada cuando versan sobre materia previsional y añade que se ha establecido un límite o tope a la atención de las deudas o devengados derivados de dichas sentencias cifrado en S/ 50,000.00, monto que arbitrariamente los “revictimiza” y discrimina respecto de otros pensionistas igualmente amparados por sentencias que tienen la calidad de cosa juzgada en materia previsional.

II. FUNDAMENTOS

1. En el presente caso corresponde resolver si las disposiciones de la Ley 30137, que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales, publicada el 27 de diciembre de 2013, en el diario oficial *El Peruano*, contravienen el derecho a la igualdad y el derecho a la tutela jurisdiccional como alega el recurrente, según se ha puesto de manifiesto.
2. Es decir, se deben analizar los criterios de priorización establecidos por la ley cuestionada para determinar luego si han sido seleccionados arbitrariamente y afectando los principios aludidos, o si, por el contrario, obedecen a razones constitucionalmente legítimas.

§ 1. LEY 30841 QUE MODIFICA EL PÁRRAFO 2.1 DE LA LEY 30137

3. Antes revisar el fondo de la presente demanda, este Tribunal debe pronunciarse sobre los efectos de la Ley 30841 en la presente causa. Y es que, con fecha 19 de agosto de 2018, se ha publicado la Ley 30841, que modifica el artículo 2.1 de la Ley 30137, materia del presente caso.
4. Esta ley modificatoria repite literalmente tanto el título, el primer párrafo y los 5 criterios de priorización ya establecidos en el artículo 2.1 de la Ley 30137, por lo que, hasta aquí, no se introduce novedad alguna. En realidad, la modificación se produce con el añadido de un nuevo párrafo en el que se establece lo siguiente:

En los casos de los numerales 1, 2, 3 y 4 se prioriza el pago a los acreedores mayores de sesenta y cinco años de edad y/o a los acreedores con enfermedad en fase avanzada y/o terminal, debidamente diagnosticada y acreditada por especialistas del Ministerio de Salud y/o ESSALUD.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



5. En tal sentido, antes de iniciar la revisión de la constitucionalidad cabe preguntarse ¿qué ocurre cuando una ley materia de un proceso de inconstitucionalidad es modificada durante tal proceso? ¿Puede el Tribunal Constitucional analizar tal modificación o se habría configurado una sustracción de la materia respecto tal punto?
6. Este Tribunal ya ha abordado situaciones similares en las Sentencias 0003-2012-PI/TC y 0005-2013-PI/TC, estableciendo que la modificación de una ley materia de un proceso de inconstitucionalidad no implicaba necesariamente la configuración de la sustracción de la materia.
7. Así, en el primer caso el Tribunal sostuvo que en esencia la ordenanza regional impugnada continuaba vigente, aunque con una redacción diferente. Por ello se afirmó que los cuestionamientos realizados en la demanda no se habían despejado con las modificaciones introducidas por el gobierno regional demandado.
8. En la STC 0005-2013-PI/TC, el Tribunal estaba analizando la constitucionalidad del artículo 12 del Decreto Legislativo 1129, el que fue modificado por el Decreto Legislativo 1353. En dicha sentencia este Tribunal estableció que frente a una
[...] modificación legislativa de la norma impugnada, solo podría expedirse un pronunciamiento sobre el fondo del asunto en caso de que la nueva disposición reproduzca el presunto vicio de inconstitucionalidad alegado por la parte demandante.
9. De lo expuesto en las sentencias referidas se desprende que el Tribunal Constitucional es competente para revisar la constitucionalidad de las leyes modificatorias de dispositivos legales objeto de un proceso de inconstitucionalidad. Esta decisión del Tribunal Constitucional busca optimizar los fines esenciales del proceso de inconstitucionalidad, que pretenden garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales, además de fundamentarse en lo dispuesto por el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, que habilita al Tribunal Constitucional a "adecuar" la exigencia de formalidades al cumplimiento de los fines de los procesos constitucionales
10. En el presente caso los demandantes han cuestionando la priorización del pago de sentencias establecidas en la Ley 30137, entendiendo que contravienen el principio de igualdad y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. La modificación introducida por la Ley 30841 estaría incidiendo en el presunto vicio de inconstitucionalidad cuestionado en tal demanda, al adicionar más subcriterios de priorización. En otras palabras, la nueva ley (30841), repite "literalmente" todas las disposiciones cuestionadas (criterios de priorización social y sectorial) y agrega un nuevo párrafo en el que se continúa desarrollando los criterios de priorización antes mencionado, de modo que cabe extender el pronunciamiento del Tribunal Constitucional a la nueva disposición, por razón de identidad, en tanto que el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contenido presuntamente inconstitucional, cuestionado en el texto original de la Ley 30137, podría derivarse también de su modificatoria en la Ley 30841.

Por consiguiente, este Tribunal considera que cabe revisar la constitucionalidad de las modificatorias introducidas.

§ 2. CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN PARA EL PAGO DE SENTENCIAS EN CALIDAD DE COSA JUZGADA

11. La Ley 30137 establece criterios de priorización social y sectorial para el pago de obligaciones provenientes de sentencias judiciales que tengan carácter de cosa juzgada y en las que se condenara al Estado.
12. El primer nivel de priorización, estipulado en el artículo 2.1, modificado por la Ley 30841, fija cinco criterios específicos, a saber:
 1. materia laboral
 2. materia previsional
 3. víctimas en actos de defensa del Estado y víctimas por violaciones de derechos humanos
 4. otras deudas de carácter social
 5. deudas no comprendidas en los numerales precedentes
13. Estos criterios determinan un orden sectorial de prioridad en el pago. Como ya se observó, la Ley 30841 introdujo un párrafo que establece, para los casos de los numerales 1 al 4, la priorización del pago para las personas mayores de sesenta y cinco años y para los acreedores con enfermedades en fase avanzada o terminal acreditada por especialistas del Ministerio de Salud. Así, este sería un segundo nivel de priorización en donde se enfatizan los criterios sociales.
14. Sobre el punto 4 del artículo 2.1 (otras deudas de carácter social), es importante indicar que el reglamento de la ley impugnada, Decreto Supremo 001-2014-JUS establece en su artículo 2.5 que este tipo de deudas están referidas a personas en situación de pobreza o extrema pobreza, deudas derivadas de negligencias médicas, acreedores que tengan alguna discapacidad mental o física grave o aquellos casos de aplicación del Decreto Supremo 051-88-PCM; es decir, a los servidores públicos víctimas de accidentes, actos de terrorismo o narcotráfico en comisión de servicios.
15. Por su parte, en el artículo 2.2 de la ley impugnada se establece un tercer nivel de priorización: (a) fecha de notificación, (b) edad de los acreedores y (c) montos de obligación. Estos criterios de tercer nivel se aplicarán, una vez establecido el orden, en virtud de los criterios expuestos en el artículo 2.1 de la Ley 30137, modificado por la Ley 30841.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. Finalmente, se establece que, luego de haber aplicado las consideraciones anteriores, se priorizará a los "acreedores individuales" cuyo saldo de acreencia sea (i) menor o igual a 5 UIT, (ii) mayor de 5 y hasta 10 UIT, (iii) más de 10 y hasta 20 UIT, (iv) más de 20 y hasta 50 UIT, y (v) superiores a 50 UIT. Este último tipo de acreencias serán pagados proporcionalmente y atendiendo al saldo disponible.

