

La ejecución de sentencia en casos de vulneración del derecho de propiedad y el respeto a la finalidad restitutoria del proceso de amparo

KATTY AQUIZE CÁCERES

Procuradora Pública del Ministerio de Agricultura y Riego

En los últimos años el Estado ha sido pasible de requerimientos de cumplimiento de sentencia por parte de algunos órganos jurisdiccionales, derivados de procesos de amparo en los cuales se ordenó la restitución de un derecho fundamental violado; sin embargo, se advierte que existe una distorsión por parte de algunos jueces en la ejecución de las sentencias, lo que hace que se desnaturalice la finalidad de este tipo de procesos constitucionales.

Con especial énfasis se tratará aquellas distorsiones de sentencias en las cuales se ha ordenado el inicio de procedimiento expropiatorio para el pago de indemnización justipreciada como solución excepcional de tutela en supuestos de violación del derecho a la propiedad, ello ante la imposibilidad de devolver la propiedad (restitución).

I. NATURALEZA DEL PROCESO DE AMPARO

Una de las características esenciales del proceso constitucional de amparo es, sin duda alguna, su carácter de tutela urgente. Por ello mismo, su finalidad es eminentemente restitutoria; ergo, la reposición del derecho fundamental violado o amenazado¹ a la situación anterior.

El numeral 2 del artículo 200° de la Constitución Política del Estado, en cuanto a la garantía constitucional del amparo, establece que: "Son garantías constitucionales: (...) 2. *La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por*

¹ Hacemos referencia en esta oportunidad solo a la violación de derecho constitucional.

parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos en la constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente².

A su vez, el artículo 1º de la Ley N° 28237, Código Procesal Constitucional, establece —centrándonos puntualmente en los procesos de amparo— que su finalidad es proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional.

A nivel del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Trujillo Oroza, ha señalado respecto de la plena restitución o *restitutio in integrum* lo siguiente:

La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto posible, como en el presente caso, cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para, además de garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron, así como establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados³.

Vale decir, la tesis de la reparación implica que una sentencia, ante todo, debe propender al restablecimiento integral del derecho conculcado. Evidentemente, cuando tal restitución resulte materialmente imposible, emerge como solución de tutela la indemnización u otras formas de reparación de carácter económico o no.

Con la entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional —Ley N° 28237— el proceso de amparo se constituyó como una garantía constitucional cuyo propósito consiste en el restablecimiento al afectado de los derechos constitucionales frente a actos de amenaza o violación, culminando así la controversia constitucional. Vale decir, la legislación vigente ha adoptado el “carácter eminentemente restitutorio” de dicho proceso constitucional, dejando de lado el esquema reparatorio acogido en el artículo 11º de la derogada Ley N° 25306.

El Tribunal Constitucional ha establecido una línea jurisprudencial uniforme y consolidada en cuanto al “teleos” restitutorio del proceso constitucional de amparo. Así, por ejemplo, en el fundamento quinto de la sentencia emitida en el Expediente N° 00502-2012-PA-TC, ha precisado:

(...)

5. Que en consecuencia, la pretensión del actor —esto es, que se culmine su trámite de expedición de licencia de conducir de la categoría A III C— no es susceptible de ser dilucidada y atendida en el marco de un proceso de amparo en la medida que el objeto de este es restituir derechos fundamentales conculcados o, en su

2 Se refiere al inciso 3. del art. 200º de la Constitución Política del Estado, sobre la garantía constitucional de la acción de Hábeas Data. Las cursivas son mías.

3 Caso Trujillo Oroza vs Bolivia-reparaciones, párrafo 61.

defecto, poner punto final a eventuales amenazas de los mismos, no teniendo carácter constitutivo, que es lo que en buena cuenta pretende el actor al solicitar que, como consecuencia de un pronunciamiento estimatorio, se le otorgue una licencia de conducir que nunca ostentó.

Hechas las anteriores precisiones en cuanto a la naturaleza del proceso de amparo, corresponde hacer énfasis en lo concerniente a la defectuosa ejecución de una sentencia en la que no se haya ordenado propiamente la restitución de un derecho fundamental violado sino, más bien, habilitar una vía procedimental con la finalidad de que se haga efectivo el pago de un monto resarcitorio. Es precisamente este último escenario lo que ha propiciado ciertas distorsiones por parte de los órganos jurisdiccionales en la ejecución de sentencia, convirtiendo, en la práctica, al proceso constitucional de amparo —de carácter extraordinario, sumario y restitutorio— en uno de naturaleza ordinaria al forzar que en aquella se analice aspectos de naturaleza meramente resarcitoria.

