

Para : **OSCAR MARIO DEL RIO GONZALES**
GERENTE GENERAL
GERENCIA GENERAL

De : **MANUEL ENRIQUE VALVERDE GONZALES**
DIRECTOR DE LA DIRECCION TECNICO NORMATIVA
DIRECCION TECNICO NORMATIVA

Asunto : Sobre la propuesta de "Lineamientos Técnicos para el registro de requerimientos de pago de sentencias judiciales entre entidades públicas codemandadas respecto a obligaciones solidarias en el Sistema de Demandas Judiciales y Arbitrales en contra del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas".

Referencia : Memorando N.º D000055-2023-JUS/PGE-DAJP

Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresarle mis saludos y, a la vez, con relación al asunto de la referencia, informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1.** Mediante Oficio N.º 007-2022-PP/JNJ, del 11 de enero de 2022, dirigido a la Dirección de Aplicación Jurídico Procesal, el abogado Marlo Tello Ponce, Procurador Público de la Junta Nacional de Justicia, solicitó la absolución de una consulta y emisión de una opinión vinculante sobre una problemática que identificó en el cumplimiento de obligaciones solidarias por parte de dos o más entidades públicas en un mismo proceso judicial; a efectos de no afectar los intereses del Estado.
- 1.2.** Mediante Oficio N.º 179-2022-JUS/PGE-DAJP, del 7 de febrero de 2022, la Dirección de Aplicación Jurídico Procesal citó al Procurador Público de la Junta Nacional de Justicia a una reunión virtual para el jueves 24 de febrero de 2022, a las 15:00 horas, a fin de conocer la problemática planteada.
- 1.3.** Mediante Oficio N.º 043-2022-PP/JNJ, del 12 de abril de 2022, dirigido a la Dirección de Aplicación Jurídica Procesal, el abogado Marlo Tello Ponce, procurador público de la Junta Nacional de Justicia, solicitó copia del acta de la reunión que sostuvieron.

- 1.4.** Mediante Informe N.º D000068-2022-JUS/PGE-DAJP, del 27 de septiembre de 2022, la Dirección de Aplicación Jurídico Procesal (DAJP) en cuanto a la consulta planteada, entre otras cosas, concluyó lo siguiente:
- i) En los casos que se haya ordenado el pago solidario a dos o más entidades públicas, se sugiere que se pueda recurrir a la PGE para que se establezcan mecanismos de cooperación con otras entidades del sector público o personas jurídicas de derecho privado, nacionales o extranjeras, a efectos que coadyuven con la defensa jurídica del Estado.
 - ii) Queda abierta la posibilidad de que pueda coordinarse con otras entidades y/o direcciones de la PGE, a través de la DAJP, a fin de evaluar las acciones vinculadas al registro en el aplicativo del Ministerio de Economía y Finanzas denominado: "Demandas judiciales y arbitrales en contra del Estado" y a las disposiciones internas referidas al pago solidario.
- 1.5.** Mediante Oficio N.º 0250-2022-PP/JNJ, del 1 de diciembre de 2022, dirigido a la Dirección de Aplicación Jurídico Procesal, el Procurador Público de la Junta Nacional de Justicia remitió el Informe N.º 007-2022-PP/JNJ, a través del cual se propone un documento normativo denominado "Lineamientos Técnicos para el registro de requerimientos de pago de sentencias judiciales entre entidades públicas codemandadas respecto a obligaciones solidarias en el Sistema de Demandas Judiciales y Arbitrales en contra del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas"; a efectos de que se evalúe su incidencia y viabilidad de su implementación en el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado.
- 1.6.** Mediante Memorando N.º D000055-2023-JUS/PGE-DAJP, del 27 de enero de 2023, la Dirección de Aplicación Jurídico Procesal, invocando el ámbito de competencia de esta Dirección, según el Reglamento de Organización y Funciones¹, remite la propuesta de la Procuraduría Pública de la Junta Nacional de Justicia, a fin de que se evalúe su pertinencia.