§ 3. EL PRINCIPIO-DERECHO DE IGUALDAD Y LA PROHIBICIÓN DE LA ARBITRARIEDAD

17. El inciso 2 del artículo 2 de la Constitución establece que: "[...] toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole".

18. El principio-derecho de igualdad distingue dos manifestaciones relevantes: la igualdad *en la ley* y la igualdad *en la aplicación* de la ley. La primera manifestación constituye un límite para el legislador, encontrándose este vedado de establecer distinciones basadas en criterios irrazonables y desproporcionados. Es decir, el principio de igualdad exige al legislador que las situaciones jurídicas que vaya a determinar deban garantizar un trato igual y sin discriminaciones.

19. Por su parte, la segunda se configura como límite del actuar de los órganos jurisdiccionales o administrativos, exigiendo que estos, al momento de aplicar las normas jurídicas, no atribuyan distintas consecuencias jurídicas a dos supuestos de hecho que sean sustancialmente iguales (ver Sentencia 0004-2006-PI/TC, fundamentos 123 y 124). Como es evidente, el presente caso es uno sobre igualdad *en la ley*.

20. Tal como ha sido dicho en reiteradas ocasiones por este Tribunal Constitucional, el derecho-principio de igualdad encuentra su fundamento en la dignidad humana (ver, entre otras, la Sentencia 0023-2005-PI/TC, fundamento 42), no debiendo agotarse su interpretación bajo un supuesto meramente formal, sino que, tal como se indica en la sentencia 0033-2010-PI/TC (fundamento 1) debe incluir:

[...] la necesidad de realizar acciones positivas tendientes a equiparar a las personas en la satisfacción de sus derechos y necesidades básicas. De este modo, el principio de igualdad, visto en su *dimensión sustantiva*, exige que se brinden a las personas las mismas *oportunidades* para el goce real y efectivo de los derechos fundamentales que la Constitución reconoce.

21. Contrariamente a lo que pudiera desprenderse de una interpretación formalista de la norma establecida en el artículo 2.2 de la Constitución, se trata de un derecho fundamental que no consiste únicamente en que las personas puedan exigir un trato igual a los demás. Sino que las personas sean tratadas igual si es que se encuentran en una misma condición (Sentencia 0048-2004-PI/TC, fundamento 59). No supone, pues, un tratamiento idéntico de todos los casos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22. De ahí que la jurisprudencia de este Tribunal haya distinguido dos categorías jurídico-constitucionales como son la “diferenciación” y “discriminación”. La discriminación es aquel trato arbitrariamente diferente que le impide a la persona acceder a oportunidades esenciales a las que otras, en su misma condición, tienen derecho (Sentencia 0090-2004-AA/TC, fundamento 43).

23. Si la desigualdad de trato no está basada en un criterio razonable ni proporcional, se estará ante una discriminación, esto es, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable (Sentencia 0048-2004-PI/TC, fundamento 62). Ello coincide con la línea esbozada en la Observación General 18, Comentarios Generales, 37 Periodo de sesiones, 1989 por la Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, que define el término discriminación como sigue:

[...]

toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se base en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.

24. La diferenciación, en cambio, está constitucionalmente permitida siempre y cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables. Ello implica que la medida legal no pretenda anular o menoscabar el goce o ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad.

25. En la sentencia recaída en el Expediente 0045-2004-PI/TC, el Tribunal concluyó que el trato diferenciado dejaba de constituir una distinción constitucionalmente permitida cuando carecía de justificación en los términos que demanda el principio de proporcionalidad (fundamento 31 *in fine*).

26. En efecto, no basta que el legislador verifique que dos situaciones jurídicas son diferentes y que, por tanto, les puede aplicar un tratamiento legal diferente, sino que también debe verificar si el fin que se pretende obtener con la diferenciación legislativa es constitucional y si, en todo caso, la diferenciación legislativa resulta proporcional con el fin que se pretende obtener, de manera que resulte razonable.

27. El derecho a la igualdad, además de ser un derecho fundamental, constituye un principio básico del Estado constitucional. Este Tribunal ha establecido que el principio-derecho de igualdad “no posee una naturaleza autónoma sino relacional, es decir, que funciona en la medida en que se encuentre relacionada con el resto de derechos, facultades y atribuciones constitucionales y legales”. Así, el examen



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sobre la vulneración del principio—derecho de igualdad está relacionado con el examen sobre la vulneración de otros derechos (Sentencia 0023-2005-PI/TC, fundamento 65).

28. Efectivamente, el principio de igualdad opera como un mecanismo que permite asegurar el goce real, efectivo y pleno del conjunto de derechos que la Constitución y las leyes reconocen y garantizan a todos los sujetos, aunque sin perder de vista lo ya dicho en torno a las diferenciaciones legítimas.
29. El demandante señala que con la disposición cuestionada se está discriminando entre sentencias con calidad de cosa juzgada, cuando jurídicamente estas no tienen diferencia alguna. La sentencia del juez comercial o civil es tan sentencia como la de un juez laboral, alega. No obstante, sostiene que se discriminaría a las primeras en favor de las segundas. De hecho, el recurrente sostiene que la supuesta discriminación no se sustenta en causas objetivas ni razonables.
30. Por su parte, el tercero admitido en autos alega que la demanda debe ser declarada fundada en parte en el sentido de que la disposición cuestionada relega a un segundo plano el cumplimiento de las sentencias que han pasado en autoridad de cosa juzgada cuando versan sobre materia previsional, y añade que se ha establecido un límite o tope a la atención de las deudas o devengados derivados de dichas sentencias cifrado en S/ 50,000.00, monto que arbitrariamente los “revictimiza” y discrimina respecto de otros pensionistas igualmente amparados por sentencias que tienen la calidad de cosa juzgada en materia previsional.
31. A fin de decidir la controversia, resulta necesario analizar a continuación el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales y su relación con el derecho a la igualdad. Así, se determinará si los criterios utilizados en la priorización del pago de determinadas obligaciones responde a razones objetivas y proporcionadas o si, por el contrario, se las adoptó arbitrariamente introduciendo un trato discriminatorio.