Esta distorsión afecta nítidamente el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva que tienen las partes en etapa de ejecución de sentencia, siendo justamente con aquella que debería quedar pacificado el conflicto de intereses o incertidumbre jurídica. Sin embargo, con la ejecución defectuosa de la sentencia se desvirtúa la finalidad misma del proceso de amparo, situación que lo único que ocasiona es que se vulnere el derecho a que se ejecuten los fallos en sus propios términos, al introducir incidencias que los rebasan.

A propósito de lo anterior, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en el numeral 1 del artículo 8º recoge el derecho fundamental que tienen las partes a las garantías judiciales al señalar que: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecidas con anterioridad por la ley (...)”.

Por su parte, en nuestra Constitución Política del Estado, en el artículo 139º numeral 3, prescribe: “Son principios y derechos de la función jurisdiccional. (...) 3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional (...)”. En concordancia, el artículo I del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional establece: “Toda persona tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio o defensa de sus derechos e intereses, con sujeción a un debido proceso”.

Como se puede apreciar, las garantías jurisdiccionales son inherentes a toda persona natural o jurídica y son consagradas como derechos fundamentales por el sistema jurídico interamericano de protección de derechos humanos, siendo, por tanto, imperativo para los Estados partes.

Sobre este punto, la Corte Interamericana ha señalado:

Esta obligación implica el deber de los estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar públicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. [...] La obligación de garantizar [...] no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a

hacer posible el cumplimiento ino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos⁴.

Bajo tal contexto, el derecho a la tutela procesal efectiva se concreta con la debida ejecución de una sentencia, teniendo en cuenta el respeto a los términos en los cuales fue expedida.

Para hablar de una ejecución defectuosa de sentencia partimos del hecho de que existe un mandato judicial que no coincide con los términos del *decisum* y su *ratio decidendi*, a pesar de que aquello forma parte de las garantías jurisdiccionales establecidas en nuestro ordenamiento jurídico.

II. EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA EN SUS PROPIOS TÉRMINOS

Respecto del concepto de ejecución de sentencia en sus propios términos, nuestra Constitución Política del Estado en el artículo 139º numeral 2, prescribe:

Son principios y derechos de la función jurisdiccional. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. 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. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

Dicha disposición constitucional es recogida por el artículo 4º del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que señala:

Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala.

Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso.

En el quehacer profesional se puede apreciar que, a pesar de existir preceptos normativos y constitucionales sobre el respeto de los fallos judiciales en sus propios términos dentro del marco de la tutela jurisdiccional efectiva, muchos jueces, en

⁴ CIDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988, párrs. 166 y 167.

determinados procesos de amparo en los que se ha ordenado la restitución de un derecho fundamental, trastocan el contenido de la sentencia distorsionando así la naturaleza misma de tal proceso que, como se ha referido anteriormente, es de carácter eminentemente restitutorio por disposición de la legislación vigente.

En esa línea, el Tribunal Constitucional en los fundamentos 2, 3 y 4 de la sentencia emitida en el Expediente N° 01182-2010-PA/TC, ha sido enfático en cuanto a la consagración de tal precepto constitucional al señalar lo siguiente:

(...)

2. Este Colegiado ha considerado que mediante la garantía de la cosa juzgada se instituye el derecho de todo justiciable, en primer lugar, a que las resoluciones que haya puesto fin al proceso judicial no pueden ser recurridas mediante nuevos medios impugnatorios, ya sea porque estos han sido agotados o porque han transcurrido el plazo para impugnar, y, en segundo lugar, a que el contenido de las resoluciones que hayan adquirido tal condición no pueda ser dejado sin efecto ni modificado, sea por actos de otros poderes públicos, de terceros o, incluso, de los mismos órganos jurisdiccionales que resolvieron el caso en el que se dictó (fundamentos 36 al 45 de la STC N° 4587-2004-AA).