¹ Artículo 29.- Dirección Técnico Normativa

La Dirección Técnico Normativa es el órgano de línea encargado de elaborar y proponer políticas públicas en materia de defensa jurídica del Estado, así como emitir resoluciones, directivas, lineamientos e informes técnicos jurídicos sobre aspectos relacionados al ejercicio de la defensa del Estado; asimismo, emite opiniones jurídicas sobre la aplicación, alcance o interpretación de normas que coadyuven a la defensa jurídica del Estado. Depende jerárquicamente de la Presidencia Ejecutiva.

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: KXYXBj4 "

Calle Germán Schreiber N° 205
San Isidro
Enlace de Mesa de Partes Virtual:
<https://mesapartesvirtual.pge.gob.pe/>
Central Telf.: (01) 748-5417
Anexo: 106



II. BASE LEGAL

- a. Constitución Política del Perú de 1993.
- b. Decreto Legislativo N.º 295, que aprueba el Código Civil.
- c. Decreto Legislativo N.º 1326, que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado.
- d. Ley 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales.
- e. Decreto Supremo N.º 017-93-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- f. Decreto Supremo N.º 018-2019-JUS, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1326, que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado.
- g. Decreto Supremo N.º 003-2020-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 30137.
- h. Decreto Supremo N.º 009-2020-JUS, que aprueba la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la Procuraduría General del Estado.
- i. Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.
- j. Resolución Ministerial N.º 010-93-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil.
- k. Resolución Ministerial N.º 0186-2020-JUS, que aprueba la Sección Segunda del Reglamento de Organización y Funciones de la Procuraduría General del Estado.

III. ANÁLISIS

Sobre la competencia de la Procuraduría General del Estado y la Dirección Técnico Normativa

- 3.1.** La Procuraduría General del Estado (PGE) tiene entre sus funciones formular opinión vinculante y proponer modificatorias normativas en materia de defensa jurídica del Estado, de conformidad con lo establecido en el numeral 4, artículo 12 del Decreto Legislativo N.º 1326.
- 3.2.** En ese aspecto, el numeral 3.2, artículo 3 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1326 establece que, en el proceso de aprobación o modificación de dispositivos legales relacionados con el Sistema, es necesario solicitar previamente la opinión técnica vinculante de la PGE. Exigencia que no resulta aplicable en el caso de proyectos de ley.

- 3.3.** Por su parte, el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PGE, prescribe que la Dirección Técnico Normativa (DTN), es el órgano de línea encargado de emitir opiniones jurídicas sobre la aplicación, alcance o interpretación de normas que coadyuven a la defensa jurídica del Estado.
- 3.4.** En consecuencia, esta Dirección procede a emitir un pronunciamiento dentro del ámbito de su competencia en cuanto a la aplicación, alcance o interpretación de la normativa del Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado (SADJE).
- 3.5.** Debe precisarse que los informes emitidos por la DTN están referidos a la aplicación, alcance o interpretación de la normativa del SADJE, de acuerdo con sus funciones establecidas en el ROF, y a lo dispuesto por el artículo 182 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, no teniendo carácter vinculante; sin perjuicio de que se establezca expresamente dicho carácter, conforme a la normatividad vigente del Sistema.

Problemática identificada por la Procuraduría Pública de la Junta Nacional de Justicia

- 3.6.** La Procuraduría Pública de la Junta Nacional de Justicia identifica un posible problema en el procedimiento de atención de los mandatos judiciales con calidad de cosa juzgada, mediante los cuales se obliga solidariamente a dos o más entidades públicas sentenciadas al pago de una determinada suma de dinero a favor del demandante acreedor.
- 3.7.** Al respecto, los procuradores públicos, según lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de la Ley N.º 30137, tienen la obligación de registrar en el aplicativo informático denominado "Demandas Judiciales y Arbitrales en Contra del Estado" de cada una de las entidades sentenciadas a la que representan, el íntegro del monto ordenado en el mandato judicial firme para su atención de pago, tomando en consideración que se trata de una obligación solidaria que puede ser exigible a cualquiera de estas.
- 3.8.** En tal sentido, la deuda será registrada por el mismo monto de forma paralela en los aplicativos de ambas entidades públicas sentenciadas para su atención de pago con cargo al presupuesto institucional de cada una; por lo que, la problemática reside en que la atención de esa obligación dineraria de tipo solidaria puede conllevar a un pago en exceso o un doble pago de la deuda, así como al inicio de acciones de repetición o reembolso entre ellas, máxime si no existe documento normativo alguno que aborde esta situación para evitar un perjuicio en el erario público del Estado.