§ 4. EL DERECHO A LA TUTELA PROCESAL EFECTIVA

32. La tutela jurisdiccional, reconocida en el artículo 139.3 de la Constitución, también ha sido reconocida como derecho a la tutela procesal efectiva en el artículo 4 del Código Procesal Constitucional.
33. La tutela procesal efectiva debe ser entendida como aquella situación jurídica de una persona en la que se respetan los derechos a obtener una resolución fundada en derecho y a la actuación “adecuada y temporalmente oportuna de las resoluciones judiciales”.
34. Sobre las diferentes manifestaciones de la tutela jurisdiccional, este Tribunal ha establecido en la Sentencia 0015-2001-AI/TC (y acumulados) lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



El derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales que han pasado en autoridad de cosa juzgada, es una manifestación del derecho a la tutela jurisdiccional, reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución. También se encuentra aludido en el segundo párrafo del inciso 2) del mismo artículo 139°, cuando se menciona que “ninguna autoridad puede [...] dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada [...] ni retardar su ejecución” (fundamento 8).

35. Como se observa, el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada forma parte del derecho fundamental de la tutela judicial efectiva. Así, en caso no se cumpla con lo ordenado por una sentencia o resolución judicial firme, el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales autoriza al afectado con el incumplimiento, a solicitar la adopción de las medidas y providencias necesarias para que se ejecute lo dispuesto en la resolución firme.
36. Con tal derecho se garantiza que las sentencias judiciales se ejecuten en sus propios términos, impidiendo que estas se conviertan en simples declaraciones de intención sin efectividad. Con ello se busca garantizar que lo decidido en una sentencia se cumpla y que la parte que obtuvo un pronunciamiento de tutela sea repuesta en su derecho y compensada por el daño sufrido si hubiera lugar a ello.
37. Se ha establecido también que, como ocurre con el resto de los derechos fundamentales, el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales no es un derecho absoluto, precisando que cuando sea el Estado el que haya perdido el caso, el legislador puede “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” (Sentencia 0015-2001-AI/TC y acumulados, fundamento 15).
38. En dicha sentencia, además, el Tribunal señaló que el condicionamiento al derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales se relaciona con las exigencias del principio de legalidad presupuestaria del gasto público que se deriva del artículo 77 de la Constitución. Pero tal como se detalló en tal sentencia, estos límites “no deben servir de herramienta para postergar *sine die* el cumplimiento de las sentencias judiciales contra el Estado” (Sentencia 0015-2001-AI/TC y acumulados, fundamento 55).
39. Queda claro, entonces, que existe un derecho a percibir aquello que haya dispuesto el Poder Judicial en una sentencia firme, aún cuando el obligado al pago sea el Estado e incluso en el caso de que se haya agotado la partida presupuestal pertinente para un ejercicio determinado.
40. Ahora bien, tal como se ha apreciado en el debate constitucional propuesto por las partes, lo que la norma cuestionada estaría afectando, aparentemente, es el derecho a la igualdad en la aplicación de la tutela jurisdiccional efectiva.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

41. A continuación se deberá determinar si al autorizarse la aplicación de los criterios de priorización para el pago de resoluciones judiciales firmes, establecidos en la ley impugnada, se vulnera el derecho a la igualdad en la tutela jurisdiccional efectiva.

§ 5. IGUALDAD Y DIFERENCIACIÓN EN EL PAGO DE OBLIGACIONES CONTENIDAS EN SENTENCIAS JUDICIALES

42. Ya se ha advertido *supra* que existen prohibiciones constitucionales muy claras sobre tratos discriminatorios o preferencias que tengan por objeto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.

43. De la misma manera, el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales implica que el Estado no puede dejar sin efecto resoluciones con calidad de cosa juzgada, ni retardar su ejecución con base en criterios contrarios a la Constitución. Corresponde ahora determinar si es que la disposición cuestionada contraviene alguna de estas prohibiciones.

44. Antes de proseguir, corresponde tomar en cuenta que antes de la promulgación de la disposición cuestionada, no existía normativa que unificara criterios en torno al orden de pago de las sentencias en contra del Estado. De ello puede deducirse que cada entidad estatal podía establecer sus propios criterios para el pago de deudas provenientes de mandatos judiciales.

45. Junto a este hecho, debe considerarse también que el orden en el cual se pagaban las obligaciones de este tipo se veía, al igual que ahora, necesariamente determinado por las limitaciones propias de los pliegos presupuestales y el monto adeudado por concepto de sentencias judiciales firmes (Ley 27584, artículo 42).

46. Cuando una entidad pública no cuenta con presupuesto suficiente para atender *todas* las obligaciones de pago contenidas en sentencias judiciales firmes, ni tiene posibilidad de reestructurar sus partidas, deberá determinar cuáles de estas pagará de inmediato y cuales otras se atenderán en ejercicios posteriores.

47. El hecho de que no se puedan atender todas las obligaciones establecidas en sentencias firmes con el presupuesto asignado para tal fin no implica que la obligación se haya extinguido; esta, desde luego, persiste y debe determinarse el orden en el que será atendida en relación con las demás.

48. La ley ahora impugnada y con su modificatoria, establecen criterios de priorización para atender la ejecución de las sentencias con calidad de cosa juzgada. Esta escala implica dar prioridad a quienes se considera favorecidos por tales criterios. A fin de determinar si es que estamos frente a una diferenciación válida o ante un acto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

discriminatorio debemos observar, en primer lugar, si efectivamente estamos ante situaciones jurídicas equivalentes.