3. En efecto, cuando se señala que un pronunciamiento adquiere la calidad de cosa juzgada, quiere decir que éste debe ser ejecutado en sus propios términos, y no puede ser dejado sin efecto ni tampoco ser objeto de alteraciones o modificaciones posteriores por parte de particulares, funcionarios públicos e incluso jueces encargados de su ejecución.

4. Este Tribunal además ha precisado que la cosa juzgada proscribiera que las autoridades distorsionen el contenido o realicen una interpretación parcializada de las resoluciones judiciales que hayan adquirido tal cualidad. Cualquier práctica en ese sentido debe ser sancionada ejemplarmente, recayendo la sanción respectiva no sólo respecto de la institución de la que emana la decisión sino también respecto de los que actúan en su representación (fundamentos 14 y 15, STC N° 0054-2004-AI).

En ese sentido, debe enfatizarse que el órgano judicial en estos casos de restitución de derechos contenido en una sentencia debe ser eminentemente objetivo, siendo que está estrictamente ligado al marco normativo antes descrito con la finalidad de que sus fallos sean previsibles, dejando de lado las interpretaciones sobre sus alcances. Lo contrario implica una vulneración directa, en esencia, contra el principio de seguridad jurídica que debe primar en todo ordenamiento jurídico. Como señala Luigi Ferrajoli:

Según la orientación dominante, la actividad del juez en tanto actividad de un órgano autónomo e independiente, institucionalmente sometido a la fiel aplicación de la ley, es una actividad técnica que, por definición, no debe tener nada de política. La apoliticidad es empleada como sinónimo de imparcialidad e independencia del juez y, por tanto, fundamental principio de su deontología profesional⁵.

5 Ferrajoli, Luigi (1973). Magistratura democrática e l'esercizio alternativo della funzione giudiziaria. En *L'uso alternativo del diritto*, 1. 105.

III. DISTORSIONES EN EJECUCIÓN DE SENTENCIA A PROPÓSITO DEL TEMA PLANTEADO

Como señalamos en nuestra parte introductoria, el tema bajo análisis nace a propósito de cómo los órganos jurisdiccionales han venido distorsionando sentencias cuyos mandatos fueron el inicio de procedimiento de expropiación para el pago de indemnización justipreciada dada la imposibilidad de devolver la propiedad (restitución). La anterior solución de tutela —es decir, el inicio del procedimiento de expropiación para el pago del monto indemnizatorio— ha venido siendo tergiversada por los jueces en el sentido que conciben dicha fórmula como una tutela resarcitoria pese a que los términos de la sentencia no dan cabida a tal interpretación, como el Tribunal Constitucional lo ha precisado en su jurisprudencia.

El inicio del procedimiento expropiatorio para el abono de la indemnización justipreciada, como mecanismo de tutela excepcional, ha sido establecido por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 03569-2010-PA/TC en los siguientes términos:

En estos casos la tutela que la jurisprudencia de este Tribunal ha brindado al derecho a la propiedad privada vulnerado por un acto de confiscación, es que la propiedad confiscada por el Estado sea restituida al propietario que se le confiscó su bien; sin embargo esta solución no puede ser utilizada en todos los casos de confiscación, pues existen supuestos en los cuales el Estado ya no es propietario porque transfirió a título oneroso la propiedad confiscada a un tercero que la adquirió de buena fe.

Basándose en lo expresado supra, este Tribunal considera que cuando la propiedad privada es confiscada deben existir dos soluciones de tutela que son las siguientes:

a. Si el acto de confiscación del derecho a la propiedad privada tiene su origen en una norma con rango de ley, la sentencia estimativa, además de disponer la inaplicación de la norma autoaplicativa al caso concreto, debe ordenar la nulidad de cualquier inscripción registral a favor del Estado y que se restituya la propiedad a la persona que se le confiscó, siempre y cuando el bien inmueble confiscado siga siendo propiedad del Estado.

b. Si la propiedad confiscada por una norma con rango de ley ha sido transferida por el Estado a un tercero de buena fe y a título oneroso, la sentencia estimativa le ordenará al Estado que inicie el procedimiento de expropiación para que le abone al propietario que sufrió la confiscación una indemnización justipreciada por la propiedad confiscada, pues ordenar la restitución de la propiedad conllevaría que se le prive al tercero de buena fe y a título oneroso su derecho legítimo al uso y goce de la propiedad privada, lo cual afectaría también el principio de seguridad jurídica.