Propuesta de la Procuraduría Pública de la Junta Nacional de Justicia

3.9. Frente a ello, la Procuraduría Pública de la Junta Nacional de Justicia, mediante el Informe N.º 007-2022-PP/JNJ, del 1 de diciembre de 2022, propone alternativas de solución transitorias y un proyecto de lineamientos técnicos denominado "Lineamientos Técnicos para el registro de requerimientos de pago de sentencias judiciales entre entidades públicas codemandadas respecto a obligaciones solidarias en el Sistema de Demandas Judiciales y Arbitrales en contra del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas".

3.10. Así, en primer término, en el Informe N.º 007-2022-PP/JNJ se arriba a las siguientes conclusiones:

- La latente posibilidad de que se efectúen pagos en exceso por falta de coordinación e instrumentos normativos respecto del procedimiento de registro de montos de obligaciones solidarias en el aplicativo informático del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); lo cual influye negativamente en el erario público nacional.
- Si bien es cierto los pagos en exceso resultan pasibles de ser recuperados por la vía extrajudicial y/o judicial; también lo es que se puede prever dicha situación en el marco de la previsión de un posible control gubernamental del gasto público.
- Le corresponde a la PGE emitir u otorgar herramientas a los operadores de defensa jurídica, a fin de evitar un perjuicio en el gasto del Estado Peruano.
- Se ha elaborado la referida propuesta de lineamientos en aras de promover y garantizar la defensa y representación de los intereses generales del país mediante buenas prácticas de coordinación, en el marco de la gestión pública interinstitucional.
- De forma paralela se propone alternativas de solución transitorias, a fin de que se evalúe su incidencia y viabilidad transitoria de estas en el SADJE.

3.11. A propósito de este último aspecto, del referido informe se puede observar la propuesta de las siguientes alternativas de solución transitorias:

- Que entre la PGE y el MEF, como entes rectores, pueda evaluarse si esta última ha de ajustar su sistema y/o emitir lineamientos vinculados al registro de información en el aplicativo del MEF, adaptándose al contexto operativo del SADJE.
- Se emita un comunicado que, en estos casos de obligaciones solidarias de dos o más entidades públicas, sugiera recurrir a la PGE

para que se establezcan mecanismos de cooperación con otras entidades del sector público; a efectos de evitar contingencias que perjudiquen a los intereses del Estado.

3.12. En segundo lugar, revisada la propuesta de proyecto de lineamientos técnicos se aprecia que se pretendería establecer, principalmente, las siguientes disposiciones:

- Las Procuradurías Públicas de las entidades estatales demandadas deban registrar en el aplicativo informático del MEF de cada entidad, el monto por concepto de obligación solidaria en forma proporcional, considerando la cantidad de instituciones involucradas y de acuerdo con las sumas plasmadas en toda actuación procesal con la que son emplazadas, tales como la demanda, las sentencias (primer grado, vista y casatoria), requerimientos judiciales de pagos u otros, sin excepción alguna.
- La Procuraduría Pública que recibe la notificación de una demanda dirigida contra varias entidades públicas cuya pretensión contiene una obligación solidaria de pago, deba proceder al registro, llenado y control de un acta con esa información; y, comunicarse con las entidades públicas codemandadas, adjuntando el registro y el reporte correspondiente.
- La PGE, en estos casos, pueda establecer mecanismos de cooperación con otras entidades del sector público o personas jurídicas de derecho privado, nacionales o extranjeras.
- Los órganos competentes de la PGE resolverán todo aquello no contemplado en los lineamientos.