49. Y es que, como ya se ha puesto de relieve, para determinar la existencia de discriminaciones normativas relevantes debe constatarse que el trato diferenciado se aplica a quienes se encuentran en condiciones iguales o en la misma situación jurídica.
50. En el presente caso el demandante ha argumentado que todas las sentencias con calidad de cosa juzgada deben ser tratadas del mismo modo, sin distinguir si es que provienen de los juzgados civiles, comerciales o laborales y, por lo tanto, se alega que imponer prelación como las de la ley cuestionada, resultaría en una discriminación normativa.
51. Sin embargo, si bien cabe agrupar a todas las sentencias firmes del Poder Judicial en una misma categoría, ello no impide reconocer que existen diferencias entre la materia a la que dichas decisiones se refieren y los sujetos a quienes tales sentencias serán aplicadas.
52. Es factible, entonces, diferenciar entre mandatos judiciales en materia laboral de mandatos judiciales en materia civil o comercial. Y es que las sentencias recaídas en procesos laborales o pensionarios, por citarlo a manera de ejemplo, involucran, con frecuencia, remuneraciones o pensiones que tienen naturaleza alimentaria a diferencia de las sentencias en materia comercial.
53. Esto no presupone minimizar la importancia del cumplimiento de las obligaciones derivadas de sentencias firmes emitidas por los juzgados comerciales. Debe atenderse, por supuesto, pero ello no impide comprender que no es lo mismo la demora en la percepción de un crédito por parte de una empresa que el retraso en el cobro de una remuneración derivada de la relación de trabajo.
54. Se debe insistir en que todas las deudas deben ser oportunamente pagadas y si el monto para hacer frente a estas es insuficiente dentro de determinado ejercicio presupuestal, deberá cumplirse con unas antes que con otras, para lo que resultará indispensable adoptar algún criterio objetivo que permita distinguir entre todas las obligaciones judicialmente reconocidas.
55. En tal sentido, no se ha demostrado que resulte constitucionalmente ilegítima la diferenciación entre sentencias que resuelven materias diversas con diversos niveles de incidencia en los derechos fundamentales de la persona humana.
56. Este Tribunal Constitucional entiende que la ley cuestionada regula diferentes situaciones jurídicas, que el término de comparación propuesto por el demandante no resulta idóneo y que, en consecuencia, existe en el presente caso una diferenciación y no una discriminación normativa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

57. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que, si el presupuesto asignado es insuficiente para cumplir con todas las obligaciones derivadas de sentencias judiciales firmes, será inevitable la priorización. Habrá que cumplir con algunas sentencias y postergar el cumplimiento de otras siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 47 del Texto Único Ordenado de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo aprobado por Decreto Supremo 013-2008-JUS.
58. Se advierte entonces que, siempre que exista un presupuesto insuficiente para cumplir con las obligaciones provenientes de sentencias judiciales, se producirá la diferenciación por la naturaleza misma de las cosas.
59. De hecho, en nuestro ordenamiento existen otras normas que establecen órdenes de prioridad para el pago de determinadas obligaciones, como sucede con la Ley General del Sistema Concursal (artículo 42) o el Código Tributario (artículo 6).
60. Solo resta analizar si los criterios utilizados para sustentar la priorización son constitucionalmente legítimos o si, por el contrario, corresponde estimar la demanda y declarar la inconstitucionalidad de la disposición impugnada.

§ 6. CONSTITUCIONALIDAD DE LOS CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN

61. Si la partida presupuestal es insuficiente para pagar todas las obligaciones derivadas de sentencias judiciales firmes, debe adoptarse algún criterio de prelación para atender unas antes que otras.
62. Sin que lo haya señalado explícitamente, puede deducirse que el demandante sugiere que el criterio óptimo de atención es el cronológico, en virtud del orden de llegada. En efecto, al insistir en que el derecho de ejecución de resoluciones judiciales implica "no retardar su ejecución", implícitamente se está sosteniendo que el criterio de prioridad que fluye de tal derecho es que se atienda conforme se van notificando las resoluciones judiciales a la entidad estatal o se inicie el procedimiento para el cobro de lo adeudado.
63. El Tribunal Constitucional entiende que el principio de legalidad presupuestaria debe armonizarse con el de efectividad de las sentencias judiciales, lo que, desde luego, no implica justificar el desconocimiento o demora irracional en el cumplimiento de las sentencias, como ya se pusiera de relieve *supra* y lo resolviera este órgano de control de la Constitución en la Sentencia 0015-2001-AI/TC (fundamento 50).
64. Existe, por consiguiente, una preocupación por evitar que el derecho a la ejecución de resoluciones judiciales se vacíe de contenido al permitirse que el Estado prolongue de manera irrazonable y desproporcionada la cancelación de lo adeudado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

65. Precisamente, este es uno de los argumentos abordados por el demandante cuando sostiene que las deudas que provengan de casos no priorizados en realidad nunca podrían ser cobradas. No obstante, no se deriva de la disposición cuestionada norma alguna que apunte a prolongar el pago de lo adeudado por un plazo indeterminado.
66. Por el contrario, se establece un orden que, incluyendo el criterio del orden de llegada, admite previamente otras variables, como la materia del mandato judicial, la edad de los acreedores, su estado de salud y los montos de obligación. Como ya se ha advertido, el derecho a la tutela procesal efectiva protege de la demora irrazonable, pero no es un derecho absoluto y, por ende, puede ser objeto de intervenciones que atiendan a criterios objetivos y proporcionales.
67. Debe advertirse también que cuando la aplicación concreta del artículo 2 de la Ley 30137 pudiera generar que, en un caso específico, una persona vea afectado su derecho de modo desproporcionado, esta podrá solicitar la defensa de su derecho a la tutela procesal efectiva por la vía del amparo. Pero ello no implica que la ley cuestionada sea, en abstracto, inconstitucional.
68. Respecto a los criterios de priorización utilizados en el artículo 2 de la Ley 30137, este Tribunal entiende que se sustentan en motivos constitucionalmente legítimos.
69. La priorización del cumplimiento de las obligaciones de naturaleza laboral está justificada en el artículo 24 de la Constitución, que establece que el “pago de remuneraciones y de las beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador”.
70. De otro lado, la segunda Disposición Final y Transitoria de la Constitución “garantiza el pago oportuno” de las pensiones. Ello se explica en virtud del carácter alimentario de las prestaciones previsionales, aspecto que ha sido establecido por este Tribunal en reiterada jurisprudencia (Sentencia 7140-2013-PA/TC, 7140-2013-PA/TC y, 01927-2005-AA/TC entre otras).
71. En lo que respecta a las “Víctimas en actos de defensa del Estado y víctimas por violaciones de derechos humanos”, se pueden encontrar igualmente justificaciones objetivas. El primer grupo engloba, en esencia, a los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú afectados en sus derechos como consecuencia de acciones de armas, actos de servicio, consecuencia del servicio o con ocasión de este (artículo 2.3 del Reglamento de la Ley 30137, contenido en el Decreto Supremo 001-2014-JUS).
72. Se trata de personal militar y policial herido en defensa de la soberanía, independencia, integridad territorial y orden interno, que es la misión asignada por los artículos 165 y 166 de la Constitución a dichas instituciones. Este es un criterio objetivo y atendible. Se trata de una forma de reconocimiento a la labor realizada y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

también de una especie de reparación y deferencia hacia aquellas personas que se han visto afectadas cuando prestaban servicio a la Nación.