En estos casos le corresponde al juez que conoce la demanda de amparo evaluar quién es el titular de la propiedad confiscada (el Estado o un tercero de buena fe y a título oneroso), a fin de que la resuelva aplicando la solución adecuada y/o aplique el principio de *iura novit curia* cuando la solución demandada no se subsuma en los supuestos de hechos descritos supra.

Tal criterio fue instaurado ante los casos de la imposibilidad de devolución del derecho de propiedad al haber sido este objeto de transferencias a terceros adquirentes de buena fe y a título oneroso, a fin de evitar que se deje en un estado de violación latente un derecho consagrado en el artículo 21° de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y aplicable a la jurisdicción nacional por el “principio de responsabilidad interna de los países”.

No obstante, a pesar de la solución planteada por el máximo intérprete de la Constitución, en el ámbito jurisdiccional ordinario, los jueces en ejecución de sentencia introducen aspectos que solo pueden ser debatidos y analizados dentro de la esfera del procedimiento expropiatorio que —insistimos— es de índole resarcitorio. Aquello no solo rebasa lo ordenado en la sentencia con calidad de cosa juzgada, sino que termina por convertir un proceso meramente de restitución de derechos fundamentales en uno resarcitorio de derechos patrimoniales, propiciando que se aborde de manera sumaria y precipitada aspectos de alta especialización en materia de tasaciones comerciales.

Frente a dicha anomalía procesal, dicho órgano constitucional dejó sentado en la ejecutoria contenida en el Expediente N° 07723-2013-PA/TC^{6,7}, lo siguiente:

En tercer lugar, la determinación de la tasación a emplear a efectos de determinar el monto de la indemnización justipreciada como consecuencia de una expropiación no es materia que corresponda ser tratada por la vía constitucional por cuanto, conforme ha sido reiterado en repetidas oportunidades por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la vía del proceso constitucional de amparo no es de naturaleza resarcitoria sino restitutoria, en cuanto tiene por finalidad reponer el estado de cosas anterior a la vulneración del derecho invocado antes que a reparar el daño generado por la vulneración mediante el pago de montos pecuniarios.

Consideramos acertado el criterio anterior, por cuanto el alto tribunal procura preservar la naturaleza del proceso constitucional de amparo resguardando, a su vez, el derecho que tienen las partes a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos, y ponderando adecuadamente ambos derechos (tutela procesal efectiva y ejecución de resoluciones judiciales).

IV. EN CONCLUSIÓN

El criterio adoptado por el máximo intérprete de la Constitución debe ser replicado como un lineamiento general que los jueces constitucionales deben aplicar al momento de la ejecución de las sentencias dictadas en los supuestos antes desarrollados (inicio de procedimiento de expropiación), puesto que con ello se garantiza la predictibilidad de los fallos judiciales en tanto manifestación del orden público que rige dentro de un Estado de Derecho.

⁶ El proceso judicial en el cual se emitió tal ejecutoria ha sido concluido en ejecución de sentencia.

⁷ Auto de fecha 30 de abril de 2014.

BIBLIOGRAFÍA

- Eguiguren Praeli, Francisco José (2005). La Finalidad Restitutiva del Proceso Constitucional de Amparo y los Alcances de sus Sentencias. *Derecho & Sociedad*, (25), 144-149. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoy-sociedad/article/download/17018/17316/>
- Ferrajoli, Luigi (1973). Magistratura democrática e l'esercizio alternativo della funzione giudiziaria. En *L'uso alternativo del diritto*, 1.
- Monroy Gálvez, Juan (2005). Independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. *La Constitución Comentada*, 2. Gaceta Jurídica, 489-499.
- Roel Alva, Luis Andrés (2017). Propuesta de reforma del amparo electoral: una propuesta de amparo directo ante el Tribunal Constitucional en un contexto electoral que lo exige. *El Amparo en la actualidad. Posibilidades y límites*. Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú, 581-629.
- Salmon, Elizabeth y Cristina Blanco (2012). *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. IDEHPUCP. http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/derecho_al_debido_proceso_en_jurisprudencia_de_corte_interamericana_ddhh.pdf