Sobre la viabilidad de la propuesta de lineamiento

3.13. En principio, se debe partir señalando que, a diferencia de una obligación mancomunada, la obligación solidaria se presenta cuando dos o más sujetos en calidad de deudores se encuentran obligados cada uno a cumplir una misma prestación en forma integral; por lo que, el acreedor puede exigirle a cualquiera de estos o en simultaneo el pago integro de la obligación establecida, conforme lo establece el artículo 1186 del Código Civil².

² **Exigibilidad de deuda en caso de solidaridad pasiva**

Artículo 1186.- El acreedor puede dirigirse contra cualquiera de los deudores solidarios o contra todos ellos simultáneamente.

Las reclamaciones entabladas contra uno, no serán obstáculo para las que posteriormente se dirijan contra los demás, mientras no resulte pagada la deuda por completo.

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: KXYXB4 "

Calle Germán Schreiber N° 205
San Isidro
Enlace de Mesa de Partes Virtual:
<https://mesapartesvirtual.pge.gob.pe/>
Central Telf.: (01) 748-5417
Anexo: 106



- 3.14.** En cambio, la obligación mancomunada es aquella cuya deuda es susceptible de ser dividida proporcionalmente entre los deudores obligados a su pago; por lo que, el acreedor solo puede exigir a cada uno de los deudores pagar la parte que les corresponde respecto de la deuda, según lo establecido en los artículos 1172 y 1182 del Código Civil.
- 3.15.** Los procesos judiciales en los cuales se determina la existencia de una responsabilidad solidaria entre los demandados tienen por finalidad garantizar que el demandante vencedor (titular del derecho subjetivo) pueda hacer efectivo el cobro de su acreencia, sin que deba estar entablando varias acciones legales por separado a cada uno de ellos para dicho fin, en virtud del derecho constitucional a la tutela jurisdiccional efectiva consagrado en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Estado.
- 3.16.** Por otro lado, según el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, toda persona y autoridad se encuentra obligada a acatar y dar cumplimiento a toda decisión emitida por la autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances; y tampoco pueden retardar la ejecución de resoluciones con autoridad de cosa juzgada; bajo responsabilidad civil, penal o administrativa.
- 3.17.** La actividad de registrar la información relacionada con las deudas del Estado generadas por sentencias judiciales en el aplicativo informático denominado "Demandas Judiciales y Arbitrales en Contra del Estado", se encuentra regulada en el Reglamento de la Ley N.º 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales.
- 3.18.** Así, en el literal a, numeral 13.1, de su artículo 13 establece que el procurador público tiene la obligación de registrar y actualizar en el referido aplicativo, de manera integral y obligatoria, la información sobre las demandas o procesos judiciales, desde que le son notificadas, así como consignar el pago de los adeudos. Por su parte, el Comité Permanente, según el literal d, numeral 11.1, del artículo 11 del mismo Reglamento, tiene la función de cautelar que se realice dicho registro y actualización.
- 3.19.** Mediante la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N.º 114-2016-EF —que aprobó normas reglamentarias para la septuagésima tercera disposición complementaria de la Ley N.º 30372, Ley de Presupuesto Público para el Año Fiscal 2016— se creó el referido aplicativo informático y se estableció que se encuentra a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.

3.20. Cabe precisar que, respecto del aplicativo informático denominado “Demandas Judiciales y Arbitrales en Contra del Estado”, la Dirección General de Contabilidad Pública del MEF señala que esta herramienta tecnológica «tiene por objetivo conocer en tiempo real el nivel de deuda y contingencias del Estado, así como facilitar la labor de los Comités encargados de la elaboración y aprobación del listado priorizado de obligaciones derivadas de sentencias en calidad de cosa juzgada, en el marco de la Ley N.º 30137 y su Reglamento»³.