73. Por otra parte, y respecto de la priorización del pago de reparaciones a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, corresponde advertir que se trata de las obligaciones originadas como producto de los delitos establecidos en el Título XIV-A, "Delitos contra la humanidad", del Código Penal, así como las establecidas en sentencias de instancias supranacionales (artículo 2.4 del Decreto Supremo 001-2014-JUS, que aprueba el reglamento de la Ley 30137).
74. Corresponde comenzar tomando en cuenta que el artículo 1 de la Ley 27775, que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por tribunales supranacionales, declara de interés nacional el cumplimiento de las sentencias dictadas por tribunales internacionales.
75. Adicionalmente, se aprobó la Ley que Crea el Plan Integral de Reparaciones (Ley 28592) y el Consejo de Reparaciones adscrito al Ministerio de Justicia (Decreto Supremo 102-2011-PCM). Todas estas constituyen medidas que no pueden ser juzgadas como arbitrarias, toda vez que suponen una forma de resarcir a las personas que debieron vivir situaciones traumáticas como son las graves vulneraciones de los derechos fundamentales.
76. Las otras deudas de carácter social, según lo sostiene el reglamento de la Ley 30137, están dirigidas a priorizar el pago a las siguientes personas:
 - i. personas que estén en situación de pobreza o extrema pobreza;
 - ii. deudas derivadas de negligencias médicas;
 - iii. beneficiarios con alguna discapacidad mental o física; y
 - iv. funcionarios y servidores del sector público nombrados y contratados, alcaldes y regidores, que hayan sido víctimas de accidentes, actos de terrorismo o de ataques del narcotráfico producidos en acción o en comisión de servicios (artículo 1 del Decreto Supremo 051-88-PCM).
77. En todos estos casos estamos ante una condición objetiva que ubica a los beneficiados en una situación de necesidad que exige atención prioritaria por parte del Estado.
78. Como ya se ha expresado, la Ley 30137 establece diferentes niveles de priorización: (a) materia de las sentencias, (b) edad y situación de salud del acreedor, (c) fecha de notificación de sentencia, (d) monto de la acreencia. Hasta ahora se ha analizado la priorización de primer orden referido a la materia de las sentencias.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

79. Estos criterios se refieren a elementos objetivos y razonables. Ya se hizo referencia (ver *supra*) a la materia de las sentencias. Respecto la edad y el estado de salud, es claro que con ello se pretende proteger a los sujetos beneficiados con una sentencia, de una posible situación de irreversibilidad. En efecto, la mayoría de 65 años o el enfrentar una enfermedad avanzada o terminal, permiten implementar medidas de priorización.
80. Este órgano de control de la Constitución respalda plenamente la premisa de que los derechos de las personas adultas mayores deben ser atendidos de modo prioritario, y así lo tiene resuelto en su propia jurisprudencia, a partir de lo decidido en la Sentencia 02214-2014-PA/TC.
81. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que postergar el pago de las obligaciones que el Estado mantiene con los adultos mayores puede también constituir una amenaza para su salud y, eventualmente, para su vida, precisamente porque se encuentran en una situación de vulnerabilidad.
82. La fecha de notificación es un criterio constitucionalmente válido, tanto más en cuanto que, eventualmente, podrá ser utilizado para determinar si es que se ha incurrido en una demora que pueda ser calificada como irrazonable. Sin embargo, este Tribunal Constitucional no comparte la posición del demandante en el sentido de que deba ser el único criterio que oriente el orden de pago de las sentencias judiciales firmes cuando el pliego presupuestal respectivo no cuente con partida suficiente para atender todas las obligaciones.
83. Por último, la priorización del cumplimiento de las sentencias, tomando en cuenta el monto a pagar, resulta también un criterio razonable que pretende reducir los costos en que incurren los pliegos por tales deudas, atendiendo a la mayor cantidad de personas con los recursos disponibles.
84. No se demuestra que la atención prioritaria de quienes tienen acreencias de montos modestos resulte contraria a la Constitución, especialmente si se toma en cuenta que ello no implica que no se cumpla con el pago del resto de las obligaciones ni que resulte legítimo postergarlas indefinida e irrazonablemente.
85. Cabe reiterar que, con anterioridad a esta norma, las entidades estatales no estaban sujetas a un criterio uniforme. Cada entidad estatal podía establecer el orden que mejor estimara. Ello producía una situación de falta de claridad y de predictibilidad respecto de la oportunidad del pago de las obligaciones provenientes de mandatos judiciales.
86. Si bien podía esperarse la adopción de un criterio cronológico, en realidad no existían criterios previsibles y razonables para atender obligaciones con distintos niveles de urgencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

87. Los criterios adoptados en el artículo 2 de la Ley 30137 resultan constitucionalmente posibles y, si bien podrían alegarse razones de oportunidad o conveniencia para priorizar otras obligaciones o modificar el orden de las priorizadas, esta no es una materia respecto de la que pueda pronunciarse el Tribunal Constitucional.
88. Por lo expuesto, toda vez que no se ha acreditado que la priorización realizada por la disposición impugnada es discriminatoria ni que los criterios adoptados son irrazonables o desproporcionados corresponde desestimar la presente demanda.

III. FALLO

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley 30137.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
RAMOS NUÑEZ
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:


Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00011-2014-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE ICA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Estoy de acuerdo con el sentido de lo resuelto en la presente resolución. Sin embargo, considero necesario efectuar las siguientes precisiones:

1. Nuestra responsabilidad como jueces y juezas del Tribunal Constitucional peruano es interpretar la Constitución y, más aun, concretizar, garantizar y hacer cumplir los mandatos constitucionales. En este sentido, es importante recordar que la norma consagrada en el artículo 1 de la Constitución, la cual ordena priorizar la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad, debe entenderse también como una obligación del Estado de brindar atención prioritaria a las personas en situación de necesidad.
2. En el presente caso, se evidencia que los criterios establecidos en la cuestionada norma resultan razonables y proporcionales, pues se sustentan en fines constitucionales como el principio de equilibrio fiscal y, particularmente, el mandato de protección a las personas en especial situación de vulnerabilidad. En consecuencia, la Ley 30137 no genera discriminación, como alega el demandado, sino que constituye un tratamiento diferenciado con una justificación razonable a ese trato distinto, amparado en este caso en el hecho de que se trata de situaciones jurídicas distintas que ameritan tratos diferentes.
3. Ahora bien, considero necesario introducir algunas precisiones frente a lo señalado en el proyecto. Y es que limitarse a establecer la constitucionalidad de los criterios de prioridad cuestionados podría ser peligroso por cuanto no se establece un límite a su aplicación. Si no se toma en cuenta ello, esta situación podría, en el peor de los casos, generar un menoscabo al derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada para los beneficiarios no prioritarios del pago de sentencias judiciales.
4. Por consiguiente, convendría establecer límites claros al empleo de los criterios adoptados en el artículo 2 de la Ley 30137. Ahora bien, estos límites podrían presentarse como criterios temporales (establecer un plazo razonable para que se ejecute el pago de sentencias judiciales para los beneficiarios no prioritarios) o de cuotas preestablecidas del monto presupuestal (establecer un porcentaje específico del presupuesto total destinado al pago de los beneficiarios prioritarios).

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



VOTO SINGULAR DE LOS MAGISTRADOS BLUME FORTINI, SARDÓN DE TABOADA Y FERRERO COSTA

Con el debido respeto por la posición de nuestros colegas, emitimos el presente voto singular por estar en desacuerdo con lo resuelto en la sentencia en mayoría.

¿Cuál es el verdadero sentido de las normas cuestionadas en este caso?

En primer término, es necesario tomar en cuenta que las normas impugnadas en este caso señalan lo siguiente:

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer criterios de priorización para el pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada para efectos de reducir costos al Estado, conforme a lo dispuesto en la sexagésima novena disposición complementaria final de la Ley 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012.

Artículo 2. Criterios de priorización social y sectorial

2.1 Los pliegos cumplen con efectuar el pago por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada en función a los criterios siguientes:

1. Materia laboral.
2. Materia previsional.
3. Víctimas en actos de defensa del Estado y víctimas por violaciones de derechos humanos.
4. Otras deudas de carácter social.
5. Deudas no comprendidas en los numerales precedentes. (...)

2.2 Cada pliego aplica los criterios dispuestos en el numeral 2.1 para determinar el orden de prioridad y, considera además, aspectos tales como la fecha de notificación, edad de los acreedores y los montos de obligación, en ese orden. Asimismo, luego de efectuado lo anterior, se prioriza a los acreedores individuales cuyo saldo de acreencia sea menor o igual a las 5 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), luego a los acreedores cuyo saldo de acreencia sea mayor de 5 y hasta 10 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), posteriormente a aquellos cuyo saldo de acreencia sea mayor de 10 y hasta 20 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), luego a los acreedores cuyo saldo de acreencia sea mayor de 20 y hasta 50 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), y por último a las acreencias cuyo saldo adeudado sea superior a las 50 Unidades Impositivas Tributarias (UITs). Las acreencias superiores a las 50 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), son pagadas proporcionalmente al saldo disponible y al orden de prioridad antes señalado.

2.3 El orden de prioridad del presente artículo prevalece sobre otros criterios de prioridad previstos en la normativa vigente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00011-2014-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE ICA

Como puede advertirse, éstas buscan establecer criterios para definir el orden en el que deben ejecutarse las sentencias, aprobadas con calidad de cosa juzgada, que exigen al Estado realizar el pago de sumas de dinero.

Sin embargo, dichos criterios — y las reglas que deben emplearse para coordinarlos entre sí — no han sido formulados con claridad; por el contrario, contienen imprecisiones, deliberadas o no, que dificultan su aplicación por parte de las autoridades competentes.

Recién en el reglamento de la Ley 30137, aprobado mediante Decreto Supremo 001-2014-JUS, se detalla de manera clara la forma en que deben aplicarse estos criterios. En efecto, en su parte pertinente, su artículo 3 señala:

3.1. Se deberán clasificar las obligaciones de acuerdo a los criterios de priorización, quedando divididas en 5 grupos:

- Grupo 1: Materia laboral.
- Grupo 2: Material previsional.
- Grupo 3: Víctimas en actos de defensa del Estado y víctimas por violaciones de derechos humanos
- Grupo 4: Otras deudas de carácter social.
- Grupo 5: Deudas no comprendidas en los grupos previos.

3.2. Por cada uno de los grupos se realizará una lista cuyo orden estará determinado por la fecha de notificación de la obligación, iniciando por la más antigua, tomando en cuenta la fecha de notificación del requerimiento de pago y en el caso de sentencias supranacionales, la fecha de notificación de la sentencia al Estado. En caso de empate entre dos o más obligaciones, se deberá priorizar a los acreedores o beneficiarios de mayor edad y si a pesar de ello dos o más obligaciones mantuvieran la misma posición, se deberá priorizar a la de menor monto.

3.3. Una vez ordenada cada una de las listas, se procederá a priorizar el pago de acuerdo a los montos de las obligaciones, siguiendo para ello los tramos establecidos en el numeral 2.2. del artículo 2 de la Ley N° 30137.