3.21. Del análisis efectuado en los puntos que anteceden, se concluye que la propuesta de lineamiento formulado por la Procuraduría Pública de la Junta Nacional de Justicia no resulta atendible por las siguientes razones:

- No corresponde que se establezca el registro de manera proporcional, por cuanto, al tratarse de una obligación solidaria —que en este caso proviene de un expreso mandato judicial—, su cumplimiento integral es exigible contra cualquiera de las entidades públicas involucradas en calidad de deudoras.
- Establecer una regulación bajo la línea de la propuesta formulada por la procuraduría pública citada, desnaturalizaría la exigibilidad de una obligación solidaria, por cuanto la contingencia o deuda debe comprender el total del monto pretendido o exigible para su cumplimiento efectivo, con lo cual se estaría modificando el sentido del mandato judicial, que establece la solidaridad en el pago.
- De ese modo, de aceptarse la propuesta formulada, implicaría que las entidades públicas involucradas se obliguen a pagar solo una parte de la deuda solidaria, generando con ello consecuencias presupuestarias negativas para los intereses del Estado.
- Si bien el registro de las contingencias y las sentencias con calidad de cosa juzgada en el aplicativo informático denominado “Demandas Judiciales y Arbitrales en Contra del Estado” es una obligación del procurador público en su condición de operador del SADJE; sin embargo, dicha herramienta informática se encuentra a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas; por lo que, cualquier modificación que pretenda introducirse no podría efectuarse unilateralmente por la PGE.

3.22. En ese orden de ideas, corresponde que esta Dirección ponga en conocimiento de la Procuraduría Pública de la Junta Nacional de Justicia el contenido del presente informe.

³ Enlace del portal web institucional del Ministerio de Economía y Finanzas: <https://bit.ly/3DX4gKm>

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Procuraduría General del Estado, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 70-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 26-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.pge.gob.pe:8181/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: KXYXBJ4 “

Calle Germán Schreiber N° 205
San Isidro
Enlace de Mesa de Partes Virtual:
<https://mesapartesvirtual.pge.gob.pe/>
Central Telf.: (01) 748-5417
Anexo: 106



IV. CONCLUSIONES

Estando a las consideraciones precedentes, esta Dirección arriba a las siguientes conclusiones:

- 4.1. La aprobación de la propuesta de lineamiento formulada por la Procuraduría Pública de la Junta Nacional de Justicia no resulta jurídicamente viable —a través de algún documento normativo interno— porque no es una competencia de la PGE modificar la forma de asunción de la responsabilidad para el pago de obligaciones solidarias; tanto más si dicha obligación proviene de un mandato judicial.
- 4.2. En vista de que el aplicativo informático “Demandas Judiciales y Arbitrales en Contra del Estado” se encuentra bajo la administración del MEF, una alternativa de solución al problema planteado podría ser la habilitación, en dicho aplicativo, de una opción que permita a todas las entidades obligadas, solidariamente, a acceder a la información registrada por cualquiera de ellas, de tal forma que se evite el doble pago o el pago en exceso, y, con ello, cualquier perjuicio de orden presupuestal.
- 4.3. Esta Dirección pondrá en conocimiento de la Procuraduría Pública de la Junta Nacional de Justicia el contenido del presente informe.

V. RECOMENDACIÓN

Se recomienda a su despacho que solicite al Ministerio de Economía y Finanzas la realización de las adecuaciones o ajustes que sean necesarios en el aplicativo informático denominado “Demandas Judiciales y Arbitrales en Contra del Estado”, de tal forma que se pueda habilitar la posibilidad de que las entidades públicas obligadas a cumplir una obligación solidaria accedan a la información registrada por cada una de ellas respecto del pago de deuda solidaria al que están obligadas.

Firmado digitalmente

MANUEL ENRIQUE VALVERDE GONZALES
DIRECTOR DE LA DIRECCION TECNICO NORMATIVA
DIRECCION TECNICO NORMATIVA

MVG/hcc/rpf/jmv