3.4. De esta manera las deudas se dividirán en 5 niveles de priorización de pago, de la siguiente manera:

- Prioridad A: Menores o iguales a 5 UIT's
- Prioridad B: Mayores a 5 hasta 10 UIT's
- Prioridad C: Mayores a 10 UIT's hasta 20 UIT's
- Prioridad D: Mayores a 20 UIT's hasta 50 UIT's
- Prioridad E: Mayores a 50 UIT's



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00011-2014-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE ICA

Prioridad de pago/ Grupo de deuda por materia	Priori- dad A	Priori- dad B	Priori- dad C	Priori- dad D	Priori- dad E
Grupo 1	A1	B1	C1	D1	E1
Grupo 2	A2	B2	C2	D2	E2
Grupo 3	A3	B3	C3	D3	E3
Grupo 4	A4	B4	C4	D4	E4
Grupo 5	A5	B5	C5	D5	E5

3.5. En aplicación de los criterios indicados en los numerales 3.1, 3.2 y 3.3 del presente artículo, resultaría una tabla cruzada, de la siguiente manera:

El orden del pago se realizará de la siguiente manera:

- Deudas de Prioridad A, iniciando con las del subgrupo A1 hasta A5; luego
- Deudas de Prioridad B, iniciando con las del subgrupo B1 hasta B5; luego
- Deudas de Prioridad C, iniciando con las del subgrupo C1 hasta C5; luego
- Deudas de Prioridad D, iniciando con las del subgrupo D1 hasta D5; luego
- Deudas de Prioridad E, se deberá pagar de forma proporcional, al saldo disponible de acuerdo con lo señalado en el último párrafo del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 30137.

De lo anterior, se evidencia que, actualmente, el principal criterio empleado por el Estado para priorizar pagos emanados de sentencias con autoridad de cosa juzgada es el tamaño de la deuda y, solo secundariamente, los criterios “sociales” enumerados en el artículo 2, inciso 1, de la Ley 30137.

Así, según la Ley 30137 y su reglamento, deben pagarse primero todas las deudas cuyo monto es inferior a los 5 UIT — respetándose el orden de prelación establecido en el artículo 2, inciso 1, de la Ley 30137 únicamente entre las deudas de dicha cuantía.

Solo posteriormente, deben honrarse las deudas con una cuantía superior, respetándose los criterios de prelación “sociales” a los que se ha hecho referencia previamente dentro de cada categoría.

A nuestro criterio, entender esto resulta indispensable para valorar las implicancias del problema constitucional aquí planteado; sin embargo, no advertimos que ello haya sido considerado por la sentencia en mayoría.

En principio, el Estado debe pagar sus deudas en orden cronológico



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00011-2014-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE ICA

Siendo las cosas así, ¿cómo debe resolverse el proceso de inconstitucionalidad de autos? Al respecto debe recordarse que el artículo 139, inciso 2, de la Constitución — que la sentencia en mayoría ni siquiera menciona — señala lo siguiente sobre las decisiones judiciales que cuentan con autoridad de cosa juzgada:

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias *ni retardar su ejecución (énfasis agregado)*.

Así, por mandato constitucional, las resoluciones judiciales firmes deben ser ejecutadas por el Estado lo más pronto posible pues, de lo contrario, estaría produciéndose un retraso, que es incompatible con la Constitución.

Por tanto, como regla general, las sentencias que ordenan al Estado pagar sumas de dinero deben cumplirse en orden cronológico, pues ésta es la manera de evitar que la demora en su ejecución vacíe de contenido al artículo 139, inciso 2, de la Constitución.

Lamentablemente, nada de esto es tomado en cuenta por la mayoría.

El paso del tiempo no es un criterio más, entre muchos que pueden utilizarse para determinar la forma en la que el Estado debe honrar sus deudas; por el contrario, es el factor principal a emplearse para ello.

Como ha señalado anteriormente este Tribunal Constitucional:

el cumplimiento de los mandatos judiciales en sus propios términos debe llevarse a cabo de forma inmediata, a fin de garantizar una tutela adecuada a los intereses o derechos afectados de los justiciables. El incumplimiento inmediato de un mandato judicial, por el contrario, 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) (...) (fundamento 15, sentencia emitida en el Expediente 01797-2010-PA/TC; y, fundamento 11, sentencia emitida en el Expediente 01797-2010-PA/TC, entre otros).

Ciertamente, existen casos en los cuáles puede aceptarse que el Estado pague sus deudas en un orden distinto al cronológico; sin embargo, por regla general, debe respetarse el principio de prioridad en el tiempo.

Uso de la cuantía de la deuda como principal criterio de priorización



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00011-2014-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE ICA

La Ley 30137 y su reglamento, sin embargo, no respetan la prelación en el tiempo como el principio básico que debe seguir el Estado al momento de decidir la secuencia en la que paga sus deudas.

Por el contrario, como se señaló previamente, considera la cuantía de las deudas como el criterio principal para determinar la prelación en la que se realizan dichos pagos. Dicha alteración carece absolutamente de base constitucional.

Aparentemente, dicha medida tiene por finalidad facilitar el trabajo de los procuradores públicos. En la página 43 del dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República que obra a fojas 140 del expediente:

Cancelar los adeudos por sentencias judiciales menores a S/. 50 000, 00, informados por las procuradurías públicas a la Comisión Multisectorial, permitirá reducir la carga procesal para las procuradurías públicas o las oficinas de asuntos legales, lo que permitirá a los procuradores públicos concentrar sus esfuerzos en el seguimiento y defensa de las demandas que tienen (sic) el Estado.

Ciertamente, es deseable que dichas procuradurías trabajen de la manera más eficiente posible; sin embargo, ello no puede ocurrir a costa del derecho fundamental a que las resoluciones judiciales sean ejecutadas de manera inmediata y sin dilaciones indebidas.

En un estado constitucional, no es aceptable restringir un derecho fundamental por razones de mera conveniencia, que no se fundamentan debidamente en la Constitución.

Dejar de advertirlo, significaría claudicar en la misión encomendada a este Tribunal Constitucional por el artículo 201 de la Constitución. En una perspectiva constitucional, la razón anterior es fútil y trivial.

Por tanto, consideramos que debe declararse inconstitucional el artículo 2.2 de la Ley 30137 en la medida en que, en la práctica, es el que dispone que el monto de la deuda debe considerarse el factor principal al momento de establecer el orden en el que deben atenderse las deudas del Estado emanadas de sentencias con calidad de cosa juzgada:

Cada pliego aplica los criterios dispuestos en el numeral 2.1 para determinar el orden de prioridad y, considera además, aspectos tales como la fecha de notificación, edad de los acreedores y los montos de obligación, en ese orden. Asimismo, luego de efectuado lo anterior, se prioriza a los acreedores individuales cuyo saldo de acreencia sea menor o igual a las 5 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), luego a los acreedores cuyo saldo de acreencia sea mayor de 5 y hasta 10 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), posteriormente a aquellos cuyo saldo de acreencia sea mayor de 10 y hasta 20 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), luego a los acreedores cuyo saldo de acreencia sea mayor de 20 y hasta 50



Unidades Impositivas Tributarias (UITs), y por último a las acreencias cuyo saldo adeudado sea superior a las 50 Unidades Impositivas Tributarias (UITs). Las acreencias superiores a las 50 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), son pagadas proporcionalmente al saldo disponible y al orden de prioridad antes señalado.

Asimismo, tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 78 del Código Procesal Constitucional, estimamos que los incisos 3, 4 y 5 del artículo 3 del reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 001-2014-JUS deben ser declarados inconstitucionales por conexidad, ya que, desarrollando la parte pertinente del artículo 2.2 de la Ley 30137, consagran el monto de la deuda como el criterio principal para determinar la secuencia en la que el Estado debe pagar sus deudas.

Otros criterios de priorización

A mayor abundamiento, advertimos que las disposiciones impugnadas establecen criterios de priorización, distintos a la antigüedad y al monto de la deuda, cuya constitucionalidad es necesario evaluar a continuación. Estos son los siguientes:

- Créditos de materia laboral;
- Créditos de materia previsional;
- Víctimas en actos de defensa del Estado y víctimas por violaciones de derechos humanos;
- Otras deudas de carácter social;
- Edad de los acreedores

Al respecto, consideramos que establecer un trato prioritario para los créditos de naturaleza laboral no es inconstitucional, pues dicha decisión del legislador sí cuenta con base constitucional —el segundo párrafo del artículo 24 de la Constitución, que señala:

El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador.

Por tanto, puesto que la prioridad en el pago de los créditos laborales se deriva de una norma de rango constitucional, consideramos que la demanda debe declararse infundada, en el extremo que cuestiona dicho criterio de priorización.

A su vez, advertimos que el criterio de priorización referido a los créditos de naturaleza previsional también cuenta con base constitucional, en la medida en que la segunda disposición final y transitoria de la Constitución señala:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00011-2014-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE ICA

El Estado garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones que administra.

En consecuencia, consideramos que este extremo de la demanda también debe ser desestimado.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con el criterio de priorización referido a “víctimas en actos de defensa del Estado y víctimas por violaciones de derechos humanos”.

No negamos que resulta indispensable reparar el daño sufrido por policías y militares en actos de servicio, así como el infligido a personas que sufrieron violaciones a sus derechos humanos.

Sin embargo, a la luz de la Constitución, ese hecho no justifica romper con el principio de prioridad en el tiempo, sin el cual no puede concretarse el derecho a la ejecución oportuna de las decisiones judiciales.

La sentencia en mayoría, en sus fundamentos 73 a 75, no expone argumentos de carácter constitucional para salvar la validez del criterio de priorización en cuestión, sino que se limita a citar normas de rango legal o reglamentario (Código Penal, Ley 27775 y Decreto Supremo 102-2011-PCM).

Por tanto, consideramos que la demanda debe declararse fundada en este extremo y, por tanto, inconstitucional la frase “Víctimas en actos de defensa del Estado y víctimas por violaciones de derechos humanos” contenida en el artículo 2.1 de la Ley 30137.

Con relación al criterio de priorización referido a “Otras deudas de carácter social”, advertimos que la Ley 30137 no contiene mayor detalle respecto a la forma en que éste debe ser interpretado.

Recién el artículo 2, inciso 5, del reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 001-2014-JUS, otorga un contenido preciso a dicha disposición, señalando que los siguientes créditos deben entenderse incluidos en esa categoría:

- Aquellos cuyos acreedores o beneficiarios sean personas en situación de pobreza o extrema pobreza, según la clasificación socioeconómica establecida en el Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH;
- Aquellos que se deriven de negligencias médicas producidas en hospitales públicos;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00011-2014-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE ICA

- Aquellos cuyos acreedores o beneficiarios tengan alguna discapacidad mental o física grave acreditada por el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad, que les impida autosostenerse; y,
- Aquellos cuyos beneficiarios sean servidores o funcionarios públicos víctimas de accidentes o de ataques del terrorismo o del narcotráfico producidos durante acto de servicio.

De esa manera, la Ley 30137 establece un criterio de priorización impreciso. En realidad, se trata de una norma en blanco que delega al reglamento la determinación de su propio contenido.

Ciertamente, el contenido atribuido a la ley por el artículo 2, inciso 5, del reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 001-2014-JUS otorga carácter preferente a determinados créditos sin que exista base constitucional para ello.

Por tanto, consideramos que la demanda debe estimarse en este extremo y declararse inconstitucional la frase: "Otras deudas de carácter social" contenida en el artículo 2.1 de la Ley 30137.

Asimismo, consideramos que, en aplicación del artículo 78 del Código Procesal Constitucional, debe declararse inconstitucional por conexidad el artículo 2, inciso 5 del reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 001-2014-JUS.

Finalmente, con relación al criterio de priorización referido a la edad de los acreedores del Estado, consideramos que éste sí posee un fundamento constitucional directo por estar intrínsecamente atado al concepto de tutela procesal efectiva.

Con relación a este extremo de la controversia, suscribimos lo señalado por los fundamentos 79 a 81 de la sentencia en mayoría y, por tanto, consideramos que éste debe declararse infundado.

Por todo lo expuesto, nuestro voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda; en consecuencia, **INCONSTITUCIONALES** los incisos 2.1.3, 2.1.4 y 2.2 del artículo 2 de la Ley 30137. En consecuencia, dicho artículo —considerando la modificación introducida por la Ley 30841— queda subsistente con la siguiente redacción:

2.1 Los pliegos cumplen con efectuar el pago por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada en función a los criterios siguientes:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00011-2014-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE ICA

1. Materia laboral.
2. Materia previsional.
3. Deudas no comprendidas en los numerales precedentes.

En los casos de los numerales 1 y 2, se prioriza el pago a los acreedores mayores de setenta y cinco años de edad y/o a los acreedores con enfermedad en fase avanzada y/o terminal, debidamente diagnosticada y acreditada por especialistas del Ministerio de Salud y/o ES-SALUD.

2.2. El orden de prioridad del presente artículo prevalece sobre otros criterios de prioridad previstos en la normativa vigente.

2. Declarar **INCONSTITUCIONALES** por conexidad el inciso 5 del artículo 2 y los incisos 3, 4 y 5 del artículo 3 del Reglamento de la Ley 30137 aprobado mediante Decreto Supremo 001-2014-JUS.

3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

SS.

BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA
FERRERO COSTA

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL