



FACULTAD DE DERECHO

UNIDAD DE POSGRADO

**LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA  
AUTÓNOMA**

**PRESENTADA POR  
MIGUEL ÁNGEL MÉNDEZ MAÚRTUA**

**ASESOR  
HERNANDO MONTOYA ALBERTI**

**TESIS**

**PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE DOCTOR EN DERECHO**

**LIMA – PERÚ  
2021**



**CC BY-NC-ND**

**Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada**

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



**POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO**

**LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA AUTÓNOMA**

**TESIS  
PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE DOCTOR EN DERECHO**

**PRESENTADO POR:  
MIGUEL ÁNGEL MÉNDEZ MAÚRTUA**

**ASESOR:  
DR. HERNANDO MONTOYA ALBERTI**

**LIMA, PERÚ**

**2021**

Dedico este trabajo de investigación:

A mi hija Stephany, porque con su amor y dulzura llena de luz mi vida y me impulsa a ser mejor persona cada día;

A mis padres, por haberme inculcado los valores y la ética en mi accionar;  
y

A todos aquellos que de alguna manera contribuyeron a su elaboración.

Agradezco el presente trabajo de investigación:

A todos mis maestros de la San Martín de Porres, ya que ellos me enseñaron valorar los estudios y a superarme cada día, también agradezco a mis padres porque ellos estuvieron en los días más difíciles de mi vida como estudiante.

Y quiero agradecer también a un amigo especial que es Dios, quien está conmigo en las buenas y en las malas, quien me ha dado la salud que tengo, permitiendo pensar bien y además un cuerpo sano y una mente bien. Estoy seguro que mis metas planteadas darán fruto y por ende me debo esforzar cada día para ser mejor Abogado y en todo lugar sin olvidar el respeto que engrandece a la persona.

## ÍNDICE

DEDICATORIA .....	ii
AGRADECIMIENTO .....	iii
ÍNDICE .....	iv
ÍNDICE DE TABLAS .....	vii
ÍNDICE DE FIGURAS .....	vii
RESUMEN .....	viii
ABSTRACT .....	viii
INTRODUCCIÓN .....	ix
<b>CAPITULO I PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....</b>	<b>11</b>
1.1. Descripción de la situación problemática .....	11
1.2. Formulación del problema .....	13
1.2.1. Problema general .....	13
1.2.1. Problema específico .....	13
1.3.1. Objetivo general .....	13
1.3.2. Objetivo específico .....	14
1.4. Justificación de la investigación .....	14
1.4.1. Importancia de la investigación.....	15
1.4.2. Viabilidad de la investigación .....	15
1.5. Limitaciones del estudio .....	15
<b>CAPITULO II MARCO TEORICO.....</b>	<b>16</b>
2.1. Antecedentes de la investigación. ....	16
2.2. Bases teóricas.....	17
2.2.1. Contexto histórico e ideológico de la creación de Jurisdicciones Administrativas Autónomas.....	17
2.2.1.1. Contexto histórico de la creación de Jurisdicciones Administrativas Autónomas. ....	17
2.2.1.2. Contexto ideológico de la creación de Jurisdicciones Administrativas Autónomas. ....	22
2.2.2. Consejo del Estado en Francia. ....	27
2.2.3. Tribunal administrativo federal de Alemania. ....	33
2.2.4. Tribunal Contencioso Administrativo de España. ....	38
2.2.5. Tribunal Contencioso Administrativo Anglosajón .....	45

2.2.6.	El constitucionalismo popular .....	49
2.2.7.	Instancia Revisora .....	56
2.2.8.	Tutela de Plena Jurisdiccional .....	59
2.2.9.	Principios procesales rectores para la creación autónoma de Tribunales y Juzgados Contenciosos Administrativos: .....	62
2.2.9.1.	Principio de independencia.....	62
2.2.9.2.	Principio de especialización y no competencia común ordinaria.....	66
2.2.9.3.	Principio de exclusividad.....	71
2.2.9.4.	Principio Pro homine (administrado).....	75
2.2.9.5.	Principio de Simplicidad Procesal.....	80
2.2.9.6.	Principio de Economía Procesal.....	84
2.3.	Definición de términos básicos.....	88
2.3.1.	Que es fuero jurisdiccional.....	88
2.3.2.	Distinción entre instancia revisora y tutela de plena jurisdicción .....	93
2.3.3.	Cuáles son los fueros jurisdiccionales que regula la constitución.....	95
2.3.4.	Que es un tribunal administrativo y en qué se diferencia del fuero jurisdiccional .....	100
2.3.5.	Como está desarrollado el procedimiento contencioso administrativo.....	103
2.3.6.	Tipos de sistemas de Jurisdicción contencioso administrativos 107	
2.3.6.1.	Sistema Judicialista.....	107
2.3.6.2.	Sistema Administrativo Autónomo .....	109
2.3.6.3.	Sistema Mixto .....	110
<b>CAPITULO III HIPOTESIS Y VARIABLES.....</b>		<b>112</b>
3.1.	Formulación de hipótesis principal .....	112
3.2.	Prueba de hipótesis .....	112
3.3.	Dimensión .....	113
3.4.	Variables, definición operacional e indicadora.....	113
3.5.	Formulación de hipótesis secundaria .....	114
3.6.	Prueba de hipótesis .....	114
3.7.	Dimensión .....	115
3.8.	Variables, definición operacional e indicadores.....	115

<b>CAPITULO IV: METODOLOGÍA</b> .....	117
4.1 Tipo de Investigación .....	117
4.2. Diseño metodológico.....	117
4.3. Secuencia del Método.....	118
4.4. Diseño muestral .....	118
4.5. Criterios de inclusión y exclusión de las muestras.....	119
4.5.1. Delimitación espacial .....	119
4.5.2. Delimitación temporal .....	120
4.6. Técnicas de recolección de datos .....	120
4.7. Técnicas estadísticas para el procesamiento de la información ....	120
4.6. Aspectos éticos .....	121
<b>CAPÍTULO V: CONTRASTACIÓN DE HIPOTESIS</b> .....	122
5.1. Resultado y Discusión.....	122
<b>CAPÍTULO VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	144
6.1. Conclusiones.....	144
6.2. Recomendaciones .....	146
CRONOGRAMA DEL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN .....	148
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	149
REFERENCIAS .....	149
BIBLIOGRAFIA.....	156
ANEXO N° 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA.....	158
ANEXO N° 2: PROYECTOS DE LEY QUE PROPONE MODIFICAR LA CONSTITUCIÓN PROYECTO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 148 LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA AUTÓNOMA .....	160
ANEXO N° 3: CUESTIONARIO DE PREGUNTAS REALIZADAS A LOS PROCURADORES SECTORIALES .....	173
ANEXO N° 4: INSTRUMENTO DE OBSERVACIÓN ANÁLISIS DE EXPEDIENTES JUDICIALES .....	175



## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales para procesos judiciales tramitados ante 1ra Instancia .....	122
Tabla 2. Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales para procesos judiciales tramitados ante 2da instancia .....	124
Tabla 3. Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales para procesos judiciales tramitados en casación .....	125

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Procesos judiciales tramitados ante 1ra Instancia.....	122
Figura 2. Procesos judiciales tramitados ante 2da Instancia.....	123
Figura 3. Procesos judiciales tramitados en casación.....	125
Figura 4. Encuestas impugnación judicial en 1ra. Instancia .....	126
Figura 5. Encuestas impugnación judicial en 2da. Instancia .....	127
Figura 6. Encuestas impugnación judicial en casación .....	128
Figura 7. Expedientes judiciales: Impugnación judicial en 1ra. Instancia ...	129
Figura 8. Expedientes judiciales: Impugnación judicial en 2da. Instancia...	130
Figura 9. Expedientes judiciales: Impugnación judicial en casación.....	131
Figura 10. Expedientes judiciales: Demora del proceso en primera instancia ocasionada por factores.....	132
Figura 11. Expedientes judiciales: Demora del proceso en segunda instancia ocasionada por diferentes factores .....	133
Figura 12. Expedientes judiciales: Demora del proceso en casación ocasionada por diferentes factores. ....	134

## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene como objeto analizar la posibilidad de incorporar una jurisdicción administrativa autónoma distinta y adicional de los fueros jurisdiccionales que reconocen la Constitución Política del Perú. Para ello abordaremos las normas de derecho comparado que abordan modelos de jurisdicción administrativas autónomas.

Así mismo desarrollaremos la necesidad y justificación de una jurisdicción autónoma enfocada principalmente en la defensa de los intereses del ciudadano, ya que el actual sistema del proceso contencioso administrativo, tiene como problemas que vulnera los principios de celeridad procesal.

**PALABRAS CLAVES:** jurisdicción, celeridad, justicia autónoma, proceso contencioso administrativo.

## **ABSTRACT**

The purpose of scientific research is to analyze the possibility of incorporating an independent administrative justice different from the judicial branch regulated by the Political Constitution of Peru. For this we will study the laws of other countries that regulate independent administrative justices.

We will also develop the reasons for independent administrative justice focused mainly on the defense of the citizen, because the current judicial process against administrative acts is not a fast judicial process.

**KEY WORDS:** jurisdiction, rapid judicial process, independent justice.

NOMBRE DEL TRABAJO

**TESIS MENDEZ MAURTUA MIGUEL ANG  
EL .docx**

AUTOR

**MIGUEL ANGEL MENDEZ MAURTUA**

RECUENTO DE PALABRAS

**29451 Words**

RECUENTO DE CARACTERES

**168964 Characters**

RECUENTO DE PÁGINAS

**177 Pages**

TAMAÑO DEL ARCHIVO

**2.7MB**

FECHA DE ENTREGA

**Sep 28, 2021 4:58 PM GMT-5**

FECHA DEL INFORME

**Sep 28, 2021 5:12 PM GMT-5****● 10% de similitud general**

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos.

- 8% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 7% Base de datos de trabajos entregados
- 3% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

**● Excluir del Reporte de Similitud**

- Material bibliográfico
- Material citado
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 8 palabras)



**Fernando Varela Bohórquez**  
Coordinador Académico de las Maestrías en Derecho  
Posgrado USMP

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo está relacionado con un problema latente que sufren todos los administrados que cuestionan en vía judicial los actos administrativos, esto es un proceso contencioso administrativo sumamente largo, perjudicando el derecho que tiene todo ciudadano al acceso a una justicia eficaz, esto se visualiza en forma más dramática en procesos contenciosos administrativos, en donde la ley señala que todo el proceso no debe durar más de dos meses, sin embargo en la práctica vemos que tales procesos pueden durar dos, cinco, seis años.

Es por ello que en el trabajo se abordan las razones que pueden explicar la causa de esta demora a fin de enmendarlo, para ello el trabajo está dividido en cuatro capítulos.

El primer capítulo describe el problema a investigar enfocándolo en las deficiencias que presenta la normatividad de proceso contencioso administrativo referido a una tutela rápida para el administrado.

El capítulo segundo tratará el marco teórico referido a desarrollar los sistemas de jurisdicción administrativa autónoma más conocidos y eficaces dentro del sistema europeo continental, así como el constitucionalismo popular como corriente filosófica; todo ello para que sirva de base a las hipótesis que se pretende comprobar con el presente trabajo de investigación.

El tercer capítulo de hipótesis y variable, tratara operacionalizar las mismas, es decir señalando los indicadores que pretenderán comprobar con nuestra investigación científica.

El cuatro capítulo de metodología desarrollará las técnicas y diseños a emplear para la comprobación de hipótesis haciendo la atingencia que los mismos se abordarán bajo un enfoque de observación sin manipular los datos materia de análisis.

Confiamos que el presente trabajo llegue a satisfacer las expectativas académicas y científicas, esto es de demostrar objetivamente la urgencia de un nuevo fuero jurisdiccional en nuestro sistema peruano que tenga como objeto central la justicia administrativa autónoma.

## **CAPITULO I**

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

#### **1.1. Descripción de la situación problemática**

La jurisdicción contenciosa administrativa en nuestro país, está regulada bajo el sistema judicialista, esto es la nulidad o revocatoria de los actos o resoluciones administrativas, se promueven ante instancias judiciales. Consideramos que el sistema judicialista adoptado por nuestra jurisdicción contenciosa administrativa, presenta defectos que vulneran el principio de celeridad del proceso, que merece todo ciudadano, tales como:

- El ciudadano para acudir al poder judicial previamente ya agotó dos instancias administrativas que le han demandado un tiempo infructuoso.
- Además de las dos instancias administrativas, el ciudadano va estar expuesto a tres instancias jurisdiccionales: el juzgado, la sala superior y la sala suprema.

- Independientemente de la naturaleza administrativa o jurisdiccional de los órganos resolutivos, al administrado se le ha expuesto a cinco instancias de justicia.

De conformidad con lo desarrollado en los párrafos precedentes, todo esto evidencia una asimetría de justicia en la administración pública frente al ciudadano, quien en muchos casos no tendrá tiempo, recursos y esfuerzo humano para poder enfrentar las arbitrariedades de la administración mediante tutela jurisdiccional.

Por todo ello, nos reafirmamos que el sistema judicial en que actualmente está regulada la jurisdicción contenciosa administrativa, no cumple con las garantías de ofrecer al administrado una tutela jurisdiccional pronta y eficaz contra actos administrativos lesivos a sus derechos o intereses.

Al respecto, el graduando advierte que en la investigación científica referida al impacto del sistema judicialista en los plazos del proceso contencioso administrativo no han sido abordado de manera específica en trabajos científicos anteriores; por lo que, en ese sentido el problema científico se encuentra a un nivel de laguna, esto es una problemática todavía no estudiada a nivel académico.

## **1.2. Formulación del problema**

### **1.2.1. Problema general**

Por todas estas consideraciones precedentes, se arriba al siguiente problema general de investigación:

Pregunta general

¿A qué se debe la demora innecesaria del proceso contencioso administrativo?

### **1.2.1. Problema específico**

Por todas estas consideraciones precedentes, se arriba al siguiente problema específico de la investigación:

Pregunta específica

¿Cuáles son los factores que causan las demoras innecesarias de los procesos contenciosos administrativos?

## **1.3 Objetivos de la investigación**

### **1.3.1. Objetivo general**

Determinar las causas de las demoras innecesarias de los procesos contenciosos administrativos, mediante encuestas y entrevistas a expertos, así como análisis estadísticos de expedientes judiciales, a fin



de proponer que se reforme el proceso contencioso administrativo a través de propuestas legislativas.

### **1.3.2. Objetivo específico**

Explicar cuáles son los factores que causan las demoras innecesarias de los procesos contenciosos administrativos, mediante encuestas y entrevistas a expertos, así como análisis estadístico de expedientes judiciales, a fin de proponer que se reforme el proceso contencioso administrativo a través de propuestas legislativas.

### **1.4. Justificación de la investigación**

La justificación es practica social porque siempre existen protestas de los administrados respecto a la demora judicial de sus expedientes en materia contenciosa administrativa, lo cual ha generado protestas sociales expresadas en huelgas, tomas de carreteras, por no haberse resuelto oportunamente los conflictos contra la administración pública.

Por otro lado, la justificación es teórica porque la investigación trata de introducir modernas tendencias en materia jurisdicción contenciosa administrativa, desarrolladas especialmente en Francia y Alemania, que propugnan un sistema autónomo frente al sistema judicial.

#### **1.4.1. Importancia de la investigación**

Este trabajo de investigación beneficiaría a miles de administrados que comenzaran a tener más confianza en la jurisdicción contenciosa administrativa en la medida que persigan su eficiencia y eficacia de la misma.

#### **1.4.2. Viabilidad de la investigación**

El trabajo recopilara datos de especialista en el tema en el cual se tiene acceso; por lo que, no hay impedimento material de tiempo, de recursos humanos y financieros para acceder a la información que va ser materia de investigación.

#### **1.5. Limitaciones del estudio**

En el presente caso, si bien se contará con el acceso de información de procuradores públicos sectoriales, se pensó en un primer momento entrevistar a magistrados quienes brindarían acceso a la información requerida; sin embargo, ello no ha sido posible.

Por otro lado, muchos juristas y magistrados tienen agendas muy recargadas; por lo que, sus tiempos eran reducidos para acceder a las encuestas o entrevistas, unido a ello la pandemia producida por el SARS COV-2 19 (COVID19), ello se superó con la entrevista a dos expertos en la materia.

## **CAPITULO II**

### **MARCO TEORICO**

#### **2.1. Antecedentes de la investigación.**

“EL PRINCIPIO DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA FRENTE A LAS NORMAS DEL DEBIDO PROCESO”

AUTOR: David Fernando Galindo Hernández

LOJA – ECUADOR 2015

TESIS PREVIA A OPTAR POR EL TÍTULO DE ABOGADO

Universidad Nacional de Loja

La tesis realiza un estudio sobre el principio de autotutela administrativa frente a las normas del debido proceso, así como un análisis del marco jurídico que lo regula, señalando los vacíos que existen en torno a su regulación en las instituciones del sector público que no forman parte de la Administración Pública Central y de las entidades del Régimen Autónomo Descentralizado; demostrando la forma en que estos vacíos afectan a la seguridad jurídica y al debido proceso, pues al no existir un marco jurídico que establezca en forma clara la determinación, solemnidades y actos esenciales que ha de cumplir la administración; surge una infinidad de conflictos jurídicos por la producción de actos administrativos ineficaces y consecuentemente nulos, que afectan no solamente los derechos e intereses de los administrados, sino de la misma entidad pública.

Al utilizar el principio de autotutela administrativa, para emitir sus resoluciones, buscan solventar sus intereses, dejando en indefensión a los administrados.

La fuente electrónica es:

<http://dspace.unl.edu.ec/jspui/bitstream/123456789/11737/1/DAVID%20GALINDO.pdf>

## **2.2. Bases teóricas.**

En la presente sección, desarrollaremos los principios, dogmática, e instituciones del derecho comparado, así como las bases filosóficas que dan sustento académico a las variables de las hipótesis materia de contrastación.

Se hace la atingencia que, si bien se desarrolla algunas instituciones del *common law*, empero las bases teóricas que principalmente se han utilizado son las pertenecientes al sistema jurídico europeo continental conocido también como el *civil law*, por ser este sistema jurídico, el que sirve de modelo al derecho positivo peruano.

### **2.2.1. Contexto histórico e ideológico de la creación de Jurisdicciones Administrativas Autónomas.**

#### **2.2.1.1. Contexto histórico de la creación de Jurisdicciones Administrativas Autónomas.**

Al respecto, el objetivo de este punto es tratar las razones por las cuales históricamente algunos sistemas comparados han desarrollado un modelo de Jurisdicción Administrativa Autónoma distinto al Sistema Judicialista Peruano, en el presente caso, el origen surge con la revolución francesa como se sabe ante la crisis económica que vivía Francia a fines del siglo XIX, el rey convocó a los estados generales, los

cuales estaban conformados por los tres estados generales, el pueblo, la nobleza y el clero, cada estamento era una Cámara Legislativa para tomar medidas de reforma económica, entre ellas, se advertía el exceso de cargas tributarias que asumían el pueblo, la burguesía y los campesinos, así como la falta de una protección a la propiedad privada, posteriormente toda reforma requería el consentimiento de los tres estamentos y en el caso específico de las reformas tributarias y de propiedad no iban hacer aprobadas, porque eran bloqueadas por el clero y la nobleza, ante ello la revolución francesa consistió, en que el estamento del pueblo se imponga como la única cámara legislativa y en virtud de ello, se hiciera las reformas tributarias y de propiedad, estableciendo la igualdad tributaria y el derecho a la propiedad privada de toda persona, lo cual también conllevó a la expropiación de los terrenos de los nobles y del clero a favor del pueblo.

(Perlingeiro, 2016), menciona que:

“En la segunda mitad del siglo XIX, en Francia y en Alemania, este debate se superó debido al reconocimiento que se hizo sobre la jurisdicción administrativa, la cual podría ser ejercida independientemente de la administración, aun cuando no se situase en un ámbito judicial, como se dio en la

*justice déléguée* de 1872. Conforme Sommermann, la discusión que persistía en la Europa continental se refería al modelo de jurisdicción administrativa que se debería adoptar, ya fuese monista, típico de los países de la common law, o dualista, originariamente francés, que acabó venciendo debido a las ventajas de la especialización como también al fin de su principal inconveniente, la falta de independencia". (p. 166)

Ante esas nuevas reformas, los revolucionarios franceses eran muy desconfiados de los tribunales de justicia ya que existía el temor de que ante los reclamos judiciales de los nobles, los jueces interpretaran las reformas legislativas de la revolución francesa en una forma contraria al objetivo que perseguía los revolucionarios franceses, en ese contexto la preocupación de los revolucionarios franceses, era quien sería el órgano competente de resolver los conflictos surgidos por las reformas a la Administración Pública así como al Sistema Tributario. Entendiendo que debía de ser un ente especializado en las reformas administrativas y por ello distinto a los tribunales judiciales.

Esta controversia es dilucidada con las reformas que impone Napoleón Bonaparte cuando asume el poder, quien reforma una institución antigua del régimen francés absoluto el cual

era el Consejo del Rey, que era conformado por un grupo de asesores que asesoraban al rey con relación a proyectos de decretos reales, sustituyendo el antiguo Consejo del Rey por un nuevo órgano denominado Consejo de Estado, quien además de asumir funciones de Asesoría Técnica de redacción de proyectos normativos que expedía el Poder Ejecutivo, tenía las facultades de resolver las controversias que surgían en Derecho Administrativo y Tributario; en el entendido de que este órgano estaba integrado por expertos en la Administración Pública y conocedores de la reforma que estaba haciendo la revolución francesa y bajo esa premisa se confiaba que sus resoluciones no iban a desnaturalizar las reformas administrativas que aprobaron los revolucionarios franceses.

Podemos complementar precisando que sobre los antecedentes del Consejo del Rey, tenemos que (Ballén, 2006) mencionaba que:

“Los más remotos antecedentes del Consejo de Rey se encuentran el Derecho Romano. En efecto, desde los primeros tiempos del *status civitas* los romanos acostumbraron al lado de la autoridad unipersonal un cuerpo consultivo para que la ilustrara, guiara y moderara con su prudencia y dictámenes, de tal suerte que, junto a las diversas magistraturas, aparece un

concilio de asesores del emperador o príncipe, denominado “concilio del príncipe” (*concilium principis*). De igual manera ocurría con los jueces, una vez oídas las partes, los jueces se retiraban a preparar la sentencia definitiva con la ayuda de un *concilium ad hoc* integrado por juristas de mucha connotación designados libremente por los propios jueces”. (pp. 22-23).

Ese modelo de Jurisdicción Administrativa Autónoma como fue el Consejo de Estado Francés posteriormente tras las conquistas Napoleónicas tuvo influencia en toda Europa continental específicamente en los lugares que estuvieron bajo la esfera de influencia del imperio Napoleónico.

En relación a esta idea de Jurisdicción Administrativa Autónoma podemos recordar lo que mencionaba (Malagón Pinzón, 2005):

“Se establece en el código penal como delito la intromisión de los jueces en la acción administrativa. Los revolucionaron se dan cuenta que tienen que neutralizar al poder judicial para sobrevivir, por ello sacan del control de los jueces las actividades administrativas, circunstancia que origina el derecho administrativo, pues el Consejo de Estado, organismo



creado por Napoleón para asesoría y consulta del gobierno empezará a resolver las controversias, primero como jurisdicción retenida, proponiendo las soluciones al Jefe del Ejecutivo, tanto en materias contenciosas, como administrativas, y luego como jurisdicción independiente desde 1872, creando por medio de su jurisprudencia el derecho administrativo, el cual tendrá la peculiaridad de ser exclusivamente el derecho de la administración” (pp. 177-178).

Por ello se advierte que el motivo histórico, por el que se originó la Jurisdicción Administrativa Autónoma en el caso específico del Consejo de Estado Francés, fue como respuesta a la necesidad de que exista una entidad especializada que si bien tiene que ponderar proteger los intereses de los administrados, tales intereses, también los tiene que ponderar con el respeto y a vigencia del sistema normativo de derecho público.

#### **2.2.1.2. Contexto ideológico de la creación de Jurisdicciones Administrativas Autónomas.**

En ese sentido como se vio en los antecedentes históricos, la jurisdicción contenciosa administrativa nace para controlar a la administración pública en el respeto y derechos de las libertades de los administrados y que el fundamento que

apoya la jurisdicción es aquel que tiene como eje central la libertad del administrado (liberalidad), bajo una postura liberal, el estado asume solo servicios públicos esenciales, por ejemplo, la salud, educación, respetando la actividad privada. Así mismo dentro de esta concepción liberal el Estado, en vez de competir con la actividad privada, busca tener como rol proteger a los ciudadanos frente a cualquier acto arbitrario lesivo a sus derechos.

Lo antes mencionado se ve claramente evidenciado en lo mencionado por (Huapaya Tapia, 2011):

“En la teoría general del derecho administrativo, derecho de notoria inspiración francesa, se ha afirmado que, al margen de ejercer un rol coactivo u ordenador (policía), así como un régimen de estímulo (fomento), el Estado designa con el nombre de actividad de servicio público un rol o función prestacional, garantizando mediante su imperio un sistema de prestaciones dirigidas a la colectividad, a fin de satisfacer necesidades esenciales para la vida en común.

El instituto jurídico del derecho administrativo que se ideó para garantizar este rol prestacional del Estado fue el servicio público, como un título de intervención administrativa en las actividades económicas que se

revelaron necesarias para garantizar la idea de un sistema de prestaciones a cargo o de responsabilidad del Estado, bajo la lógica del *service public* en Francia (sistema por cierto, no extraño a otras latitudes europeas, como lo confirma la existencia del sistema de la *daseinsvorsorge* o "procura existencial" alemana, concepto elucubrado a partir de la obra de Ernst Forsthoff y que a diferencia del *service public* francés, se centró en la necesidad de afirmar el rol prestacional del Estado como una tarea consustancial a éste)" (pp. 94).

Dentro de este contexto Liberal, un modelo político adecuado es el estado democrático de derecho en el cual se protege la libertad individual y se limita la acción del Estado, mediante el respeto a la ley.

Por ese motivo, se advierte que la jurisdicción contenciosa administrativa es un medio que garantiza la vigencia del estado democrático de derecho, protegiendo al administrado frente a cualquier acto estatal lesivo a cualquier derecho. A *contrario sensu* en un estado totalitario el control de la administración pública es nulo ya que en ese modelo, el estado se impone sobre el administrado.

(Gómez Díaz de León, 2016), señala que:

“En Alemania, donde tiene su cuna la tradición administrativa europea a través del concepto decameratismo, se asistió desde el siglo XVII al desarrollo de una ciencia aplicada de la Administración Pública, orientada a estudiar los principios de una administración eficaz y abordada...”. (p. 7)

Por otro lado, tras la promulgación en 1949 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, conocida comúnmente como la Ley Bonn, se aprecia que tras la caída del nazismo, el nuevo estado Federal Alemán procuró un modelo que si bien va a respetar las libertades, las mismas van a garantizarse como fin supremo, lo que se traduce en la defensa de la dignidad del ser humano, a tal efecto se advierte el nuevo rol del estado de defender a la dignidad del ser humano, bajo ese fin supremo, surge una nueva corriente, el neo constitucionalismo, el cual abre una nueva visión del estado de derecho donde se analiza el nuevo rol del estado frente al derecho fundamental de la persona.

El Neo constitucionalismo seguido por la Ley Bonn, posteriormente fue recogido en la Constitución Española de 1978, texto que dio por terminado el modelo fascista de Franco y que dio la apertura de España, al estado de derecho

democrático que ahora conocemos. Modelo que a su vez inspiró las constituciones políticas del estado peruano de 1979 y 1993.

Sobre esta posición (Achaluisa Shive, 2013), sostiene que:

“El neoconstitucionalismo nace de la ruptura de las rígidas normas positivistas, bajo la premisa de que la rama de la ciencia jurídica –que es fundamental para la organización del Estado y la protección de los derechos de los individuos debe realizar un esfuerzo por ser más que la aplicación estricta de una norma positivizada, para convertirse en un medio, con el cual el Estado procure la mayor satisfacción de los derechos de su elemento humano.” (p. 115).

Por ello advertimos que la jurisdicción contenciosa administrativa tiene como modelo, primigeniamente como base ideológica un pensamiento liberal expresado primogénitamente en un estado de derecho y que ha ido evolucionando al neoconstitucionalismo. Ambas posturas reafirman un elemento en común, ¿Cuál es el control de la administración pública tiene como fin supremo proteger la dignidad de la persona?

De todo lo desarrollado, una pregunta reflexiva que nos queda es la siguiente: ¿Cambiar un sistema judicialista a una jurisdicción administrativa autónoma se hace en beneficio del

estado o para mejorar la tutela eficaz y rápida al administrado frente a actos arbitrarios estatales lesivos de los derechos públicos?

### **2.2.2. Consejo del Estado en Francia.**

El Consejo de Estado Francés tiene su origen en el consejo del rey, esa entidad encargada de supervisar y asesorar al rey en los asuntos referidos a la administración pública, sin embargo, su función era muy limitada, pues tenía solo un rol consultivo. Posteriormente tras la revolución francesa los revolucionarios, procuraban un ente ajeno a los tribunales de justicia que si bien tenían que fiscalizar y supervisar las reformas de la administración pública, sin embargo procuraban que dichas normas no fueran dejadas sin efecto por los jueces, al ser para ellos magistrados que no tenían la especialidad respecto al derecho administrativo. Es así que los revolucionarios franceses reconocían que debería de haber un ente jurisdiccional que resolviera los conflictos jurídicos dentro de la administración pública pero que a su vez sea integrado por magistrados conocedores en derecho público.

En ese contexto, durante el gobierno de Napoleón Bonaparte, se crea el Consejo de Estado, que a diferencia del consejo del rey además de las funciones consultivas se le otorga funciones

jurisdiccionales en materia de derecho administrativo. Al reconocérsele funciones jurisdiccionales al Consejo del Estado, se le reconoce como fuero jurisdiccional independiente y de igual jerarquía que el Poder Judicial, con la ventaja de ser integrado por magistrados especializados en derecho público.

(Marcheco Acuña, 2016), menciona que:

“La jurisdicción contencioso-administrativa francesa se configura entonces con un carácter meramente revisor de la legalidad de una decisión administrativa previa – préalable en la terminología francesa, por lo que únicamente podía acudir a los mecanismos jurisdiccionales a los fines de comprobar la legalidad de la decisión que fuera contraria a la pretensión del interesado y sólo por la vía del recurso interpuesto contra ella. Esta regla no tiene especialidad interés en el recurso de anulación, pues, en este caso, la decisión previa es la propia que es objeto del recurso. Es, sin embargo, en el proceso de plena jurisdicción donde revela su importancia, puesto que se impone al particular la carga de dirigirse a la administración antes de acudir al juez”.

(pp. 9-10)

Inicialmente la jurisdicción administrativa francesa, que tiene como instancia final al consejo de estado, tenía como condición

que el acto administrativo impugnado materia de anulación quede evidenciado su incompatibilidad con el ordenamiento jurídico y ante eso el consejo de estado actuaba como un órgano de control de la legalidad de los actos administrativos. Por ello que funcionaba como una instancia meramente revisora de la legalidad de acto administrativo, no teniendo competencia de resolver el fondo del asunto, como dice (Marcheco Acuña, 2016), el acto administrativo tenía entonces el valor de una sentencia de primera instancia; por lo que, la autoridad posterior revisora quedaba inexorablemente circunscrita a esta.

El Consejo de Estado tiene dos funciones marcadamente definidas: Función de asesoría y función jurisdiccional.

La función de asesoría, comprendía que todo proyecto de Ley propuesto por el Poder Ejecutivo, es previamente evaluado por dicha entidad.

(León Jiménez, 2007), mencionaba que:

“Era en el modelo que venía la función consultiva tradicional del Consejo de Estado español en los últimos tiempos. En el ejercicio nuevo de las funciones asesoras prelegislativas, el órgano consultivo asumirá ahora una posición distinta, ya que colaboraran inevitablemente con las directrices políticas de Gobierno al que asesora,



cuando elabore los proyectos o resuelva las dudas que se susciten al Gobierno consultante. La ósmosis entre Consejo de Estado y Gobierno parece inevitable en estos casos por lo que aparece también con ella”. (p. 12)

Mientras que por la función jurisdiccional, el Consejo de Estado es la máxima instancia jurisdiccional en materia de derecho administrativo, la estructura jerárquica de la jurisdicción administrativa francesa comprende: Tribunales administrativos de primera instancia, Cámaras de Apelación y el Consejo de Estado.

(Sanchez Navarro, 2007), resaltaba que:

“De esta manera, en España es posible hablar por lo menos desde el siglo XVI, de un Consejo de Estado cuya razón de ser, cuya función específica es (al margen de que ocasionalmente se pueda atribuir a otras), la de prestar asesoramiento (primero al Monarca: luego, al Ejecutivo) en los asuntos públicos de mayor importancia. Las necesidades derivadas del necesario ejercicio de la función consultiva conducen a la creación de este órgano que, como advierte Furió Cerol, adopta “el nombre del fin, por do se inventó”. Un Consejo cuyo funcionamiento se basa en la liberación de las cuestiones (de la mayor importancia, “de Estado”) que le son expresamente

sometidas. Cuya legitimidad procede de las autorías de sus miembros, razón que explica su peculiar composición, combinando normalmente elementos de prestigio social con otros de conocimiento técnico y/o práctico de gobierno y la administración”. (p. 23)

Dichas decisiones que emanen del consejo de estado al ser órgano jurisdiccional, no pueden ser objeto de revisión judicial, salvo su revisión vía la corte constitucional francesa, en caso de vulneración de derechos fundamentales al administrado. Sin embargo, es oportuno aclarar que dicha revisión constitucional también pueden ser susceptibles, las resoluciones emanadas por los tribunales casatorios del Poder Judicial.

El modelo del Consejo de Estado Francés ha influenciado, a nivel de derecho comparado, en varios países, tales como España, Colombia y Ecuador, con la distinción que en España, el Consejo de Estado solo tenía funciones consultivas y no jurisdiccionales al seguir la jurisdicción contenciosa administrativa en España, un Sistema Judicialista, esto es, que las resoluciones administrativas son impugnadas a nivel judicial. Sin embargo, en los demás países, los Consejos de Estado si tienen una función jurisdiccional independiente del Poder Judicial.

De acuerdo al modelo implementado en cada país puede aparecer el Consejo de Estado como un colegiado consultivo o como una entidad de control. A este respecto (Navarro Caballero, 2006), comentaba:

“La naturaleza del Consejo de Estado es una cuestión debatida doctrinalmente, existiendo dos posturas encontradas. De un lado, aquellos autores que lo conciben como un órgano de control y por lo tanto sus funciones gozan de una vertiente fiscalizadora. En tal sentido se cita el artículo 2 de su Ley Orgánica, que encarga la vigilancia en el ejercicio de su función de la observancia de la Constitución y del resto del Ordenamiento Jurídico. Para este grupo destaca, por lo tanto, este papel característico de vigilante de la legalidad del Consejo, que lo configura como su rasgo esencial definidor pues la función consultiva que el Consejo de Estado ejerce consiste mayoritariamente en un control de la regularidad del funcionamiento de la Administración. De otro lado, los autores que entienden el Consejo de Estado como un órgano consultivo atienden a las cuatro notas que caracterizan aquéllos en sentido estricto.

En primer lugar, este tipo de órganos se caracterizan por situarse fuera de la estructura departamental pues se estima que la separación respecto del órgano activo es necesaria para la emisión de juicios objetivos, evitándose

así la influencia que podría ejercer tal órgano sobre el consultivo al evacuar su informe o dictamen. Se busca la neutralidad, que no se preserva, al menos en el caso de los órganos staff, por la aludida cercanía al centro de toma de decisión.

Como advierte el mencionado autor, separación no es incomunicación; en ocasiones es aconsejable la comunicación ya que permite al órgano consultivo conocer con una mayor exactitud la realidad subyacente a la consulta que se le formula” (pp. 19-20).

### **2.2.3. Tribunal administrativo federal de Alemania.**

(Sommermann, 2009), comentaba que:

“En la segunda mitad del siglo XIX, la noción de Estado de Derecho había tornado paulatinamente en un concepto formal, englobando elementos como la legalidad, el control judicial y la responsabilidad del Estado. A este entendimiento formal correspondía más bien una finalidad según el cual el control judicial refiere principalmente a la protección de la integridad del ordenamiento jurídico objetivo” (p. 5).

La jurisdicción contenciosa administrativa federal, si bien presenta como característica común con la jurisdicción administrativa francesa de ser independiente frente a la jurisdicción civil y sus decisiones solo pueden ser revisadas por la jurisdicción constitucional cuando se

advierta vulneración a derechos constitucionales; sin embargo, presenta características muy peculiares que se pasan a detallar:

A.- Actuación de oficio

B.- Prohibición de la acción popular

C.- Participación de jueces legos

A.- Actuación de oficio, como para entender esta característica, como cuestión preliminar es necesario desarrollar el objeto de la norma fundante del estado alemán tras la caída del tercer reich o régimen nazi. Tras la caída de Hitler entra el gobierno Alemania post segunda guerra mundial, durante la gestión del canciller Konrad Adenauer, el parlamento alemán elabora y aprueba la ley fundamental del estado, más conocida como la ley Bonn, la misma que hasta ahora es vigente como norma constitucional del estado y establece como valor supremo del mismo, la defensa de la dignidad de la persona.

Partiendo de este fin supremo, las instituciones públicas alemanas dependen su existencia al respecto de la dignidad del ser humano; en ese contexto, la jurisdicción contenciosa administrativa alemán puede hacer investigación de oficio sin previa demanda o solicitud, cuando se advierta actos administrativos lesivos a los derechos públicos de los ciudadanos, es decir se puede continuar un proceso

contencioso administrativo sin previa interposición de la demanda, cuando tenga como fin la protección del ciudadano, lo cual difiere del sistema francés que sigue un criterio dispositivo en el cual no puede haber proceso sin previa solicitud o demanda.

A este respecto, (Cafferatta, 2004) menciona que:

“Por último, para Jellinek, quien sistematizó en forma orgánica la teoría de los derechos públicos subjetivos son un “reflejo” formal de la protección que a la libertad individual le dispensa la ley del Estado (y de la violación del orden jurídico). Esta doctrina ha tenido recepción en la jurisprudencia del Tribunal Administrativo Federal de Alemania, donde se exige que el Derecho Público violado gene una subjetivación que legitime la acción. En ese sentido ha sostenido dicho Tribunal que el incumplimiento por parte de la Administración de la ley objetiva – otorgar licencia de edificación sin plan de urbanización -, no otorga acción de nulidad o preventiva cuando el accionante no ha sufrido daño alguno, por lo que se exige, en defensa de un derecho público subjetivo, que exista un derecho adquirido” (p. 87).

- B.- Prohibición de la acción popular, en el consejo de estado francés, dentro de su función jurisdiccional, se contempla como competencia de dicho órgano admitir demandas de los ciudadanos tanto como actos administrativos lesivos a sus derechos como contra normas reglamentarias de carácter general, lo que en nuestro sistema se conoce esto último como la acción popular esto es normas administrativas generales incompatibles con la ley y lesivas a los derechos. En la Jurisdicción administrativa alemana, los tribunales solamente tienen facultades de sancionar actos lesivos a los administrados, pero la acción popular solo es competencia del tribunal federal constitucional.
- C.- Participación de jueces legos, previamente tenemos que precisar que la jurisdicción administrativa presenta tres instancias, la primera instancia está representada por los tribunales contenciosos administrativos regionales, la segunda instancia pertenece a los tribunales superiores contenciosos administrativos y la última instancia lo conforma el tribunal federal contencioso administrativo que similares a la corte de casación del fuero civil, solo resuelve cuestiones de derecho. Diferencia de las instancias inferiores que conocen cuestiones de derecho y de hecho.

(Amietta, 2017), mencionaba sobre la reciente introducción de jueces legos y su objetivo:

“La incorporación de ciudadanos legos es decir, aquellos sin educación especializada en derecho a la decisión de causas judiciales ha sido tradicionalmente considerada como un elemento extraño a la cultura jurídica y los sistemas de justicia latinoamericanos. Desde hace ya algunas décadas, sin embargo, la realidad de nuestros tribunales ha comenzado a poner en cuestión ese supuesto, en particular en el ámbito de la justicia penal. Una porción importante de los países de la región ha introducido experiencias de participación lega, en busca de decisiones más sólidamente legitimadas ante la ciudadanía y de sistemas de justicia más democráticos, tal como prometen la investigación comparada y el activismo projurado.” (p. 149).

Habiendo desarrollado la organización jerárquica, resulta interesante que en los tribunales regionales de primera instancia se permita que tengan una conformación compuesta por tres jueces profesionales de derecho y dos jueces legos, es decir, ciudadanos elegidos aleatoriamente dentro de la sociedad civil. El objetivo de esta conformación es garantizar que la justicia sea de fácil acceso y comprensión para los ciudadanos y es por ello que la mejor manera



de asegurar este objetivo es colocando ciudadanos comunes a quienes los abogados deben de ilustrar de manera clara en que consistió la afectación de su derecho por parte de la administración pública y a su vez estos jueces legos firmen una sentencia conjunta con profesionales de derecho que sea de fácil comprensión para toda la comunidad.

Se hace la precisión que a nivel de tribunal superior los magistrados que conforman dicha instancia son tres magistrados de carrera y el tribunal federal cinco magistrados de carrera, ninguna de esas instancias tiene jueces legos, atendiendo que principalmente los conflictos están referidos más a cuestiones de derecho y no cuestiones de hecho que pueden ser apreciadas valorativamente por cualquier persona.

#### **2.2.4. Tribunal Contencioso Administrativo de España.**

El Sistema de jurisdicción contenciosa administrativa española, tiene sus antecedentes legislativos en las leyes del 02 de abril y 06 de julio de 1845, que actualmente está normado en la Ley 29/1998.

(Gonzalez Perez, 1999), comentaba respecto de esta Ley que: “La nueva Ley ha sido acogida con reservas, tanto en los aspectos organizativos como estrictamente procesales. El olvido de la técnica legislativa es algo ya común en nuestras leyes” (p. 236).

El Sistema de jurisdicción contenciosa administrativa española, adopta un sistema judicialista, esto es cualquier impugnación contra el acto administrativo, se hace ante los jueces especializados en lo contencioso administrativo y en apelación, las salas especializadas respectivas. Para acudir a la vía judicial, previamente el demandante debe de agotar la vía procedimental de los tribunales administrativos autónomos.

La existencia de una jurisdicción contenciosa administrativa tiene ciertas ventajas como menciona (Rodríguez-Arana Muñoz, 2010), donde precisa:

“La cuestión de la naturaleza, límites y extensión de la jurisdicción contencioso administrativa es una de las materias centrales de la teoría y la práctica del control judicial de la actuación de las Administraciones públicas. La superación del proceso contencioso administrativo como un proceso al acto administración para convertirse en un proceso de protección del derecho facilita, desde luego, un mejor entendimiento del sentido y funcionalidad del control jurídico que realizan los Jueces y Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con la actuación de la Administración pública.” (p. 683).

Los tribunales administrativos autónomos no forman parte de la organización judicial, sino asignados a las dependencias de los

actores públicos donde surjan reclamos. Los tribunales administrativos ventilan de manera limitada los reclamos administrativos a medida que dicha decisión sea compatible con los intereses de la entidad administrativa donde está asignado el tribunal administrativo.

La Jurisdicción administrativa española dentro de sus competencias está, además de atender los reclamos administrativos, de supervisar los actos de gobierno como también el respeto a los derechos fundamentales del administrado.

Dentro de sus facultades también esta pronunciarse sobre reconocimiento de intereses o derechos reclamados, como la impugnación de actos administrativos emitidos por la propia entidad pública, conoedor como la declaración de lesividad, esto es de que previamente, cuando demande la nulidad del acto administrativo deberá de verificar no solo la legalidad del acto administrativo, sino también que intereses específicos y concretos deben ponderarse para iniciar la nulidad del acto administrativo.

El aporte de este sistema, es que nos hace ver la distinción entre los tribunales contenciosos administrativos que forman parte del poder judicial frente a los tribunales administrativos que, si bien tienen autonomía en la decisión, también presentan las mismas limitaciones que justifican que el reclamo administrativo deba culminar.

La competencia que se utiliza en materia contenciosa administrativa difiere atendiendo al carácter descentralizado de la administración pública española, la cual se divide en entidades administrativas del gobierno nacional y entidades administrativas de las comunidades autónomas. En ese sentido, tenemos los juzgados en lo contencioso, juzgados centrales en lo contencioso, salas en lo contencioso y audiencia nacional de la sala en lo contencioso y finalmente el tribunal supremo.

Los Juzgados de lo Contencioso, conocen los recursos de las entidades locales, lo que nosotros diríamos municipios y los actos administrativos de las comunidades autónomas. Así mismo impugnaciones contra actos de las juntas electorales de zona y en materia de proclamación de candidaturas y candidatos efectuados por cualquiera de las Juntas Electorales.

Los Juzgados Centrales de lo Contencioso, conocen en primera o única instancia recursos contra actos administrativos, en materia de personal, cuando sean actos expedidos por Ministros y Secretarios de Estado, y que no hayan sido confirmados por los órganos administrativos inferiores. Sanciones administrativas referidas a multas menores a sesenta mil euros (60,000 euros) y cese de actividades que no superen de seis (06) meses. Resoluciones dictadas por los ministros de estados en acciones administrativas que

no excedan de treinta mil euros (30,050 euros) y la declaración judicial de partidos políticos.

El Tribunal Superior de Justicia o Sala de lo Contenciosos, conocerá en instancia única, actos administrativos expedidos por los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas; actos y resoluciones dictadas por los tribunales autónomos en asuntos económicos, administrativos o regionales; disposiciones de las juntas electorales provinciales y de las comunidades autónomas; resoluciones dictadas por los tribunales administrativos territoriales en asuntos contractuales.

La Audiencia Nacional de la Sala Contenciosa, conocerá en única instancia las disposiciones de los Ministros y Secretarios de Estado, en materia de personal, cuando se refiere al nacimiento o extinción de los servicios de los funcionarios de la carrera; resoluciones dictadas por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, recursos de revisión contra sentencia dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo y de los correspondientes recursos de queja, actos dictados por los Ministros y Secretarios de Estado cuando rectifiquen en vía de recurso o en procedimiento de fiscalización o de tutela los dictados por órganos o entes distintos con competencia en todo el territorio nacional, actos dictados por los gobiernos inferiores.

Finalmente, el Tribunal Supremo, conocerá en última instancia los recursos que se deducen contra actos del Consejo de Ministros y contra actos y disposiciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno, actos del poder judicial, actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión municipal adoptados por el Congreso de los Diputados, Senado Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo.

De las competencias que en líneas generales asuman los diversos fueros en lo contenciosos administrativo, se advierte claramente el carácter mixto y compartido de la jurisdicción contenciosa administrativa que se distingue en que los órganos judiciales constituyen una segunda instancia revisora de las decisiones expedidas que los tribunales administrativos con lo que según el órgano administrativo donde se ha expedido el acto o disposición. Sea este acto administrativo o de gobierno el administrado tiene, sumando la instancia administrativa y judicial, dos o tres instancias lo cual también es concordante con el principio de concentración y celeridad procesal; a diferencia de la jurisdicción contenciosa administrativa peruana, que, sumando las instancias administrativas y judiciales, el administrado tiene que ventilar su caso ante un mínimo de cinco instancias lo cual desnaturaliza el principio de un proceso justo y rápido.

(Saldaña Espinoza Barrera, 2006), mencionaba que:

“Si pasamos más bien a mirar lo previsto en España sobre el particular, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa Española se orienta también a una lógica subjetiva o de tutela de derechos, trascendiendo la posibilidad de admitir pretensiones a fin de anular los actos administrativos emitidos (pretensión anulatoria), procurando más bien que cualquiera de las pretensiones interpuestas se ajuste a los intereses o derechos en juego, posibilitando así el impartir justicia en el caso concreto”. (p. 409)

Debo hacer mención que cuando me refiero a que los órganos judiciales son otra instancia revisora del acto administrativo, no quiere significar que el juez contencioso administrativo solo se limite a pronunciarse sobre la nulidad o validez del acto impugnado, ya que tal magistrado puede resolver el fondo del asunto y reconocer el derecho del administrado conforme al sistema de plena jurisdicción; sino que se advierte que la intervención judicial en los procesos contenciosos administrativo, forma parte más bien de una segunda o tercera instancia y lo que decida esa instancia, sea juzgado o sala dará por concluido la etapa impugnatoria del proceso, sin que su decisión tenga que ser sometida en una apelación y contra esta ultima una casación como es en nuestra legislación contenciosa administrativa.

### 2.2.5. Tribunal Contencioso Administrativo Anglosajón

El Sistema Americano adopta un modelo judicialista, esto es toda decisión administrativa o cumplimiento de la misma tiene que ser mediante las instancias judiciales, instancias que puede ser primera instancia, segunda instancia y situaciones excepcionales *certioratis*, ya sea en la Corte Estatal o Federal.

(Fisher, 2004), comentaba que:

“Se entiende en el Reino Unido por “*Judicial Review*” el sistema de revisión por parte de los tribunales judiciales, de los actos, determinaciones, decisiones, órdenes y omisiones de los individuos y entidades que cumplen “función pública”, considerada ésta en sentido lato como actividad administrativa”. (p. 10)

La acción contenciosa administrativa en Estados Unidos, es conocida como revisión judicial o *judicial review*, al respecto resulta interesante que el procedimiento de por sí, es muy sencillo, pero lo que resalta es la calidad de sus precedentes que han servido de elementos fundantes en diversos sistemas jurisdiccionales a nivel comparado. En ese sentido dos precedentes que sirvieron a moldear el sistema de Judicial review, está el caso *Hylton versus Estados Unidos* y el caso *Madison versus Marbury*.



El caso Hylton vs Estados Unidos expedido por la Corte Suprema de Estados Unidos en 1796 fue el primer caso, en el cual la Corte Suprema se pronunció sobre la constitucionalidad de los actos de gobierno referidos a políticas tributarias, en el mismo se puso en cuestionamiento el estatuto que reglamentaba las funciones del Congreso Norteamericano en razón la aprobación de impuestos sobre carruajes, el mismo que fue considerado por la parte demandante Daniel Hylton, como inconstitucional para alegarse, de que este impuesto era incompatible con la sección IX del estatuto del congreso que limitaba la facultades de impuestos que fueran contrarios a la proporcionalidad de la población y de los ingresos de los mismos; sin embargo, la Corte Suprema analizó que tal prohibición era solo aplicable a impuestos directos como, por ejemplo, el impuesto sobre la tierra y que el impuesto sobre carruajes más bien era impuesto indirecto tan igual al impuesto a las ventas o al consumo y por ello tal tributo era Constitucional.

El aporte de dicho precedente, es que fue el primer caso de *Judicial review* ventilado ante la Corte Suprema de los Estados Unidos.

Sobre el caso Hylton, (Mendieta & Tobon Tobon, 2018), comentaba que:

“La ley como límite del ejecutivo pierde eficacia cuando el presidente se hace legislador o cuando su partido tiene las mayorías en el Congreso, acá es donde el judicial es llamado

a enfrentar los excesos del ejecutivo a la hora de expedir órdenes ejecutivas (control del poder judicial sobre el ejecutivo) lo anterior gracias al judicial review, podría pensarse que este es el más garante de los controles, pero recuérdese que la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos declaró constitucionales las órdenes ejecutivas 9066 de Roosevelt que creó los campos de concentración y otros tratos discriminatorios contra japoneses durante la Segunda Guerra Mundial y más recientemente la 13780 de Trump que estableció un veto claramente por razones religiosas, para personas de varios países de mayoría musulmana que quieran ingresar a los EE. UU” (pp. 49-50).

El otro caso, el precedente *Marbury vs Madison* fue expedido el año 1803 por la Corte Suprema de Estados Unidos, que tuvo como ponente al Juez Presidente de la suprema John Marshall. Su valor del mismo es que fue el primer caso de acción de cumplimiento de acto administrativo, (como se conoce en Estados Unidos Chief Justice John Marshall) en el que la Corte Suprema también aportó al derecho comparado la institución del control difuso.

Los antecedentes del caso, fueron los siguientes: El Señor William Marbury fue designado como Juez de Paz, sin embargo, cuando Marbury solicitó al Secretario de Estado Norteamericano James Madison que se le otorgara el título respectivo, el Secretario de Estado

se rehusó, motivo por el cual el Sr. Marbury interpuso una acción de cumplimiento - *a writ of mandamus* - para que el secretario de estado dentro de las facultades que le competía entregue el título de Juez de Paz respectivo.

En ese entonces la ley federal aprobada mediante Acta Judicial de 1801 señalaba que cualquier demanda contra el Gobierno Federal, contemplaba que cualquier acción de cumplimiento tendría que tramitarse directamente ante la Corte Suprema Federal. En el análisis que hace el Juez Ponente Marshall al caso concreto advirtió que el derecho de otorgamiento del título al cual conforme al ordenamiento correspondía ser entregado por el Secretario de Estado era legítimo a favor del demandante. Sin embargo, advirtió que esta Ley Orgánica Judicial era incompatible con la norma Constitucional Federal, que establecía que la Corte Suprema era competente en conocer en última instancia y no en única instancia toda acción judicial. Respecto el Juez Marshall hizo un análisis que si tal ley judicial no respeta la ley procesal de la constitución afectaría el orden y la vigencia del Sistema reflejado en la Constitución Federal de los Estados Unidos y por tanto no amparo la demanda de cumplimiento, porque si bien la pretensión era legítima, la vía procedimental tomada era incompatible con la norma constitucional. Es en virtud de dicho precedente que nace el control difuso, esto es la facultad que tiene los jueces de declarar inaplicable una norma cuando la misma sea evidentemente incompatible con una norma superior.

El caso Marbury vs Madison ha sido comentado por (Gonzalez Quintero, 2011), quien concluye que:

“(…) Estado de Derecho y Justicia Constitucional son dos conceptos que suelen estar asociados. La idea de un sistema basado en el Derecho, en el cual el poder político está limitado y la arbitrariedad prohibida, y además la adherencia y obediencia a la Constitución sostenidas, se nutre y depende de éstos dos conceptos anotados. Ahora bien, es precisamente la capitalidad de la Constitución dentro de ese sistema, el elemento que impide la instauración de la justicia constitucional – o del control constitucional – únicamente a partir de un fallo judicial, a saber Marbury vs. Madison.” (p. 27).

En Conclusión, el elemento resaltante del Sistema Contencioso Administrativo Norteamericano, no es tanto la naturaleza de las reglas procesales en sí de dicha jurisdicción, sino más bien su aporte está en los criterios jurisdiccionales antes señalados que resolvieron conflictos entre administrados contra actos de la Administración Pública Federal.

#### **2.2.6. El constitucionalismo popular**

(Alterio, 2016), comentaba que:

“Recientemente ha tomado impulso una forma diferente de entender el constitucionalismo llamada “constitucionalismo

popular”. Esta corriente no surgió como un “nuevo” constitucionalismo en el sentido de adaptación de la academia a nuevas constituciones, sino como una revisión histórica crítica de la narrativa constitucional norteamericana.” (p. 158)

Muchas veces las decisiones tomadas por los jueces han sido cuestionadas por la comunidad porque dichas decisiones no reflejan las aspiraciones de estas últimas, esto ha motivado una corriente filosófica que cuestiona el carácter de interprete supremo de los jueces de la constitución y procura la eliminación de tal monopolio, permitiendo que la interpretación pueda ser dado por diversas entidades públicas a condición de que no sean arbitrarias y que, sobre todo, sean las más adecuadas a las expectativas de los ciudadanos y de la colectividad; tal corriente es conocida como es constitucionalismo popular.

Este cuestionamiento lo entrevé (Niembro, 2013), cuando menciona que:

“El problema principal que Kramer encuentra a la supremacía judicial es el desincentivo que provoca en los ciudadanos para argumentar sobre cuestiones constitucionales. Para el autor, la supremacía judicial es un principio ideológico que lleva a los ciudadanos a pensar que no pueden contradecir a los jueces del Tribunal Supremo. En esta lógica, no se puede refutar la interpretación del Tribunal si primero no sentimos que tenemos el derecho a hacerlo. Y esto suele ser así, pues se acepta que

la última palabra interpretativa la tiene el tribunal y el único medio para modificar sus criterios es cambiando su composición. De esta manera, se impregna la forma en que los jueces conciben su función, cómo deciden los casos y escriben sus opiniones; cambia la forma en que los políticos, la prensa y otros actores internalizan los fallos del tribunal, haciendo que sus efectos vayan más allá del caso particular. En suma, el monopolio judicial sobre la Constitución se ha pintado como algo inexorable e inevitable, como algo que fue pensado para ser así y que nos salva de nosotros mismos.

Por el contrario, el constitucionalismo popular reconoce que el debate popular sobre la Constitución se lleva a cabo con independencia de las interpretaciones judiciales o incluso en su contra. La Constitución obliga a todos los poderes de gobierno, sin que ninguno —incluido el poder judicial— tenga alguna autoridad especial sobre ella. Si los jueces pueden interpretarla no es porque tengan cualidades específicas que los hagan más aptos para dicha tarea o porque les corresponda hacerlo en exclusiva, sino porque la Constitución los obliga como a cualquier otro. Según esta visión, el poder judicial es un agente más del pueblo cuya tarea es ser un líder de opinión, sin imponer una única visión” (pp. 196 -197).

Un antecedente histórico del constitucionalismo popular, lo tenemos con la revolución francesa en la cual los revolucionarios, desconfiaban

de todos los tribunales de justicia vigentes en la época, por ello dispusieron que en la constitución francesa de 1791 que las reformas que se hicieran en la administración pública, no pueden ser revisadas por los tribunales judiciales y, así mismo, los jueces solo se limitaban a aplicar la ley dada por los revolucionarios franceses evitando cualquier interpretación o método de integración jurídica ante vacíos, lagunas de derecho por parte de los jueces; quienes si detectaban estos conflictos normativos comunicaban a la asamblea legislativa para que dictaran la ley interpretativa o referente obligatorio al que se sometían los jueces.

Es en ese contexto histórico, referido en el párrafo precedente, con la reforma que hace Napoleón Bonaparte al Consejo del Rey, convirtiéndolo, en el Consejo de estado, constituye un fuero ajeno al poder judicial que resuelva los conflictos de derecho público entre el ciudadano y el estado, sin que exista la posibilidad de revisión judicial.

Las características que presenta el constitucionalismo popular son los siguientes:

- A.- Eliminar el carácter de revisor a los órganos judiciales respecto a las normas expedidas por el estado, este pensamiento jurídico cuestiona que los tribunales de justicia apliquen el control difuso de las normas jurídicas ya que se sostiene que estas normas reflejan aspiraciones sociales que el estado pretende proteger y por cuestiones abstractas y formales los órganos judiciales

muchas veces inaplican esas normas mellando la vigencia y eficacia del sistema jurídico.

- B.- Suprimir el carácter interprete supremo de órgano judicial, las normas dadas por el estado reflejan un interés social o colectivo que el estado busca proteger a través de normas de derecho público; en tal sentido, se entiende que las entidades públicas como entes receptores directos de la comunidad canalizar los intereses de los ciudadanos, ponderándolos con intereses públicos y fruto de ello se expiden las normas de derecho público. Sin embargo, muchas veces los jueces interpretan estas normas inobservado esta ponderación de intereses ciudadanos e intereses públicos provocando que sus decisiones tengan efectos disfuncionales en las relaciones jurídicas entre estado y ciudadano al ignorar en su hermenéutica jurídica aquel equilibrio de intereses que han sido canalizadas en normas de derecho público.

(Alterio, 2016), comentaba que:

“Por otro lado se ha sabido despegar de sus orígenes para formular operaciones normativas a la teoría constitucional dominante y en este sentido, poner en jaque las justificaciones a los modelos institucionales vigentes, específicamente al control judicial de constitucionalidad. El desafío que queda pendiente es



que un fenómeno constitucional, es decir la realidad institucional y práctica de algún país determinado, responda al modelo normativo del constitucionalismo popular.” (p. 163)

Por esa razón, el Constitucionalismo popular, considera que a las entidades estatales ajenas al fuero judicial deben de permitírsele mayor autonomía e interpretación de las normas, en la medida que son mejores conocedores de los intereses públicos y del ciudadano que se busca equilibradamente proteger. Cuando se habla de tal facultad interpretativa por parte de la administración pública debe de entenderse que la misma necesariamente tiene que ser equitativa y tiene que haber mecanismos de control dentro de dichos órganos que se evite cualquier arbitrariedad, evitando con ello acudir a los tribunales de justicia que son considerados entes que no conocen de la especialidad de dichas relaciones públicas y del ciudadano.

El constitucionalismo popular se sustenta en una problemática, sobre la cual, (Durán-Smella, 2011) comentaba que:

“Lo que detecta y denuncia el constitucionalismo popular es que el único papel que le dejan a los ciudadanos en la actualidad es el de someterse a los dictámenes “jurídicos” de la Corte Constitucional, cuando su rol principal debería ser el de autogobernarse. En el fondo, lo que ha sucedido

es que la aproximación del pueblo a sus instituciones dejó de ser política en el sentido más amplio del término, y pasó a ser un asunto exclusivamente jurídico depositado en las manos de especialistas” (p. 192).

El constitucionalismo popular es tomado en cuenta en el presente trabajo de investigación ya que pretendemos que los conflictos de derecho público sean resueltos por órganos jurisdiccionales ajenos al sistema judicial. Es decir, una jurisdicción administrativa autónoma y del mismo rango que el fuero judicial, pero especializado en derecho público; proveyendo, claro está, que dichos órganos administrativos garanticen el debido proceso formal y sustantivo del administrado frente al estado.

Recalco que con el constitucionalismo popular buscamos una base filosófica que defienda la autonomía de un sistema de jurisdicción administrativa en la medida que dichos resolutivos sean especializados en temas de derecho público y, como refiere el constitucionalismo popular, no solo sea un órgano de autorregulación limitado de la administración pública sino un fuero jurisdiccional que conozca claramente los intereses en juego en las relaciones jurídicas entre el estado y el ciudadano y en tal sentido resuelva los conflictos velando que los intereses en juego no sean suprimidos sino equilibradamente

preservados, lo cual si pueden verse alterados por un sistema judicial conformado por jueces que no conocen ni velan por intereses públicos y ciudadanos en su conjunto, sino que resuelven confrontativamente los intereses en mención, sin procurar necesariamente su coexistencia funcional y armoniosa.

### **2.2.7. Instancia Revisora**

(Ordoñez Solis, 2011), comentaba que:

“El Tribunal Constitucional se ha pronunciado reiteradamente sobre la concepción de la jurisdicción contencioso-administrativa como una jurisdicción que no es simplemente revisora. Este era por lo demás el enfoque que había adoptado la LJCA de 1956 en cuyo preámbulo significativamente se subrayaba: “El proceso ante la jurisdicción contencioso-administrativa no es una casación, sino, propiamente una primera instancia jurisdiccional.” (p. 17)

Este modelo se inspiró en la gestión de controlar la administración pública por parte del consejo de Estado. Su función consistía en un control negativo del acto administrativo impugnado. Esto es “proceso contra el acto”, en tal sentido el órgano jurisdiccional solo se va a limitar a nulidad del acto sin pronunciarse sobre el fondo, es decir sin reformar o modificar la resolución o el acto administrativo impugnado.

La instancia revisora tuvo su origen en el Consejo de Estado Francés el cual si bien administraba justicia ellos entendían que esta función jurisdiccional seguía siendo una función de administración, limitada a cuestiones de forma y procedimentales, pero no a una función de ministración, conceder y declarar el derecho discutido.

Sobre la instancia revisora, analizando paralelismo entre Francia y México, (Bejar Rivera, 2010), comentaba que:

“Jurisdicción Revisora.- Finalmente, la idea fundamental del contencioso administrativo radica en que la Administración es la que revisa sus propios actos, aunque por conducto de un órgano aparte (*Conseil d’Etat*); y lo hace mediante un procedimiento o proceso que implica la posibilidad de oír alegatos al particular afectado, actuando como un verdadero demandante, y el emisor del acto, actúa como parte en el procedimiento.

En este punto no se debe perder de vista, como lo señala Genevois, que el sistema se cimenta en una justificación del régimen exorbitante del derecho común” (p. 337).

La instancia revisora tiene como limitaciones que la actividad probatoria es sumamente limitada en el entendido que su función no es subsanar errores facticos de fondo, sino sobre los hechos ya resueltos, controlar la legalidad del acto administrativo impugnado, siendo la instancia administrativa la encargada de la actividad probatoria, es por ello que la instancia revisora en países donde este sistema ha sido regulado no

permite que la acción contenciosa administrativa se desarrolle o actúe pruebas porque las mismas han sido realizadas dentro del procedimiento administrativo.

(Bernal, 2008), mencionaba que:

“Con todo, la acción de nulidad es un juicio de validez, así que, si la conclusión procesal es que la validez se mantiene, pues el acto administrativo permanecerá en el ordenamiento jurídico, y en caso contrario, procederá la declaratoria de nulidad del acto, su desaparición del mundo jurídico”. (p. 254)

Al respecto, el objeto de dicha institución es atacar un acto administrativo alegando que el mismo no cumple con los requisitos de validez, sobre el particular (Bernal, 2008), sostiene que tal sistema es un juicio de validez, y que la conclusión procesal es que la validez se mantiene, pues el acto administrativo permanecerá en el ordenamiento jurídico y en caso contrario, procederá la declaración de nulidad del acto, su desaparición del mundo jurídico.

Conforme se advierte este autor, la legitimidad de los justiciables se limita a declarar la validez o nulidad del acto a medida que el mismo sea contrario al sistema legal de un determinado país.

Sin embargo, este sistema de instancia revisora ha sido progresivamente dejado de lado, e incluso en el estado francés, por un

sistema más amplio como es la tutela de plena jurisdicción que procederemos a desarrollar.

### **2.2.8. Tutela de Plena Jurisdiccional**

(Ordoñez Solis, 2011), destacaba que:

“No corresponde a este Tribunal Constitucional terciar en esta polémica mantenida a través de tanto tiempo sobre el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa ni sus límites, en las que se han enfrentado y aún se enfrentan la concepción rígidamente formalista procedente de la influencia del Derecho francés y flexible que intento instaurar la Constitución de 1812 y acogió la Ley 1845, pero si s obligación ineludible de este Tribunal rechazar toda aplicación de las leyes que conduzcan a negar el derecho a la tutela judicial con quebranto del principio *pro actione*” (p. 18).

Dicho sistema permite mayores facultades de resolución del control de legalidad al órgano jurisdiccional, esto es que el juez no resuelve bajo un sistema devolutivo la acción contra el acto administrativo, sino que permite además de anular el acto administrativo impugnado, corregir los alcances del acto impugnado pronunciándose sobre el fondo del conflicto de derecho público, e inclusive reconociendo derechos e intereses a favor de la parte procesal demandante.

(Bardales Castro, 2013), comentaba que:

“En cumplimiento de dicha función, es unánime la función del Juez no puede reducirse a un puro silogismo que empobrecería la justicia. Por el contrario, debe ser la labor del juez – y su manifestación más relevante, la sentencia-, una fuente de creación que emana de la conciencia viva, sensible, vigilante y humana de su creador, el Juez.” (p. 01)

De dicho texto se advierte que, con el sistema de tutela de plena jurisdicción, el juez no es solamente debe resolver los conflictos aplicando la lógica formal, sino buscando que la solución de conflicto de fondo, tenga un sentido de equidad y tenga como horizonte la dignidad del ser humano.

Este nuevo modelo, nuevo sistema de resolución de conflictos, tiene como sustento los diversos casos jurisprudenciales de los tribunales supranacionales de derechos humanos que de manera uniforme se han pronunciado no solo por el debido proceso formal, (Derecho de contradicción, Derecho de ofrecer pruebas, Derecho de impugnación, etc.), sino el derecho a un proceso justo en el entendido de que el juez debe de procurar una decisión equitativa, que proteja y reconozca expresamente los derechos reclamados.

Partiendo del derecho a un proceso justo, en virtud del cual se sustenta la tutela de plena jurisdicción, se le permite a las instancias

jurisdiccionales una mayor amplitud en la actividad probatoria, evitando con ello el cuasi monopolio de la prueba que tenían los procedimientos administrativos; por cuanto la *ratio legis* de dicho sistema, es que para lograr la equidad, el Juez en la decisión final que tome, tiene que actuar o tener pruebas que se hayan actuado imparcialmente sin estar sometidas a la finalidad institucional a las que se someten los tribunales administrativos asignados a una entidad pública.

(Salas Fierro, 2012-2013), señalaba que:

“Permite que de manera efectiva se tutele todos los derechos o intereses concretos de los administrados. Viabiliza la plena jurisdicción en la medida que permite al Juez reconocer o establecer los derechos subjetivos de los administrados y disponer que se adopten todas las medidas que sean necesarias para el restablecimiento y reconocimiento de la situación jurídica lesionada (satisfacción plena)”. (p. 62)

Del siguiente comentario, se advierte que la solución del conflicto jurídico de fondo, dentro del ámbito de tutela de plena jurisdicción implica reconocer derechos fundamentales e intereses que corresponde al administrado, por lo que partiendo de este punto, en un estado constitucional de derecho, el sistema de tutela de plena jurisdicción permite garantizar la tutela a la dignidad humana.



Actualmente el Sistema de Plena Jurisdicción, es el preponderante en varios procesos contenciosos administrativos a nivel de derecho comparado, y en nuestra propia ley de procedimiento contencioso administrativo, ya que la misma norma reconoce, que se puede plantear como pretensiones la declaración de derechos e intereses invoque tutela judicial el administrado.

## **2.2.9. Principios procesales rectores para la creación autónoma de Tribunales y Juzgados Contenciosos Administrativos:**

### **2.2.9.1. Principio de independencia.**

La independencia jurisdiccional forma parte de la naturaleza de la separación de poderes propuesta por Charles Loius de Secondat Barón de Montesquieu (Montesquieu, 1984), en su obra el Espíritu de las Leyes Libro XI, en la cual al estudiar el sistema político británico llega a la siguiente conclusión:

“Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura, la potestad legislativa y la potestad ejecutiva están reunidas, no puede haber libertad; porque se puede temer que el mismo monarca o senado pueda hacer leyes tiránicas, para ejecutar tiránicamente”. “De nuevo, no hay libertad, si la potestad de juzgar no está separada de la potestad legislativa y de la ejecutiva. Si

estuviese unida a la potestad legislativa, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario; debido a que el juez sería el legislador. Si se uniera a la potestad ejecutiva, el juez podría tener la fuerza de un opresor.”

De su texto advertimos que, la independencia jurisdiccional radica en que la facultad de resolución de conflictos que tiene un juez, no está supeditado a intereses públicos ya sean ejecutivos o legislativos, sino más bien resolver de manera imparcial, otorgando el derecho que corresponda independientemente que el favorecido sea un administrado o la administración pública.

Sobre la independencia judicial (Corrales Melgarejo, 2019), sostiene que:

“Así también, cuando los jueces tengamos que impartir justicia, apelando a nuestro criterio de conciencia o tengamos que crear derecho: los principios de ponderación, proporcionalidad, razonabilidad y equidad, inspiren nuestras decisiones. Adoptadas, no desde nuestra propia ideología o creencias sino desde la filosofía, valores y principios de la Constitución, por la que

hemos jurado defender al asumir nuestros cargos.”

(p. 599).

Igualmente, conforme al espíritu de las leyes, la razón de la independencia jurisdiccional es el balance que existe entre los poderes del estado, en el sentido que los jueces controlan la ejecución de leyes tiránicas o abusivas que pueden ser emanadas de los otros poderes del estado, por ello en países en donde se garantice la autonomía y equilibrio de poderes estatales, siempre existirá como elemento natural la independencia jurisdiccional.

En sentido contrario, estados totalitarios sin autonomía o equilibrio de poderes estatales, los jueces propiamente dichos no tendrán función jurisdiccional, sino que en el fondo se convertirían en meros verdugos o ejecutores del poder autoritario imperante; ya que tales supuestos jueces solo se limitarán a aplicar la ley sin poder controlar los abusos que puedan emanar de las mismas, ya que en estados totalitarios los jueces no pueden equilibrar los poderes estatales.

La independencia jurisdiccional es un elemento distintivo e inexistente en los tribunales administrativos los cuales son, como ya hemos mencionado, órganos de auto

regulación de la administración pública y como tales pueden atender las peticiones de los administrados solo cuando los mismos sean compatibles con los intereses públicos de los sectores administrativos donde estén asignados dichos tribunales.

La independencia jurisdiccional permite a los jueces, incluso, inaplicar en algunos casos en situaciones extremas las leyes promulgadas por el poder ejecutivo en virtud de control difuso o control de convencionalidad, cuando las leyes o normas administrativas sean incompatibles con la constitución o convenciones confesionales de derechos humanos respectivamente.

Sobre la trascendencia de la importancia judicial, (García Gómez, 2011), comentaba que:

“La independencia jurisdiccional en su nacimiento no se acoge por separarse de las decisiones, sino por la libertad interpretativa que impregna al que asume como administrador de justicia, que debe apartarse de la influencia de medios, superiores funcionales y presiones, albergándose únicamente en la apreciación que obtenga del proceso, y que a la hora de fallar o decidir, confine su conocimiento del debate evaluado frente a su órbita, bloquee y

equilibre su argumentación al caso particular, sin ser contaminado en su determinación” (p. 98).

Así mismo esta independencia jurisdiccional está vinculada a la tutela jurisdiccional respecto a que la decisión o sentencia judicial debe ser respetada por la administración pública aun cuando dicha decisión sea en perjuicio a estas.

#### **2.2.9.2. Principio de especialización y no competencia común ordinaria.**

La competencia, a diferencia de la jurisdicción, señala los límites en los cuales, puede intervenir un juez ya sea por razón de tiempo, turno, especialidad, territorio o grado jerárquico. Respecto a la jurisdicción contenciosa administrativa abordaremos la competencia por razón de la especialidad y el grado jerárquico.

Si bien entendemos que un juez contencioso administrativo va resolver sobre conflictos entre administrado y administración pública respecto a actos administrativos que vulneren derechos o intereses públicos, empero, tal especialidad muchas veces se confunde con la jurisdicción constitucional. En nuestro país, hay problemas de

competencia porque los abogados confunden la competencia jurisdiccional en temas de derecho previsional y derecho laboral público, esto es plantean demandas constitucionales de amparo, sobre esos temas cuando deben ventilarse en la vía contenciosa administrativa. Ante tal confusión como distinguimos una vía de la otra.

Sobre este punto, resulta de interés lo mencionado por (Devis Echandia, 1997), que comentaba sobre la jurisdicción contencioso-administrativa:

“Jurisdicción contencioso-administrativa

Eliminando el concepto del poder absoluto del Estado y establecida la limitación jurídica de éste como medio de defensa de los derechos subjetivos de los particulares, surgieron normas objetivas que establecen la extensión de sus facultades y derechos públicos inmanentes a su soberanía, y nació la necesidad de otorgar los instrumentos legales para que el particular lesionado por actos escritos o hechos de los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, con desviación o abuso de poder, pudiera conseguir el resarcimiento adecuado. Y también para suprimir la violación de la norma legal en esos casos y restablecer el orden

jurídico aun con prescindencia de todo daño o lesión patrimonial” (p. 147).

El Tribunal Constitucional ha establecido que en asuntos de conflictos de intereses o derechos entre administrados y la administración pública la distinción entre la jurisdicción contenciosa administrativa y la jurisdicción constitucional radica en que cuando se disputa el núcleo central o básico del derecho, la competencia será constitucional y los demás conflictos de derecho público serán ventilados en la jurisdicción contenciosa administrativa.

Por ejemplo, pongamos que una persona reclama ante la oficina previsional pública el reconocimiento de su pensión y este es denegado; se advierte que la naturaleza del conflicto que la demanda a presentarse sería una demanda de amparo constitucional y no una demanda contenciosa administrativa porque el conflicto se centra en que se le reconozca un derecho esencial o básico que es percibir una pensión.

Sin embargo, pongamos el siguiente caso esta persona ya ha sido reconocida su pensión pero reclama a la Oficina de Normalización Previsional ONP, que se aumente su pensión ya que por los años de aportaciones el monto de

su pensión debe de ser mayor; en este caso se advierte que la demanda judicial a presentarse debería de ventilarse en la jurisdicción contenciosa administrativa porque no se está discutiendo la persecución de un derecho básico, sino el derecho ya reconocido por la entidad pública debe de ampliarse o de aumentarse lo cual es ajeno a la jurisdicción constitucional porque la controversia ya no es sobre el núcleo básico del derecho público reclamado.

Por otro lado respecto a la competencia por grado jerárquico la primera instancia corresponde a los juzgados contenciosos administrativos y en distritos judiciales donde no exista dicha especialidad será competencia de los juzgados mixtos o civiles.

La segunda instancia corresponderá a las salas integradas por jueces superiores que serán competentes de todas las prelações de todas las resoluciones expedidas por los juzgados especializados, tales salas están integrado por tres jueces superiores.

Finalmente, las salas supremas constitucional o social conocerá las casaciones una vez agotado la doble instancia; las sentencias expedidas por las salas constitucionales y sociales de la corte suprema constituyen



precedentes vinculantes para todas las demás instancias jurisdiccionales inferiores.

Agotada la jurisdicción contenciosa administrativa cabe la posibilidad que el justiciable pueda recurrir posteriormente a la jurisdicción constitucional. Sin embargo, hay que precisar que las demandas constitucionales solo pueden centrarse en denunciar vulneraciones constitucionales al expedirse las sentencias a nivel contencioso administrativo.

En forma optimista, (Téllez Fernández, 2014), nos mencionaba sobre la jurisdicción contencioso administrativa, lo siguiente:

Entonces, podemos concluir que el proceso contencioso-administrativo en el Perú, es el principal medio que tiene el ciudadano para hacer efectiva la tutela de sus derechos, por la amplia cobertura de protección que ofrece frente a los procesos constitucionales, si se tiene en cuenta que el carácter residual de estos últimos y considerando que el proceso contencioso posee una verdadera estación probatoria” (p. 3).

Lo señalado en el párrafo anterior es pertinente aclarar ya que muchas veces los abogados en forma equivocada reproducen los mismos fundamentos que presentaron en la demanda contenciosa administrativa para repetirlos en la demanda constitucional. Es por ello que tenemos que precisar que cuando se habla de demanda constitucional el abogado tiene que expresar que garantía constitucional ha sido vulnerado, por ejemplo, señalar que las resoluciones expedidas por la jurisdicción contenciosa administrativa, vulneraron el debido proceso al no existir las garantías de la debida motivación o porque se le ha impedido al abogado impugnar u ofrecer una prueba, pero discutir la valoración de las pruebas o el sentido doctrinario que debe de apoyarse la interpretación de una ley, corresponde más bien a la jurisdicción especializada contenciosa administrativa y no a la vía constitucional.

### **2.2.9.3. Principio de exclusividad.**

La Ley N° 27584, La Ley del Proceso Contencioso Administrativo, cuya finalidad está consagrada en la constitución a fin de dársele el control de los actos de la Administración Pública, sea tramitada ante el Poder Judicial consagrando la exclusividad de los procesos contenciosos administrativos, pues lo que se trata es

tramitar pretensiones de los administrados, contra la administración pública, diferentes a los procesos civiles, constitucionales, laborales, de tal manera que al tramitarse un proceso de vía procedimental distinta, como el caso de revocatoria, nulidad de actos administrativos, cesación de actos materiales de la administración pública, o protección de intereses o derechos públicos son ventilados en la jurisdicción administrativa, sean remitidos de oficio al órgano jurisdiccional competente, que puedan tener una tutela jurisdiccional inmediata.

El principio de exclusividad establece que la jurisdicción presunta y se ejerce por medio de los juzgados y tribunales de justicia previstos en la ley y la constitución, la potestad jurisdiccional de manera exclusiva se ejercen dos sentidos:

Sentido positivo, solo los jueces y tribunales jurisdiccionales ejercen potestades jurisdiccionales, esto es solo los órganos judiciales son los capaces de resolver conflictos jurídicos.

La exclusividad negativa, por lo que los jueces y tribunales, es decir los juzgados de justicia no podrán desempeñar otra función que sea la jurisdiccional salvo la docencia universitaria.

La idea antes mencionada, fue comentada por (Zaragoza, 2004), quien señalaba que:

“De esta forma, la exclusividad y unidad jurisdiccional viene a significar y exigir que cualquier posible conflicto que surja en la vida social pueda o deba ser solucionado en última instancia por jueces y tribunales independientes y predeterminados por la ley, y que la función de juzgar se imparta por un solo cuerpo de jueces y magistrados articulado en cuanto a la organización de los órganos judiciales, las reglas de competencia, las de procedimiento y las garantías procesales, que tienen que ser las mismas para todos los órganos jurisdiccionales” (p. 534).

Sin bien el principio de exclusividad jurisdiccional es la regla general; sin embargo, se contempla situaciones excepcionales dentro de la dimensión positiva en nuestra constitución, esto se entiende en que además del poder judicial se reconocen otros fueros jurisdiccionales, tales como: fuero civil, fuero militar, fuero arbitral. Así mismo la constitución contempla la jurisdicción de las Comunidades Campesinas y Nativas, así como de las Rondas Campesinas, la Jurisdicción Electoral, la Jurisdicción de la Junta Nacional de Justicia que conoce las ratificaciones,

sanciones y nombramiento de jueces y fiscales y la Jurisdicción Comunitaria. Es deber entonces que nuestra propia constitución reconozca diversas potestades jurisdiccionales distintas al poder judicial atendiendo a la naturaleza especial de las controversias.

Existe la posibilidad que la exclusividad sea asumida por otro órgano, como sostiene (Chocrón Giráldez, 2005), quien mencionaba que:

Pese a todo, si como se ha dicho el ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde a juzgados y tribunales en exclusiva, ello no impide que esta fórmula constitucional se concrete en el órgano judicial predeterminado por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan (p. 657).

Una pregunta reflexiva que nos daríamos nosotros es la siguiente ¿Por qué no incluir dentro de las potestades jurisdiccionales positivas la Jurisdicción Administrativa, de tal manera que, no se le exponga al administrado a diversas instancias administrativas y jurisdiccionales que afecten el derecho a una atención rápida de sus reclamos? Esta reflexiva no buscamos responderla. Si bien el principio de exclusividad jurisdiccional alude a la potestad exclusiva

de los jueces; sin embargo, también tomando en cuenta las excepciones positivas, es necesario crear una jurisdicción administrativa autónoma.

Si bien el monopolio que contempla las dimensiones positivas de los jueces es comprendida y legitimada a la especialidad y dedicación que tiene estos magistrados, pero esto no excluye que existan otras jurisdiccionales distintas al Poder Judicial, porque las mismas también presentan características especiales en la solución de dichas controversias; por ejemplo, un juez penal no va aplicar con la misma experiencia y especialidad el derecho penal consuetudinario de las comunidades; ni tampoco ratificaciones o no de jueces. El origen de la exclusividad jurisdiccional fue principalmente para atender los conflictos derecho privado y penal o laboral a que se veían expuestos los ciudadanos, pero hay especialidades muy complejas que requieren un tratamiento especial y sobre todo rápido para su atención, como es las pretensiones de los administrados.

#### **2.2.9.4. Principio Pro homine (administrado).**

El principio Pro homine, es un criterio interpretativo relevante por el que toda autoridad legislativa, judicial,

ejecutiva debe de aplicar la norma en el más sentido favorable a la persona, esto es, buscar el mayor beneficio respecto a la dignidad del ser humano.

El principio Pro homine, está regulado en (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969), la cual en su artículo 29º, señala:

*“Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:*

- a) Permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;*
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;*
- c) Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y*
- d) Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.”*

Por otro lado, también está reconocido en el artículo 5 del (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1976), que a la letra, señala:

*“1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.*

*2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.”*

Podemos interpretar una regla concerniente a un derecho humano del modo más favorable para la persona, es decir, para el destinatario de la protección. Siendo oportuno mencionar la interpretación de los tratados con arreglo al objeto y al fin. Pedro Nikken, ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien ha señalado sobre la existencia de una protección de las convenciones



defensoras de los derechos humanos, como es el de privilegiar la protección de los derechos de las personas:

Nikken (1987), citado por (Martin, Rodríguez-Pinzón, & Guevara Bermúdez, 2004)

“(…) el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados conduce a adoptar la interpretación que mejor se adecúe a los requerimientos de la protección de los derechos de la persona. Si recordamos, además, que el interés jurídico tutelado por esos instrumentos no es, al menos directamente, el de los Estados partes, sino el del ser humano, nos encontramos con una tendencia a aplicar los tratados en el sentido en que mejor garantice la protección integral de las eventuales víctimas de violaciones de los derechos humanos. Esta circunstancia otorga a la interpretación y aplicación de las disposiciones convencionales una dinámica de expansión permanente.” (p. 36)

El principio Pro homine tiene dos dimensiones una dimensión procesal o formal y una dimensión sustantiva o material.

En la dimensión procesal, debe de procurarse la aplicación e interpretación de la norma en el sentido que más favorezca la tutela de los derechos de ser humano.

En su dimensión material, se procura en caso de conflicto de las normas en el tiempo. Esto es controversia surgida por la derogación de una ley, se consagre la interpretación que proteja los derechos adquiridos por las leyes derogadas.

Partiendo de este punto, resulta hacer pertinente hacer un análisis del procedimiento tanto administrativo como judicial a la que se expone un administrado, para fines de tutelar sus intereses y derechos públicos. Respecto se aprecia que el sistema procesal antes mencionado contempla que el administrado tenga que someterse a dos instancias administrativas y posteriormente recurrir a la instancia jurisdiccional; si declaran fundada su pretensión procesal en primera instancia se ve expuesto a ser impugnada, por los abogados de la administración pública y si la sala superior confirma dicha sentencia tiene que esperar el probable recurso de casación que interpongan los abogados del estado.

Conforme se ha narrado en el párrafo precedente que da la siguiente pregunta reflexiva: ¿La estructura procesal a la que se le somete al administrado es compatible con el principio Pro homine consagrado en los tratados antes citados? En mi opinión personal, este sistema procesal tendría muchas observaciones a nivel internacional al ser incompatible con los principios tutelares de los derechos humanos.

#### **2.2.9.5. Principio de Simplicidad Procesal.**

Principio de simplicidad, es cuando el trámite señalado por la autoridad administrativa, debe de ser sencillo, es decir los requisitos debe de ser simples, implica una simplificación en su tramitación, ello en garantía del trámite del administrado, por ende, se reduce el costo, en términos de tiempo, dinero y esfuerzo, con ello obtener un resultado más rápido.

Sobre la simplicidad, nos comentaba (Deza Sandoval, 2018), que:

“Como comentario final sobre este tópico, cabe señalar que la estandarización de procedimientos administrativos no solo tiene como fundamento el principio de simplicidad a efectos de establecer

trámites sencillos, sino el principio de uniformidad por el cual corresponde que la Administración Pública establezca requisitos similares para trámites similares, siendo que cualquier diferenciación debe basarse en criterios objetivos debidamente sustentados. En efecto, es incongruente con el concepto de Estado unitario —como es el Estado peruano— que el mismo trámite para la provisión de un título habilitante o para la prestación de un servicio estatal, esté sometido a requisitos y procedimientos distintos o disímiles, debido a que presentado en entidades con distinta jurisdicción territorial sub-nacional” (p. 64).

Siendo necesario que la administración no solicite documentos innecesarios, que dificulte innecesariamente al administrado a un resultado, denominados ello barreras burocráticas, por ello los requisitos exigidos por la administración deben ser proporcionales y racionales, por ello este principio está ligado al informalismo, razonabilidad y eficacia.

Por ello, toda complejidad debe ser eliminada por la administración, para con ello conseguir que el trámite sea más sencillo y menos oneroso tanto para la administración

como para el administrado, lo que se debe de tomar en consideración que el trámite administrativo debe de ser proporcional a fin de obtener el resultado.

En materia de derecho administrativo, uno de los principios que guían el procedimiento, es el principio de simplicidad, para tal fin, la Ley 27444, señala que los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; los requisitos exigidos deben ser racionales y proporcionales, sin bien esta norma está dirigida al procedimiento que surge que tiene que iniciar el administrado de manera extrajudicial, tenemos que ver, que este principio debe de abarcar una dimensión total, esto es, ver y evaluar la simplicidad de un procedimiento hasta que el justiciable debe sea atendido legítimamente en sus reclamos o pedidos, en ese sentido sería una simple ficción jurídica no acorde a la justicia, a la equidad, no tomar en cuenta los tramites y demás actos que en algunos casos debe de someterse el administrado al nivel del proceso judicial contencioso administrativo.

Si bien el procedimiento administrativo puede ser sencillo porque se agota dos instancias, empero hasta que realmente un administrado percibe la simplicidad

administrativa cuando para atenderse su pedido de reclamo, aparte de dos instancias administrativas tiene que agitar la instancia de la demanda, la instancia de apelación, y según sea el caso la casación. Si advertimos el administrado está expuesto a cinco instancias, dos administrativas y tres judiciales, lo cual claramente vulnera el derecho a un recurso sencillo para atender la tutela de sus derechos e intereses ante las autoridades.

Sostengo que el principio de simplicidad administrativa, tiene que evaluarse también con el proceso judicial en atención que la misma (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969), nos habla en su artículo 25º:

*“Protección Judicial: “1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. (...)”*

Entiéndase de que toda persona tiene un derecho a un proceso sencillo y rápido pero como podemos catalogar un

proceso rápido de la tutela de derecho, si este administrado ya lo hemos expuesto a una demora por dos instancias administrativas previas y esto conlleva necesariamente a una reflexión por parte de nosotros, en este sentido mientras no se pueda fusionar o reducir las instancias a que se expone un administrado en el caso peruano, esto es unificándolas en no más de dos instancias o tres sean estas judiciales o administrativas, no podríamos hablar de simplicidad administrativa.

#### **2.2.9.6. Principio de Economía Procesal.**

En este caso, se busca que el desarrollo del proceso se realice evitando costos, gastos y tiempos innecesarios al estado ni a los justiciables en ese sentido se busca este principio está relacionado también con el principio de celeridad.

Por ello, sobre la economía procesal (Vargas, 1999), mencionaba que:

“Parangonando dialécticamente el “régimen de las notificaciones” con el “principio de economía procesal” en sus tres vertientes, podemos decir que los medios notificadorios que se brindan para producir actos procesales de comunicación deben

ser rápidos (economía de tiempo), sencillos en su diligenciamiento (economía de esfuerzos) y y de costo nulo, insignificante o accesible (economía de gastos)” (p. 373)”.

El objetivo principal del principio de economía procesal, es lograr el máximo de resultados posibles en el menor número de actos procesales.

El Principio de economía procesal se puede confundir con el principio de simplicidad procesal. Sin embargo, la diferencia está en que en la simplicidad se busca un desarrollo del proceso en forma fácil y sin ninguna complejidad, en cambio específicamente el principio de economía procesal procura la reducción de actos procesales, sean complejos o simples los mismos.

Sobre la economía procesal, (Monroy Gálvez, 2013) conjuntamente con otros principios procesales, comentaba que:

“En doctrina se suele conocer, también, a este principio como el principio de economía de los juicios, comprendiendo como tal a la aplicación mínima de esfuerzo en la actividad jurisdiccional, es decir, un principio que puede abarcar varios



procesos que guardan relación, con la finalidad de obtener un mínimo de actividad procesal. Por otro lado, suele vincularse con los principios de concertación, celeridad y eventualidad; en ese sentido, su finalidad es reducir tiempo, energía y gasto” (p. 101).

En una visión amplia de este Principio, podemos mencionar que buscar un ahorro en diferentes áreas como son: gastos, esfuerzo y sobre todo tiempo. Sobre el tema de gastos no debemos olvidar que el análisis económico del derecho (AED) postula como un punto gris entre el derecho y la economía los llamados costos de transacción, que no es otra cosa que en varias ocasiones ejercer el derecho puede resultar más oneroso que lograr alcanzar lo peticionado, por ello resulta trascendente encontrar que las actuaciones se realicen en el menor tiempo posible, prevenir el desgaste de las partes procesales en un proceso demasiado laxo que debido al transcurso del tiempo se desnaturaliza el sentido del mismo.

Ahora bien, siempre será de importancia evaluar el Cuadro de Aranceles Judiciales, el devenir del tiempo ha demostrado que el Poder Judicial con la finalidad de promover un mayor acceso a la justicia a exonerado de

tasas judiciales algunas materias como son los casos de alimentos, procesos laborales hasta determinada pretensión económica, entre otros.

Como hemos advertido, en los procesos contencioso administrativos los plazos se tornan interminables y con ello las expectativas de las partes procesales se ven frustradas, lo que no es coherente en un Estado Social y Democrático de Derecho, donde la justicia debe ser vista con una finalidad y un servicio público de primer orden ya que sin justicia no existirá paz social y ello devendrá en el desorden y caos en la sociedad.

¿Podríamos afirmar luego de cinco o diez años de proceso contencioso administrativo, se ha satisfecho el sentido de justicia que persigue un ciudadano? La respuesta, es que la afirmación sería una mentira. Ante tal situación y bajo una óptica del Principio de Economía Procesal es plausible considerar la creación de una institución autónoma que resuelva litigios de carácter contencioso administrativo. La Política de Reforma de Justicia desde hace varios años viene descongestionando el Poder Judicial al convertir diversos procesos en materias administrativas lo que ha resultado exitoso, como es el caso de: Divorcio Notarial y Municipal, Unión de Hecho, Rectificación de Partidas,

Desalojo Notarial, Prescripción Adquisitiva Notarial, entre otros.

## **2.3. Definición de términos básicos.**

### **2.3.1. Que es fuero jurisdiccional.**

El fuero, en su acepción original consistía en los privilegios que daba el rey a una comarca consistente en facultarle regular sus propias leyes.

(Gonzalo de las Casas, 1856), definía al fuero, como sigue:

“Fuero: *leg. c.* El derecho, privilegio o exención especial que se tiene. Se llama también fuero a la compilación de las diversas leyes que ordenan y codifican esos mismos privilegios, como el Fuero-Juzgo, el Fuero Real, los usos y costumbres, las cartas de exenciones, de gabelas. (...)” (p. 184).

En ese sentido, el fuero jurisdiccional es la facultad exclusiva que tienen los tribunales de justicia de resolver los conflictos que los justiciables les postulen.

Sobre este respecto, (Gonzalo de las Casas, 1856), comentaba que:

“El fuero jurisdiccional, se divide en *ordinario, especial ó privilegiado.*- *Fuero ordinario*, es el poder que asiste a la real jurisdicción ordinaria de conocer de todas las causas civiles y criminales, a excepción de la que pertenecen a juzgados

especiales.- El *fuero especial* elude el ordinario y puede ser de tantas clases como las diversas jurisdicciones que conservamos, como el *fuero militar, el de comercio, el eclesiástico, el de marina, el de hacienda*" (p. 184).

Tales prerrogativas se presentan generalmente de manera exclusiva, esto es que solo los tribunales de justicia y no otros más son los únicos que pueden resolver las controversias jurídicas y sus decisiones, por ello, son irrevisables, es decir agotados todos los recursos impugnatorios, las resoluciones expedidas por estos tribunales, tienen la autoridad de cosa juzgada.

Si bien en nuestro sistema jurídico el fuero jurisdiccional, expresado en el fuero civil del poder judicial, así como el fuero militar y el fuero arbitral, se confunde con los Tribunales y demás instancias administrativas, empero, un fuero jurisdiccional presenta los siguientes presupuestos:

- **Constitucional.** - Si bien antiguamente las prerrogativas de aplicar y expedir una ley las daba el rey con su señor feudal, que representaba a la nación, actualmente tales facultades son reguladas y otorgadas por la ley fundamental del Estado, la norma constitucional señala las garantías y límites que tiene la función jurisdiccional y como está organizado.

(Landa, 2012), mencionaba sobre la defensa del fuero constitucional que:

“La defensa del fuero constitucional debe ser razonada de un modo ponderado. Ello, en la medida en que tanta independencia judicial es necesaria como contrapartida de la responsabilidad de los magistrados, en salvaguarda de su propia legitimidad institucional, base del respeto de los demás poderes públicos y privados. Los magistrados constitucionales, si bien gozan de la inmunidad de sus fallos y opiniones; es decir, que son irresponsables por estos, también deben actuar jurídicamente de forma prudente y razonable, *prudentia juris*, de tal manera que puedan asegurar su estatus de independencia, para lo cual se ha afirmado que “una resolución judicial es correcta, cuando otros jueces hubieran sentenciado de la misma manera”.” (p. 600).

- **General.** - La facultad de resolver conflictos aplicando la ley y demás fuentes del derecho, se aplica a todo el territorio del estado, por ello, todos los jueces tienen jurisdicción dentro del territorio nacional, pero la medida y ámbito donde se ejerce el mismo está normado en la institución procesal de la competencia, por eso que siempre se señala: “Que todos los jueces tienen jurisdicción, pero no competencia”.
- **Exclusiva.** - La función resolutoria de conflictos, como regla general es un monopolio que se otorga a un poder del estado (como en nuestro caso, tal prerrogativa se le concede al Poder Judicial) y las

excepciones se dan cuando la misma norma fundante del estado, es decir la constitución, otorga en algunas materias estas prerrogativas (como también es en nuestro caso el fuero militar y arbitral).

- **Independencia.** - Para garantizar una solución justa e imparcial la función jurisdiccional debe ser independiente, en otras palabras, resolver conforme a los fundamentos jurídicos y criterios lógicos razonables y de equidad, estando ajeno a defender intereses de alguna institución pública en especial, sino procurando resolver el conflicto con objetividad limitado por la razón y las leyes.

Este elemento de independencia jurisdiccional hace distinguir a los tribunales de justicia de los tribunales administrativos ya que estos últimos si bien atienden y en algunos casos resuelven conflictos entre el administrado y la administración pública, también es cierto que su función resolutoria está dentro del rubro de autorregulación de la institución pública, esto es que solo puede hacer atendido los pedidos de los administrados mientras no afecte la finalidad e intereses del sector público al que el tribunal administrativo pertenece.

Los fueros jurisdiccionales se desarrollan generalmente en tres etapas: Fase de conocimiento, fase decisoria y fase de ejecución.

La fase de conocimiento, comprende desde la presentación de la pretensión propuesta apoyada por elementos jurídicos y facticos,

abarca según sea el caso, la contradicción de los mismos por la parte emplazada y la etapa de actuación de pruebas según los puntos de controversias planteados por los justiciables.

La fase de decisoria, comprende las resoluciones que dan por concluido los conflictos y que pueden ser varias según las impugnaciones y revisiones que pida la parte perdedora.

La fase de ejecución, comprende los mecanismos coercitivos que se le faculta al fuero para hacer respetar sus decisiones finales ante entidades públicas y particulares.

Sobre el *executio*, (Monroy Gálvez, 2013), nos menciona que:

“Es una de los poderes implícitos de quien goza de jurisdicción, por el cual se posee imperio para la ejecución de las resoluciones judiciales incluso recurriendo al auxilio de la fuerza pública. Por lo general, el juez que conoce determinada causa, una vez ejecutoriada la resolución de fondo que acoge la pretensión, conocerá también de su ejecución a pedido de la parte actora, para lo cual con el fin de que la obligación contenida en la sentencia de condena sea cumplida el juez podrá recurrir a todos los mecanismos de compulsión y coerción para su efectivo cumplimiento” (p. 117).

De todas estas fases, en la fase decisiva se distingue claramente el fuero jurisdiccional de los tribunales administrativos que tengan el nivel de mecanismos de autorregulación de la entidad pública, ya que estos últimos expedirán decisiones que una vez agotada la vía de impugnación dentro del procedimiento administrativo, pueden ser revisables en la vía jurisdiccional, lo cual no podría aplicarse a las resoluciones jurisdiccionales ya que sus decisiones está protegida por la autoridad de la cosa juzgada.

### **2.3.2. Distinción entre instancia revisora y tutela de plena jurisdicción**

(San José i Asmat, 2015), mencionó que:

“Antes de que se agote el plazo de interposición del recurso según lo que hemos explicado para cada tipo de actividad impugnada, se tiene que presentar el escrito de interposición, con el cual simplemente se solicita que se dé por interpuesto el recurso contencioso contra el acto, disposición, inactividad o vía de hecho de que se trate”. Para comprender mejor la naturaleza de la tutela jurisdiccional analizaremos las siguientes características que distingue la tutela de plena jurisdicción, según cada etapa del proceso”. (p. 113)

En la etapa postulatoria, a nivel de instancia revisora la pretensión contra el acto administrativo se limitaría a nulidad total o parcial del mismo. En cambio, dentro de la órbita de la plena jurisdicción se podría



demandar la declaración o reconocimiento de un derecho o interés invocado.

En la etapa probatoria, a nivel de instancia revisora no se permite actuar más pruebas de las que ya han sido ordenadas y actuadas a nivel de procedimiento administrativo; y, en ese sentido, no se permite repetir pruebas ya actuadas en la instancia administrativa. En cambio, en tutela de plena jurisdicción pueden actuarse nuevas pruebas y repetir las ya actuadas en la instancia administrativa a medida que está relacionada a hechos nuevos.

En la etapa decisoria, a nivel de instancia revisora el juez sentenciará limitándose al petitorio planteado en la demanda, aunque el mismo sea limitado para su cumplimiento; a diferencia de la tutela de plena jurisdicción en donde el juez puede establecer en su sentencia las medidas adicionales necesarias que sean las más acorde para garantizar el derecho o intereses reconocido aunque implícitamente no haya sido mencionado en la pretensión de la demanda, pero pronunciamiento acorde a los fundamentos planteados, discutidos y analizados en el proceso.

En la etapa impugnatoria, a nivel de instancia revisora, los fundamentos de que ostenten tanto la apelación como una casación se limitan a fundamentos referidos al error iure o error iudicando, es decir, con finalidad nomofiláctica ya que la controversia jurídica está en la validez

formal o nulidad del acto administrativo impugnado. En cambio, en contraste a la tutela de plena jurisdicción donde se permite fundamentar adicionalmente el error factis e incluso en la casación se permite plantear por la finalidad dikelógica.

En la etapa ejecutoria, a nivel de instancia revisora, las medidas cautelares no tienen mucho desarrollo por cuanto el único objetivo del demandante es la nulidad del acto administrativo, en cambio la tutela de plena jurisdicción se profundiza mucho las medidas cautelares innovativas y de no innovar a medida que garantice la reposición de la situación jurídica materia de reconocimiento estableciéndose mecanismos de órganos de auxilio judicial que se constituyen a los funcionarios encargados o responsables de cumplir la decisión judicial.

Asimismo, dentro la tutela de plena jurisdicción cualquier conflicto referido al cumplimiento de la decisión judicial dentro de la administración pública será resuelto exclusivamente por el juez y el servidor público de la entidad demandada se subordinará a dicha decisión jurisdiccional.

### **2.3.3. Cuáles son los fueros jurisdiccionales que regula la constitución.**

Chiovenda (1954), citado por (Diaz Moreno, 2013), menciona que señala que la Jurisdicción es: La función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución, por la actividad de los órganos públicos, de la actividad de los particulares

o de otros órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley sea al hacerlo prácticamente efectiva” (p. 41)

En nuestra Constitución regula hasta siete fueros jurisdiccionales los cuales, en algunos casos, incorporan como magistrados a personas que no tienen necesariamente la profesión de abogado. Dichos fueros son: a) Fuero civil, b) Fuero militar, c) Fuero arbitral, d) Fuero comunitario campesino y nativo, e) Fuero electoral, f) Fuero del Consejo Nacional de la Magistratura (Hoy Junta Nacional de Justicia), g) Fuero Constitucional (p. 2).

**a) Fuero Civil. -**

El mismo está conformado por los jueces que integran el poder judicial. Su organización está compuesta por: jueces de paz, jueces de paz letrados, jueces especializados, jueces superiores, jueces supremos. Se caracteriza este fuero en que generalmente los jueces tienen que ser abogados (salvo excepcionalmente los jueces de paz, elegidos en distritos judiciales alejados) y su criterio de resolución tiene como fuente de derecho la legislación escrita, la doctrina y la jurisprudencia.

**b) Fuero Militar. -**

Está integrado por jueces de justicia militar y resuelven los conflictos que hayan surgido entre miembros de las fuerzas armadas y policiales siempre que el hecho materia de juzgamiento, haya sido

cometido por efectivo policial o militar en el ejercicio de sus funciones y en agravio de bienes del estado. Es decir, si ese efectivo cometió un hecho o un acto ilícito en perjuicio de un civil tal conflicto debe ser resuelto ante el fuero civil del poder judicial. Los magistrados que integran el fuero militar tienen que ser necesariamente abogados asimilados como oficiales de las fuerzas armadas y policiales.

**c) Fuero Arbitral. -**

Está integrado por los diversos árbitros, tanto ad hoc como particulares de instituciones arbitrales, que por acuerdo de las partes deciden que conflictos de naturaleza indisponible, puedan ser resueltos por árbitros particulares. Tales árbitros pueden resolver sobre criterios lógicos comunes sin necesidad de interpretar o aplicar norma como es el arbitraje ad hoc, o árbitros que necesariamente son abogados y que resuelven conforme al sistema normativo jurídico pertinente al caso, esto es, los árbitros de derecho, esto, lo que se conocen árbitros de derecho.

**d) Fuero comunitario campesino y nativo. -**

Es la prerrogativa de funciones jurisdiccionales que tienen las comunidades campesinas y nativas de resolver conflictos surgidos entre miembros de su comunidad sin importar que tales controversias sean de naturaleza disponible o indisponible. Los criterios de resolución no están en el derecho escrito sino en las

costumbres que sean respetados en cada comunidad específica. Se debe recalcar que además de las comunidades campesinas y nativas, nuestra constitución reconoce que tienen competencia jurisdiccional las rondas campesinas que en varias comunidades funcionan como una forma de baja policía.

**e) Fuero electoral. -**

(Mendoza Ramirez, 2007), comentaba que:

“En ese entendimiento, la Constitución de 1933 (artículo 88°) concibió al Jurado Nacional de Elecciones como una suerte de Poder Electoral, sin que exista la posibilidad de revisar sus decisiones tanto jurídicas como técnicas por otra instancia, de lo contrario el modelo pierde su eficiencia y confiabilidad” (p. 70).

Por ello, el Fuero electoral está conformado por todo el sistema electoral esto es ONPE y JNE, siendo este último la instancia final en caso de impugnación dentro de las demás instancias administrativas, sus decisiones jurisdiccionales en materia electoral por dicho jurado no pueden ser dejadas sin efecto dentro del fuero civil, solamente por la jurisdicción constitucional tramitada como acción de amparo”. (p. 70)

**f) Fuero del Consejo Nacional de la Magistratura (Actualmente Junta Nacional de Justicia). -**

Es el órgano constitucional que resuelve las controversias relacionada a designación, ratificación o sanción a jueces y fiscales de toda la república, tan igual como en la jurisdicción electoral, sus decisiones solo pueden ser revisadas vía amparo por la jurisdicción constitucional.

**g) Fuero Constitucional. -**

(Blume Fortini, 1996), “(...) reacciones que fueron formando la doctrina que ha dado base a la denominada Jurisdicción Constitucional, rama del Derecho Constitucional que estudia, entre otros importantes aspectos, los mecanismos de control de la constitucionalidad...” (p. 6), El Fuero Constitucional peruano está conformado por los juzgados especializados y salas superiores especializadas en materia constitucional teniendo como máxima instancia al tribunal constitucional.

De las jurisdicciones antes señaladas se advierte que tanto la jurisdicción comunitaria como la jurisdicción electoral e igualmente la jurisdicción del Consejo Nacional de la Magistratura (Actualmente Junta Nacional de Justicia), permiten en su integración de dichas jurisdicciones que estén integrados por magistrados que no son abogados, pero son conocedores en el derecho, y este punto recalco porque se advierte que en nuestra legislación el fuero civil del poder

judicial solo es uno de los siete fueros jurisdiccionales; por lo que, no existiría inconveniente crear una jurisdicción administrativa independiente o autónoma partiendo de la experiencia de los otros fueros jurisdiccionales ajenos al poder judicial que hasta ahora funcionan en nuestro sistema jurídico.

Finalmente para fines de aclaración en un estado constitucional, si bien las jurisdicciones son autónomas unas de otras, también es cierto que la jurisdicción constitucional siempre va prevalecer sobre todas las demás jurisdiccionales en la medida que detecten que el desarrollo de los procedimientos de solución a los conflictos jurídicos ventilados a los demás fueros, existan una inequívoca violación de los derechos constitucionales de la persona y tal avocamiento de la jurisdicción constitucional dentro de un estado de derecho es necesario para velar por el control de los derechos fundamentales de la persona, el cual en nuestra constitución es un deber estatal ya que el fin supremo de existencia del estado es la defensa de la persona y su dignidad y en tal sentido, la jurisdicción constitucional vela que las decisiones tomadas en los demás fueros no vulnere dicho fin estatal.

#### **2.3.4. Que es un tribunal administrativo y en qué se diferencia del fuero jurisdiccional**

Sarria (1981) citado por (Fix Zamudio, 2005), mencionaba que:

“En esa virtud, la justicia administrativa debe considerarse como el género en el cual queda comprendida la jurisdicción para la

solución de los conflictos entre la administración pública y los administrados por conducto del proceso”. Los tribunales administrativos constituyen en nuestros sistemas administrativos, normados en el Ley de Procedimiento Administrativo General, instancias que conocen en apelación las resoluciones administrativas expedidas por las oficinas públicas de un determinado sector (p. 156).

Se caracterizan por estar asignadas en determinados órganos o sectores públicos, por ejemplo el Tribunal Fiscal que revisa en apelación las resoluciones expedidas por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, el Tribunal Registral que resuelve en apelación las resoluciones expedidas por los registradores de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP, el Tribunal de la OSCE que resuelve en última instancia las impugnaciones contra resoluciones que resuelven los conflictos de selección de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, expedidas por las entidades públicas convocantes. etc.

Por otro lado, el fuero jurisdiccional constituye aquellas facultades o prerrogativas asignadas a determinadas entidades de resolver conflictos jurídicos emitidos dentro de su competencia; tales como el fuero civil para conflictos de derecho civil, derecho penal, derecho laboral y demás; el fuero arbitral para resolver conflictos de derecho civil, derecho comercial, derecho laboral y demás previo acuerdo de las



partes y el fuero militar para resolver conflictos cometidos en el ejercicio de sus funciones por efectivos militares y policiales en actos en agravio a las instituciones castrense respectivas.

Si bien los tribunales administrativos y los fueros tienen como elementos comunes resolver conflictos jurídicos. Sin embargo, en nuestro sistema jurídico ambas instituciones tienen naturaleza totalmente distinta.

Los tribunales administrativos constituyen mecanismos de autocontrol dentro de la administración pública, esto es, resuelve los conflictos ponderando en atender las pretensiones de los administrados siempre que sean compatibles con los intereses de la institución pública en la que están asignadas. Asimismo, atendiendo a esas limitaciones de resolución tales entidades no tienen facultades de control difuso, es decir no pueden inaplicar leyes incompatibles con la constitución. Por último, las resoluciones expedidas por dichos tribunales pueden ser objeto de impugnación dentro del fuero jurisdiccional.

En cambio, los fueros jurisdiccionales contienen facultades de independencia en la resolución de conflictos jurídicos. Por ello mismo sus resoluciones atienden los derechos e intereses de los ciudadanos sin sujetarse a que sean compatibles o no a los intereses estatales y atenderán las pretensiones sobre criterios normativos y de equidad. En virtud de esa independencia jurisdiccional tales fueros tienen la facultad

de aplicar el control difuso en caso de incompatibilidad constitucional de normas jurídicas. Finalmente, el fuero jurisdiccional tiene competencia para revocar, anular o declarar ineficaces las resoluciones administrativas expedida por los tribunales administrativos.

### **2.3.5. Como está desarrollado el procedimiento contencioso administrativo.**

El proceso contencioso administrativo en nuestro país está regulado bajo el sistema judicialista, es decir, como ya se indicó en el tema anterior, las resoluciones administrativas que hayan causado estado, que se hayan agotado las instancias de impugnación administrativa, pueden ser objeto de nulidad, ineficacia, revocatoria por parte del fuero civil, específicamente los juzgados especializados en contencioso administrativo.

La impugnación de un acto administrativo está sujeto a un plazo de caducidad de tres meses; vencido ese plazo tal resolución administrativa adquiere firmeza aquivamente a la autoridad de cosa juzgada, lo que se conoce en nuestro país como cosa decidida.

Las instancias jurisdiccionales que pueden conocer la acción contenciosa administrativa son tres: en primera instancia los juzgados contenciosos administrativos; en segunda instancia, en nivel de apelación la sala superior contenciosa administrativa y en vía

extraordinaria, a nivel de casación la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema.

Del desarrollo sucinto que hacemos del procedimiento contencioso administrativo se aprecia que al administrado se le expone como mínimo a dos instancias administrativas a las cuales se suman tres instancias jurisdiccionales; es decir, sea tribunales administrativos o fueros jurisdiccionales, el administrado está expuesto a que las procuradurías públicas puedan someterlos en un total de cinco (05) instancias, entre jurisdiccionales y administrativas, lo que en la práctica significa el administrado desde la presentación de su solicitud hasta el pronunciamiento de su pedido en la Corte Suprema sus pretensiones demoraran un aproximado de cinco (05) años, desnaturalizando el carácter sumarísimo y de celeridad que se busca en la atención a los ciudadanos, lo cual ha motivado una justificación practica para la presente investigación.

Las pretensiones que pueden plantearse dentro del proceso contencioso administrativo pueden variar desde nulidad del acto administrativo, nulidad parcial, cesación de acto material no contenido en acto administrativo, cumplimiento de obligaciones contenidas en acto administrativo o norma legal, declaración o reconocimiento de interés o derecho e incluso responsabilidad civil contra la administración pública.

Respecto a la nulidad de acto jurídico la legitimidad para obrar puede ser tanto del administrado como de la administración pública; esta última, puede interponer nulidad contra el acto administrativo cuando ha vencido el plazo para declarar de oficio la nulidad del acto en vía administrativa, siempre y cuando se advierte que tal acto administrativo ha afectado un interés público superior.

La declaración o reconocimiento de un derecho o interés es una pretensión que es acorde a la tutela de plena jurisdicción y está enfocada a reconocer situaciones jurídicas que constituye una prestación individualizada a favor del administrado, lo que se conoce como derecho; o una potencialidad abstracta en beneficio de una pluralidad indeterminada de una persona, llámese intereses.

La cesación de actuación de acto material no contenida en acto administrativo está relacionado a conductas de hacer o no hacer, realizada por un funcionario o servidor público lesiva a un particular o administrado sin que previamente haya sido notificado alguna resolución administrativa (por ejemplo, cierre inmotivado de un local público comercial).

Responsabilidad civil de la administración pública puede plantearse como pretensión subordinada u condicionada. En caso de plantearse como pretensión independiente, tal pretensión deberá de verse no en el contencioso administrativo son en la vía procesal civil, tal pretensión

está referida a conductas irregulares o contrarios a toda razonabilidad en perjuicio del administrado.

Respecto a la acción de cumplimiento contenido en acto administrativo o norma legal, debemos hacer la precisión que esta acción difiere de la acción de cumplimiento regulada en el código procesal constitucional porque esta última tiene que ser necesariamente ciertas, inequívocas y vigentes.

Asimismo, las partes que pueden intervenir en el proceso son el particular o el administrado, las procuradurías públicas que defienden a las entidades públicas designadas, la defensoría del pueblo, el Ministerio Público, todos ellos tendrán legitimidad para obrar en favor activa o pasiva descartándose su rol de dictaminador del proceso, así mismo en la etapa probatoria no se permite más pruebas de las ya actuadas a nivel administrativo, salvo pruebas de oficio u otros hechos nuevos que justifique ampliar la actuación de las ya actuadas a nivel administrativo.

Por otro lado, el proceso contencioso tiene dos tipos de procesos: Proceso de tutela urgente y procedimiento especial, la ventaja entre uno y otro, es que el primero se reduce los plazos de los actos procesales a diferencia del último, en el proceso urgente se ventilan pretensiones referidas a asuntos previsionales, cesación de actuación material y cumplimiento de normas administrativas, obligaciones

legales de las que está sometida la administración pública, pero siempre que dichas pretensiones sean ciertas y eficaces. Si no se cumplen tales requisitos la pretensión se tramitará en la vía de procedimiento especial.

### **2.3.6. Tipos de sistemas de Jurisdicción contencioso administrativos**

#### **2.3.6.1. Sistema Judicialista.**

(Casagne, 2007), comentaba que: “En los países iberoamericanos ha prevalecido el sistema judicialista que confía a jueces encuadrados en la organización judicial el conocimiento de las causas contencioso administrativas, lo cual ha sido consagrado en normas de rango constitucional” (p. 266).

En este tipo de jurisdicción se consideran dos modelos uno bajo la modalidad instancia revisora y otro bajo la óptica de plena jurisdicción. Dentro del sistema de instancia revisora el proceso contencioso se limita a hacer una instancia de apelación o de impugnación de las resoluciones administrativas, bajo esa concepción expedida la resolución administrativa o acto administrativo cuestionado, es inmediatamente cuestionado ante el poder judicial y lo que resuelva dicha instancia, generalmente sala superior, corresponde impugnar en la vía casatoria. Es decir, la vía judicial cumple con el rol de instancia de apelación contra el acto administrativo y la casación.

Al ser vía judicial una instancia impugnatoria, no se pueden admitir actuar pruebas que hayan sido actuadas previamente en el procedimiento administrativo.

Otra característica, es que en este tipo de instancia revisora los órganos jurisdiccionales solo se pronunciarían sobre la validez o nulidad del acto administrativo sin facultades de pronunciarse sobre el fondo en razón a la limitación de la actividad probatoria.

Por otro lado, el sistema de plena jurisdicción permite que el acto administrativo previamente puede ser impugnado dentro de las instancias administrativas y posteriormente discutidas dicho acto administrativo en vía judicial. Permittedose en la vía judicial conocer el cuestionamiento del acto administrativo en primera y segunda instancia y posteriormente en vía de casación.

El sistema judicialista de plena jurisdicción al contemplarse el principio de doble instancia y la vía casatoria se permite la actuación de pruebas libremente, esto es, ser actuadas a pesar de que tal actividad probatoria sea haya realizado en la vía administrativa.

Atendiendo a que existe libertad de actividad probatoria se permite que las instancias judiciales no se limiten a declarar la nulidad o validez formal del acto, sino declarar el derecho de fondo que haya sido reclamado por el administrado.

En nuestro país se contempla el sistema judicial de tutela de plena jurisdicción, pero con ciertas restricciones ya que la actividad probatoria no es irrestricta sino limitada a las pruebas que ordene de oficio el juez o las pruebas ofrecidas por las partes cuando se refiere a hechos nuevos frente al procedimiento administrativo.

### **2.3.6.2. Sistema Administrativo Autónomo**

El sistema administrativo autónomo reconoce que los conflictos relacionados a actos administrativos tienen que ventilarse en una jurisdicción administrativa independiente y de igual rango que el poder judicial.

Este sistema procesal parte de la lógica de que el fuero civil del poder judicial es competente para conflictos de derecho civil, comercial o penal pero conflictos de derecho público deben de ser ventilados por una jurisdicción independiente y especializada atendiendo a que los criterios de solución de derecho público difieren con los criterios de solución de conflictos en materia de derecho civil, derecho privado y derecho penal solo pueden ser su estructura jerárquica es similar al poder judicial por lo que existen dos instancias que ventilan la apelación y una instancia extraordinaria con funciones homologas a un tribunal casatorio.



Este modelo de jurisdicción administrativa autónoma ha sido desarrollado en Francia donde hay tribunales de primera instancia, de segunda instancia a nivel de derecho administrativo y la instancia extraordinaria que corresponde al consejo de estado.

La decisión final que se dé a nivel de jurisdicción administrativa, tan igual como el fuero civil judicial podrá ser objeto de control del tribunal constitucional, pero por asuntos estrictamente referidos a la vulneración de derechos fundamentales o normas constitucionales.

#### **2.3.6.3. Sistema Mixto**

El Sistema Mixto es un sistema dual en virtud del cual determinadas materias son ventiladas en el fuero civil judicial y otras en la jurisdicción administrativa autónoma.

El Sistema Mixto ha sido adoptado por la jurisdicción contenciosa administrativa alemana en donde temas de responsabilidad civil surgidos dentro de la administración pública son ventilados en el fuero civil judicial. Mientras que cuestionamientos de revocatoria, nulidad de actos administrativos, cesación de actos materiales de la administración pública, o protección de intereses o derechos públicos son ventilados en la jurisdicción administrativa autónoma.

Respecto a este sistema, las críticas que se dan son que, aunque la responsabilidad civil es ventilada en los fueros civiles judiciales. Sin

embargo tenemos que la responsabilidad civil surgida en la administración pública tiene una naturaleza propia que difiere de la responsabilidad civil contractual y extracontractual o de riesgo, porque la responsabilidad civil que surge en el ejercicio de la función pública muchas veces se debe no por incumplimiento de deberes objetivos que se dan en las responsabilidades civiles antes referidas sino por ejercicio regular de la administración pública, de la cual también puede ocasionarse daños que merece ser resarcidos a los administrados, por lo que, atendiendo a esa naturaleza especial de ese tipo de responsabilidad civil debería ser mejor ventilado también en una jurisdicción administrativa especializada y no en el fuero civil judicial.

## **CAPITULO III**

### **HIPOTESIS Y VARIABLES**

Como cuestión preliminar, precisamos que en el presente capítulo vamos a comprobar las variables de la hipótesis que son las siguientes:

#### **3.1. Formulación de hipótesis principal**

##### **Hipótesis Principal**

La demora innecesaria del proceso contencioso administrativo se debe a que forma parte del sistema judicial

#### **3.2. Prueba de hipótesis**

##### **Hipótesis Nula**

La demora innecesaria del proceso contencioso administrativo no se debe a que forma parte del sistema judicial.

##### **Hipótesis Alternativa**

La demora innecesaria de los procesos contenciosos administrativos se debe a las prerrogativas de los abogados del estado de impugnar las sentencias contenciosas administrativas.

### 3.3. Dimensión

Procuradurías Públicas Sectoriales

### 3.4. Variables, definición operacional e indicadora

#### De la hipótesis principal y nula:

Vx1: Sistema judicial contencioso administrativo.

**Definición operacional:** Los procedimientos a que se somete el administrado para que se tutele sus derechos o intereses.

#### Indicadores:

- Agotamiento de la vía administrativa y calificación de demanda contra actos administrativos.
- Sentencia judicial en primera instancia contra actos administrativos
- Apelación judicial en segunda instancia de sentencias judiciales contra actos administrativos
- Impugnación judicial en casación

Vy1: Demora injustificada del proceso.

**Definición operacional:** Tiempo que dura cada etapa procedimental, independientemente a los plazos que están regulados en las leyes.

#### Indicadores:

- Plazo de duración de 12 meses
- Plazo de duración de 24 meses
- Plazo de duración de 36 meses.
- Plazo de duración de más de 36 meses.

### **De la hipótesis Alternativa:**

Vx2: La impugnación judicial de los abogados del Estado

#### **Indicadores:**

- Demanda de nulidad (declaración de lesividad)
- Apelación.
- Casación

Vy2: Demora injustificada del proceso.

#### **Indicadores:**

- Procesos de duración de 12 meses
- Procesos de duración de 24 meses
- Procesos de duración de 36 meses.
- Procesos de duración de más de 36 meses.

### **Pregunta operativa:**

A qué se debe la demora indebida del proceso contencioso administrativo:

### **3.5. Formulación de hipótesis secundaria**

#### **La hipótesis secundaria**

La demora indebida del proceso contencioso administrativo, se causa por factores internos procesales.

### **3.6. Prueba de hipótesis**

#### **Hipótesis nula secundaria**

La demora indebida del proceso contencioso administrativo, no se causa por factores internos procesales.

### **Hipótesis Alternativa secundaria**

La demora indebida del proceso contencioso administrativo, se causa de factores externos procesales.

#### **3.7. Dimensión**

Procuradurías Públicas Sectoriales

#### **3.8. Variables, definición operacional e indicadores**

**De la hipótesis Secundaria y Alternativa Secundaria:**

##### **Hipótesis secundaria**

Vy: Demora indebida.

Definición de las variables: Incidente generados por la propia regulación y desarrollo del proceso

##### **Indicadores:**

- Procesos de duración de 12 meses
- Procesos de duración de 24 meses
- Procesos de duración de 36 meses.
- Procesos de duración de más de 36 meses.

Vx: Factores interno procesales

Definición de las variables: Incidente generados por la propia regulación y desarrollo del proceso.

##### **Indicadores:**

- Caso complejo
- Excesiva acumulación de expedientes
- Carga procesal

### **Hipótesis Alternativa secundaria**

La demora indebida del proceso contencioso administrativo, se causa de factores externos procesales.

Vy: Demora indebida.

#### **Indicadores:**

- Procesos de duración de 12 meses
- Procesos de duración de 24 meses
- Procesos de duración de 36 meses.
- Procesos de duración de más de 36 meses.

Vx: Factores externos procesales

#### **Indicadores:**

- Conducta dilatoria de los abogados
- Fenómenos sociales que suspende los procesos

## **CAPITULO IV: METODOLOGÍA**

### **4.1 Tipo de Investigación**

Correlacional Mixto

Es Correlacional porque busca establecer la relación entre dos variables relacionados a la demora o lentitud del proceso contencioso administrativo y la naturaleza de la actual jurisdicción contenciosa administrativa peruana. Así mismo el tipo de investigación es a su vez mixto porque va comprobar las hipótesis partiendo de la calidad de la información que extraigamos de las técnicas de investigación que se emplearan en la presente tesis en datos numéricos sobre los plazos procesales en las diferentes instancias, así como datos subjetivos o cualitativos obtenidos de las encuestas y entrevistas.

### **4.2. Diseño metodológico**

Se hace la precisión que el diseño de investigación es transeccional y no longitudinal, por consiguiente, la información proporcionada por las



encuestas toma en cuenta “la foto del momento”; es decir, los datos realizados en ese tiempo y no la evolución temporal sobre el tipo de los datos obtenidos.

#### **4.3. Secuencia del Método**

El método empleado para análisis de expedientes es la prueba de “t de Student” que es un tipo de estadística deductiva, para con ello determinar si hay una diferencia significativa de dos grupos, respecto a los datos numéricos de plazos de demora de los procesos contenciosos administrativos según información dada en las encuestas a procuradores públicos sectoriales para medios los procesos contenciosos administrativos tramitados ante el poder judicial y entrevistas a expertos en procesos contencioso administrativo y derecho administrativo.

#### **4.4. Diseño muestral**

Los instrumentos utilizados en las encuestas han sido un cuestionario que se anexa con la tesis, haciendo la aclaración que las encuestas se basa en muestras no probabilísticas, las encuestas han sido dirigidas a 19 procuradores públicos sectoriales y entrevistas a 02 docentes expertos en procesos contenciosos administrativos.

Precisando que la muestra no es probabilística porque se analizará sus opiniones respecto para la constitución de una jurisdicción administrativa autónoma.

La muestra no es probabilística, será por acreditación y conveniencia, es decir, atendiendo a la experiencia de estos juristas respecto a la jurisdicción contenciosa administrativa y a la cercanía que tiene el graduando con los procuradores públicos y docentes en contencioso administrativo, respectivamente.

#### **4.5. Criterios de inclusión y exclusión de las muestras**

##### **4.5.1. Delimitación espacial**

19 procuradurías públicas sectoriales: Ministerio de Cultura, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Inclusión Social, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Educación, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Producción, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Transporte y Comunicación.

02 docentes en procesos contenciosos administrativos y derechos administrativos, con el grado académico de doctor en derecho.

#### **4.5.2. Delimitación temporal**

Las técnicas de investigación de encuestas y entrevistas empleadas abarcan el período octubre del 2020 y análisis de casos judiciales a fin de evaluar el tiempo de duración de un proceso contencioso administrativo en la práctica.

#### **4.6. Técnicas de recolección de datos**

Se ha empleado la técnica de análisis documental de casos resueltos por los jueces especializados sobre los diversos procesos iniciados por los particulares y la colectividad.

Para analizar el desenvolvimiento de la justicia contenciosa administrativa se han utilizado la técnica de encuestas de 19 procuradurías públicas sectoriales, quienes han suscrito y sellado consignando sus nombres; así como a 02 docentes universitarios en la materia de contencioso administrativo y administrativo.

#### **4.7. Técnicas estadísticas para el procesamiento de la información**

Para el análisis de los casos se utilizará la técnica el análisis estadístico “t” de Student, que es un tipo de estadística deductiva, la misma que se

utiliza para determinar si hay una diferencia significativa entre la medida de dos grupos.

#### **4.6. Aspectos éticos**

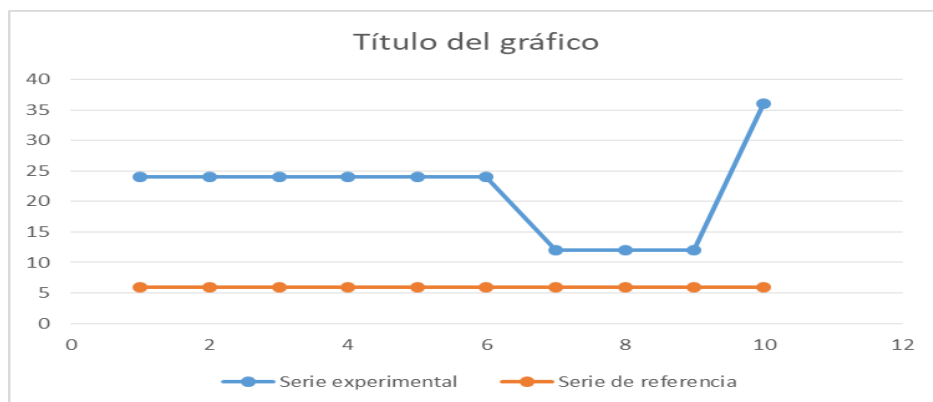
Declaro bajo juramento que la fuente bibliográfica, hemerográfica o electrónica consultada ha sido citada conforme a esta Guía y que la investigación es de su autoría, asumiendo plena responsabilidad ante la universidad y las autoridades respectivas.

## CAPÍTULO V: CONTRASTACIÓN DE HIPOTESIS

### 5.1. Resultado y Discusión

#### Resultado.-

**Figura 1. Procesos judiciales tramitados ante 1ra Instancia**



**Tabla 1. Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales para procesos judiciales tramitados ante 1ra Instancia**

Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales

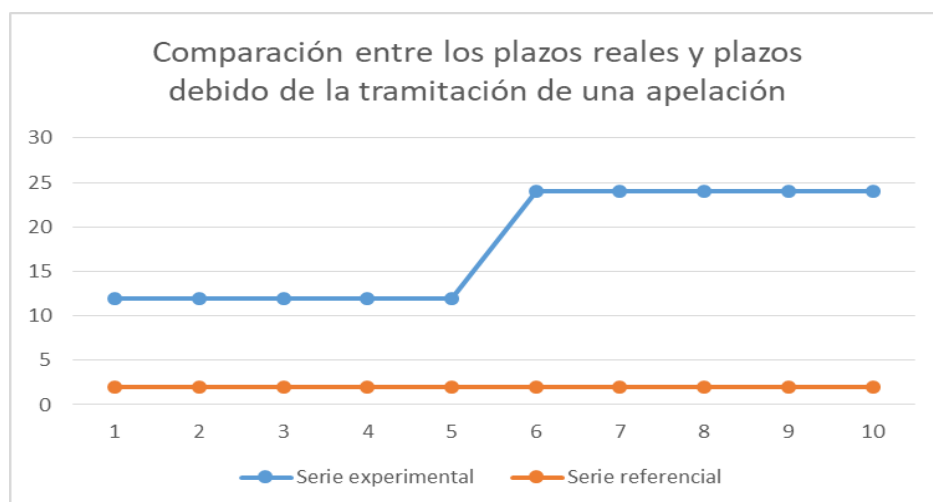
	<i>Serie experimental</i>	<i>Serie de referencia</i>
Media	21.6	6
Varianza	57.6	0
Observaciones	10	10
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	9	
Estadístico t	6.5	
P(T<=t) una cola	5.57254E-05	
Valor crítico de t (una cola)	1.833112933	
P(T<=t) dos colas	0.000111451	
Valor crítico de t (dos colas)	2.262157163	

## Discusión.-

Del análisis se evidencia que conforme se ve de la prueba estadística “t” de Student, que la diferencia de plazos entre los expedientes judiciales, y el plazo referencia es sumamente excesivo, con lo cual se evidencia claramente que la demora innecesaria de los procesos contenciosos administrativos en primera instancia es de 21.6 de meses conforme se advierte de la prueba “t” de Student serie experimental media, diferencia excesiva al promedio referencia de 1.83, pues la preferencia es que debió ser menor a ello, con lo que se prueba la variable independiente de la demora innecesaria con el indicador 21.6 meses.

## Resultado.-

**Figura 2. Procesos judiciales tramitados ante 2da Instancia**



**Tabla 2. Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales para procesos judiciales tramitados ante 2da instancia**

Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales

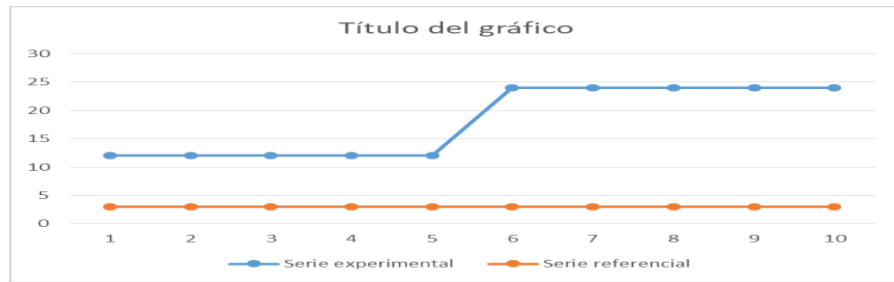
	<i>Serie experimental</i>	<i>Serie referencial</i>
Media	18	2
Varianza	40	0
Observaciones	10	10
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	9	
Estadístico t	8	
P(T<=t) una cola	1.10674E-05	
Valor crítico de t (una cola)	1.833112933	
P(T<=t) dos colas	2.21348E-05	
Valor crítico de t (dos colas)	2.262157163	

### **Discusión.-**

Del análisis se evidencia que conforme se ve de la prueba estadística “t” de Student, que la diferencia de plazos entre los expedientes judiciales, y el plazo referencia es sumamente excesivo, con lo cual se evidencia claramente que la demora innecesaria de los procesos contenciosos administrativos en segunda instancia de 18 de meses conforme se advierte de la prueba “t” de Student serie experimental media, diferencia excesiva al promedio referencia de 1.83, pues la preferencia es que debió ser menor a ello, con lo que se prueba la variable independiente de la demora innecesaria con el indicador 18 meses.

## **Resultado.-**

**Figura 3. Procesos judiciales tramitados en casación**



**Tabla 3. Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales para procesos judiciales tramitados en casación**

Prueba t para dos muestras suponiendo varianzas desiguales

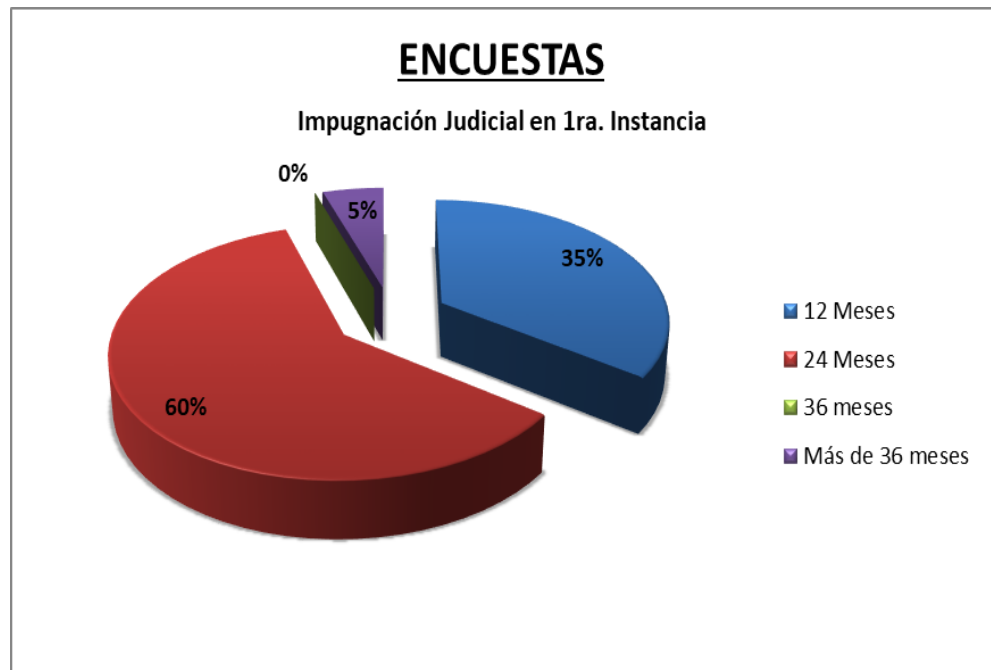
	<i>Serie experimental</i>	<i>Serie referencial</i>
Media	18	3
Varianza	40	0
Observaciones	10	10
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	9	
Estadístico t	7.5	
P(T<=t) una cola	1.84637E-05	
Valor crítico de t (una cola)	1.833112933	
P(T<=t) dos colas	3.69274E-05	
Valor crítico de t (dos colas)	2.262157163	

## **Discusión.-**

Del análisis se evidencia que conforme se ve de la prueba estadística “t” de Student, que la diferencia de plazos entre los expedientes judiciales, y el plazo referencia es sumamente excesivo, con lo cual se evidencia claramente que la demora innecesaria de los procesos contenciosos administrativos ante la Corte Suprema es de 18 de meses conforme se advierte de la prueba “t” de Student serie experimental media, diferencia excesiva al promedio referencia de 1.83, pues la preferencia es que debió ser menor a ello, con lo que se prueba la variable independiente de la demora innecesaria con el indicador 18 meses.



## Resultado.-

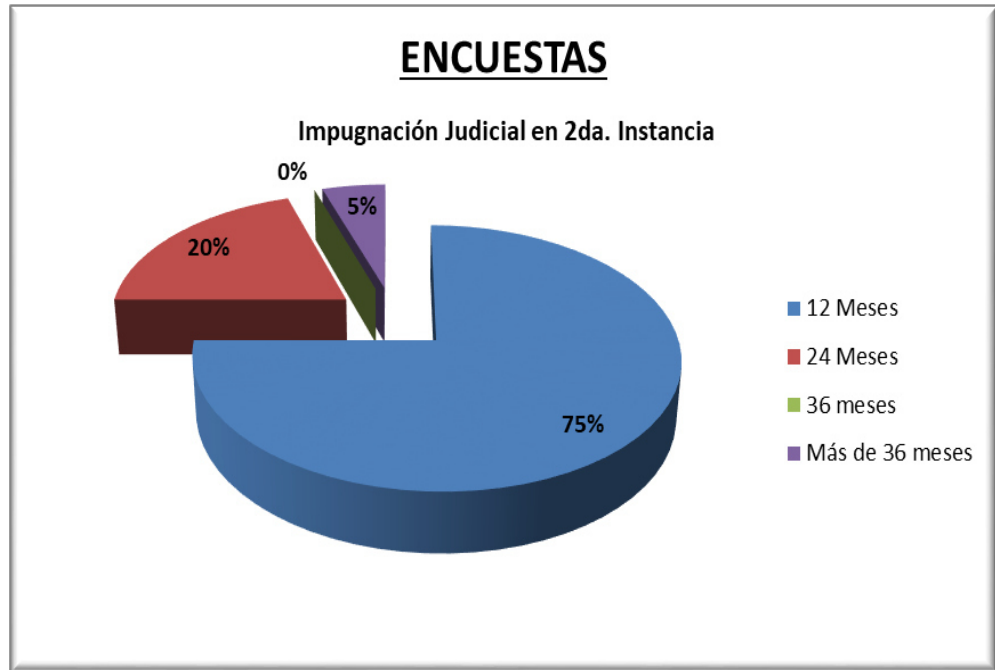


**Figura 4.** Encuestas impugnación judicial en 1ra. Instancia

## Discusión.-

Que de acuerdo a las encuestas a los procuradores público sectoriales, se comprueba que del 100% de encuestados el 60% opina que la demora injustificada de los procesos contenciosos administrativos, se da cuando la sentencia en primera instancia demora 24, con lo que demuestra la hipótesis principal con el indicador de plazo 24 meses, queda descartada dentro con esta encuesta que la demora sea injustificada cuando el indicador del plazo de la sentencia en primera instancia es de 12 meses.

## **Resultado.-**

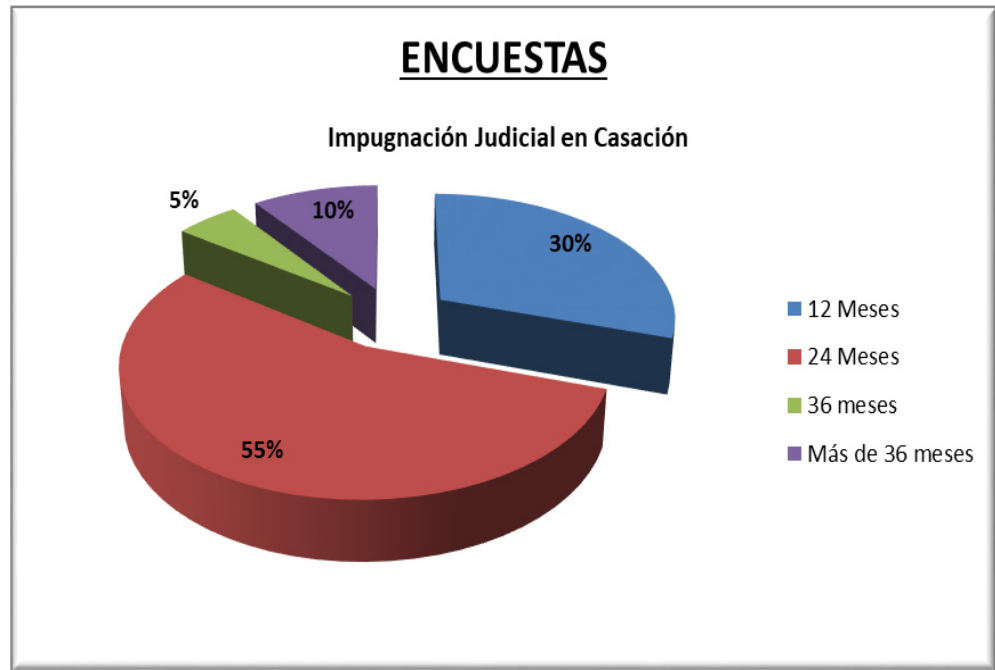


**Figura 5.** Encuestas impugnación judicial en 2da. Instancia

## **Discusión.-**

Que de acuerdo a las encuestas a los procuradores público sectoriales, se comprueba que del 100% de encuestados el 75% opina que la demora injustificada de los procesos contenciosos administrativos, se da cuando la sentencia en segunda instancia demora 12, con lo que demuestra la hipótesis principal con el indicador de plazo 12 meses, queda descartada dentro con esta encuesta que la demora sea injustificada cuando el indicador del plazo de la sentencia en segunda instancia sea mayor a 12 meses.

## Resultado.-

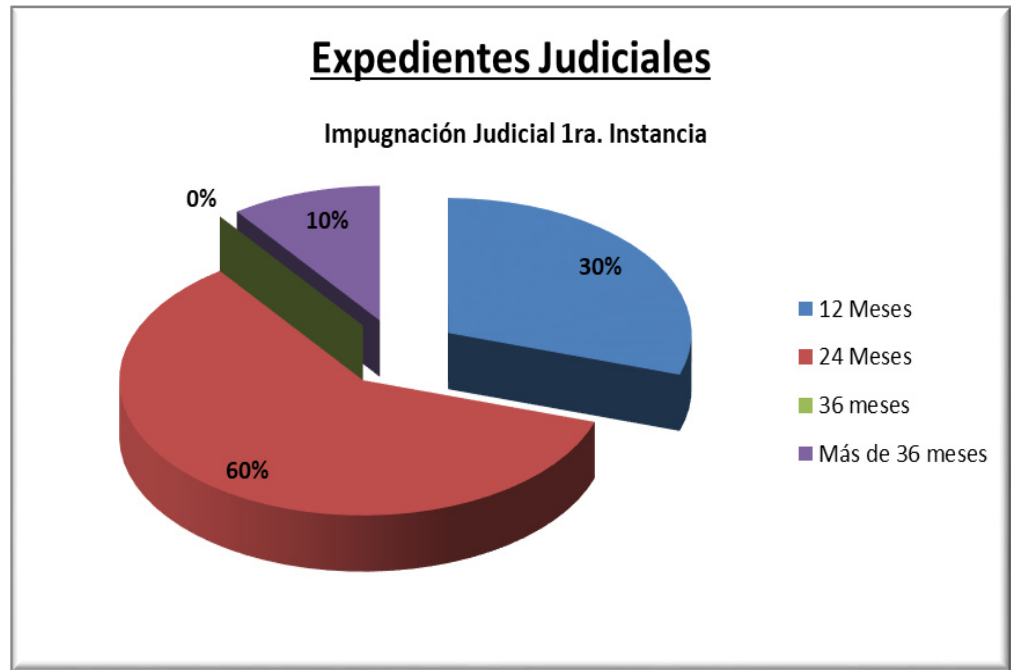


**Figura 6.** Encuestas impugnación judicial en casación

## Discusión.-

Que de acuerdo a las encuestas a los procuradores público sectoriales, se comprueba que del 100% de encuestados el 55% opina que la demora injustificada de los procesos contenciosos administrativos, se da cuando la sentencia en casación ante la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú demora 24, con lo que demuestra la hipótesis principal con el indicador de plazo 24 meses, queda descartada dentro con esta encuesta que la demora sea injustificada cuando el indicador del plazo de la sentencia ante la Corte Suprema es de 12 meses.

## Resultado.-

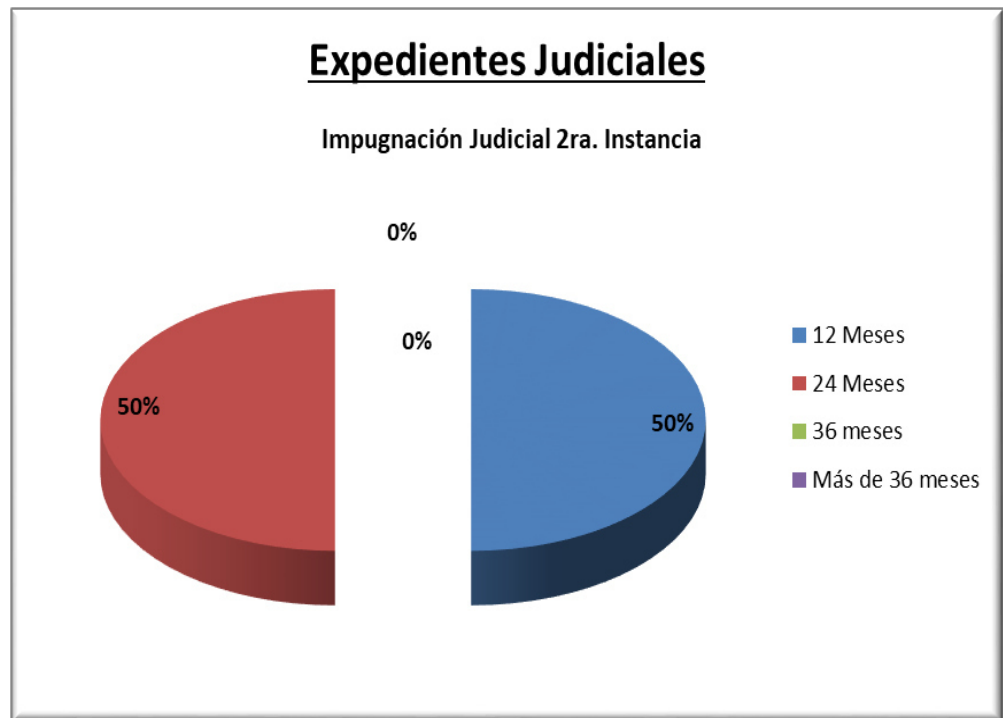


**Figura 7.** Expedientes judiciales: Impugnación judicial en 1ra. Instancia

## Discusión.-

Que de acuerdo al análisis de los expedientes judiciales que tiene a cargo los procuradores públicos sectoriales, se comprueba que del 100% de expedientes muestreados el 60% se observa que la demora injustificada de los procesos contenciosos administrativos, se da cuando la sentencia en primera instancia demora 24, con lo que demuestra la hipótesis principal con el indicador de plazo 24 meses, queda descartada dentro de los expedientes muestreados que la demora sea injustificada cuando el indicador del plazo de la sentencia en primera instancia es de 12 meses.

## Resultado.-

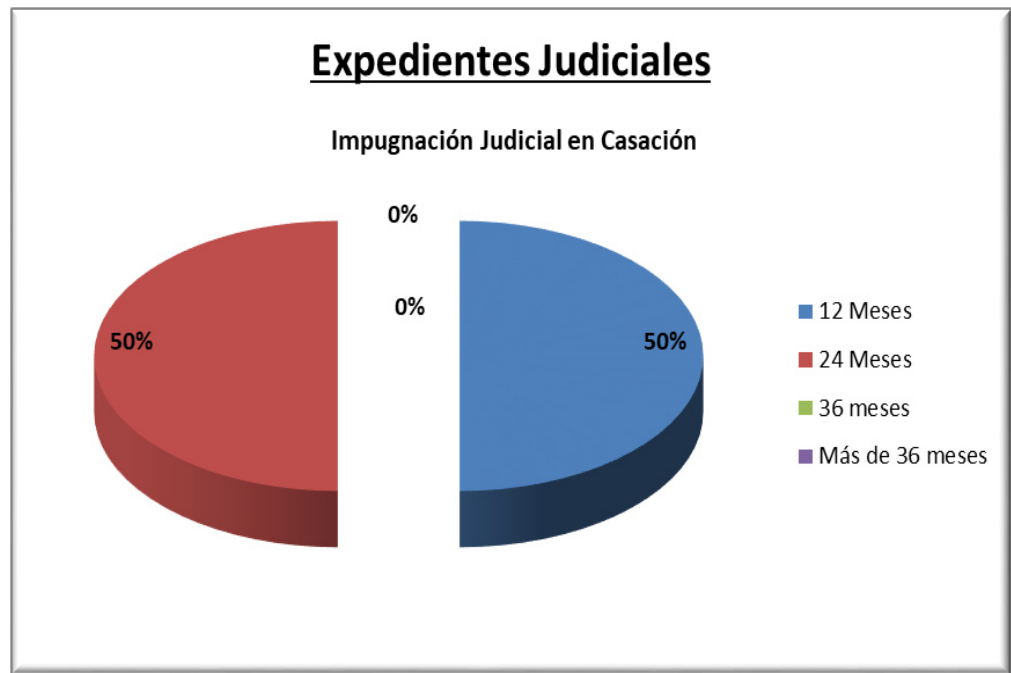


**Figura 8.** Expedientes judiciales: Impugnación judicial en 2da. Instancia

## Discusión.-

Que de acuerdo al análisis de los expedientes judiciales que tiene a cargo los procuradores públicos sectoriales, se comprueba que del 100% de expedientes muestreados el 50% se observa que la demora injustificada de los procesos contenciosos administrativos, se da cuando la sentencia en segunda instancia demora 24, con lo que demuestra la hipótesis principal con el indicador de plazo 24 meses, queda descartada dentro de los expedientes muestreados que la demora sea injustificada cuando el indicador del plazo de la sentencia en segunda instancia es de 12 meses.

## Resultado.-

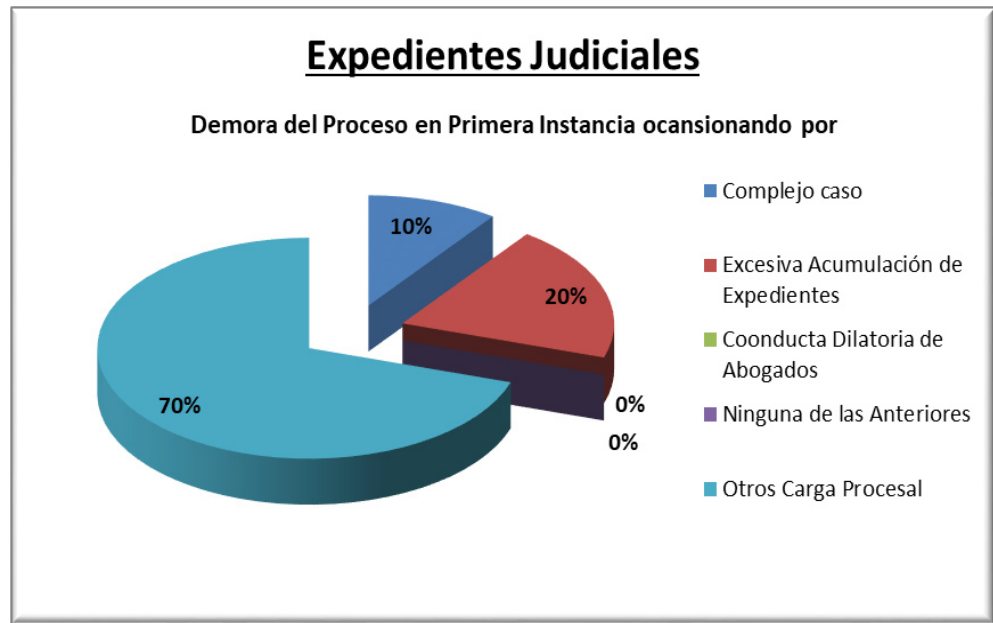


**Figura 9.** Expedientes judiciales: Impugnación judicial en casación

## Discusión.-

Que de acuerdo al análisis de los expedientes judiciales que tiene a cargo los procuradores públicos sectoriales, se comprueba que del 100% de expedientes muestreados el 50% se observa que la demora injustificada de los procesos contenciosos administrativos, se da cuando la sentencia ante la Corte Suprema de la República del Perú demora 24, con lo que demuestra la hipótesis principal con el indicador de plazo 24 meses, queda descartada dentro de los expedientes muestreados que la demora sea injustificada cuando el indicador del plazo de la sentencia ante la Corte Suprema es de 12 meses.

## Resultado.-

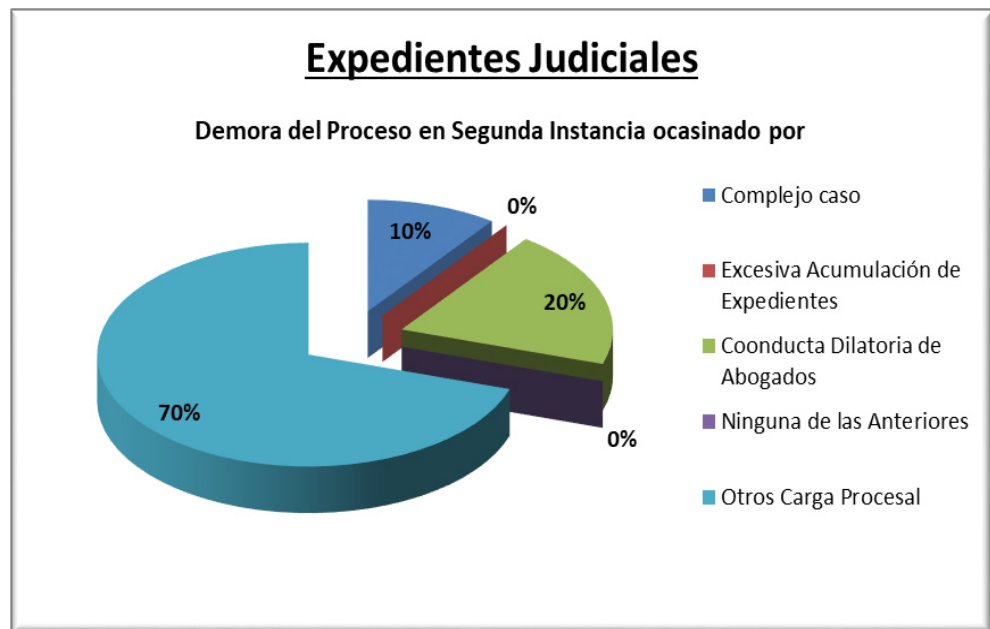


**Figura 10.** Expedientes judiciales: Demora del proceso en primera instancia ocasionada por factores

## Discusión.-

Que de acuerdo al análisis de los expedientes judiciales que tiene a cargo los procuradores públicos sectoriales, se comprueba que de uno 70% de expedientes contencioso administrativos que se encuentran en primera instancia, se evidencia que principalmente la demora indebida del proceso se produce como factor condicional la carga procesal, por ende al comprobarse con este indicador queda contrastado y comprobado la hipótesis secundaria, esto es que la demora indebida se produce por factores internos por ende queda descartado, sin embargo aunque queda comprobada la variables correlacionales de la hipótesis secundaria de plano no podemos descartar que de manera muy incidental la demora puede producirse, por valores internos ya que se demuestra del resultado un 20% es por excesiva acumulación de expedientes.

## Resultado.-



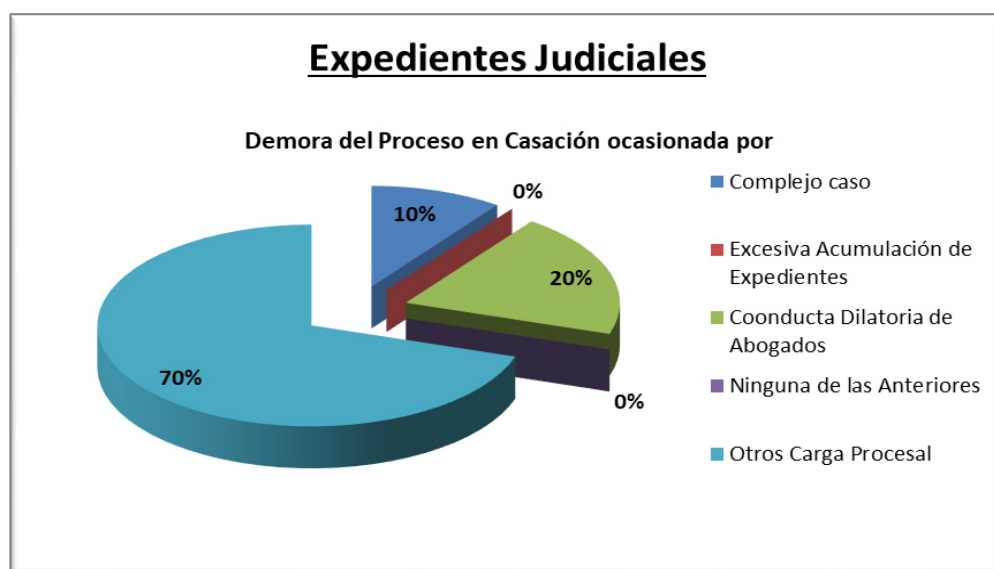
**Figura 11.** Expedientes judiciales: Demora del proceso en segunda instancia ocasionada por diferentes factores

## Discusión.-

Que de acuerdo al análisis de los expedientes judiciales que tiene a cargo los procuradores públicos sectoriales, se comprueba que de uno 70% de expedientes contencioso administrativos que se encuentran en segunda instancia, se evidencia que principalmente la demora indebida del proceso se produce como factor condicional la carga procesal, por ende al comprobarse con este indicador queda contrastado y comprobado la hipótesis secundaria, esto es que la demora indebida se produce por factores internos por ende queda descartado, sin embargo aunque queda comprobada la variables correlacionales de la hipótesis secundaria de plano no podemos descartar que de manera muy incidental la demora puede producirse, por valores externos ya que se demuestra del resultado un 20% es por conducta dilatoria de los abogados.



## Resultado.-



**Figura 12.** Expedientes judiciales: Demora del proceso en casación ocasionada por diferentes factores.

## Discusión.-

Que de acuerdo al análisis de los expedientes judiciales que tiene a cargo los procuradores públicos sectoriales, se comprueba que de uno 70% de expedientes contencioso administrativos que se encuentran ante la Corte Suprema de la República del Perú, se evidencia que principalmente la demora indebida del proceso se produce como factor condicional la carga procesal, por ende al comprobarse con este indicador queda contrastado y comprobado la hipótesis secundaria, esto es que la demora indebida se produce por factores internos por ende queda descartado, sin embargo aunque queda comprobada la variables correlacionales de la hipótesis secundaria de plano no podemos descartar que de manera muy incidental la demora puede producirse, por valores externos ya que se demuestra del resultado un 20% es por conducta dilatoria de los abogados.

## ENTREVISTAS

### Resultado.-

#### **Doctor Omar Abraham Ahomed Chávez**

- 1) **¿Qué experiencia académica o profesional tiene en procedimiento administrativo y en procesos contencioso administrativo?**

Soy docente, he dictado la cátedra durante 8 años en procesos contencioso administrativo en la USMP, así mismo docente en materia procesal en posgrado en maestría y doctorado, así mismo soy maestro en derecho y doctor en derecho, habiendo llevado certificado de programa de gobierno de EE.UU. de la universidad de Harvard y certificado profesional de gestión pública para el desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo.

- 2) **¿En su experiencia académica y profesional hasta qué punto la creación de una jurisdicción administrativa autónoma, que fusione el procedimiento administrativo y el proceso contencioso administrativo, puede ser una alternativa, para la eficiencia y eficacia de justicia administrativa de derecho público?**

Es una meta muy amplia en el sentido de transformar un sistema judicialista en el cual está el contencioso

administrativo en un sistema de jurisdicción autónoma frente al poder judicial, sin embargo considero, que la propuesta es interesante, porque al fusionar ambos procesos el administrativo y el contencioso favorecemos un plazo razonable al administrado para atender sus petitorios, ya que con el actual sistema en la práctica el administrado tiene que pasar un año ventilando su proceso administrativo, para luego acudir al poder judicial en la cual se va a someter a mínimo a dos o tres instancias, lo cual puede demorar varios años y con ello vulneramos un derecho fundamental de toda persona de tener un plazo razonable para que puedan ser atendidos sus pedidos.


**3) ¿En su experiencia académica y profesional los modelos de consejo de estado que funcionan en otros países llámese Francia o en Latinoamérica tienen los mismos problemas de demora como sucede en Perú, en el proceso administrativo y contencioso administrativo?**

Si, tiene los mismos. Pero la diferencia es que el administrado la demora que tiene ya ha sido excluido, pues es solamente de las instancias jurisdiccionales administrativas y ya no se incluye los plazos de procedimientos administrativos previos como es en el sistema nuestro, por ello a pesar de la demora sigue siendo un sistema de jurisdicción más corto en comparación a lo

que ahora se somete un administrado peruano al tener dos procesos el procedimiento administrativo y el jurisdiccional que es el procedimiento contencioso administrativo.

**4) ¿En su experiencia académica qué retos se enfrentarían para introducir una jurisdicción administrativa autónoma que fusione el procedimiento administrativo y el proceso contencioso administrativo?**

Posiblemente los retos sería de índole político, ya que separar o crear una nueva instancia distinta el fuero civil, para algunos sectores pueden cuestionar la unidad de la función jurisdiccional, sin embargo deberemos tener en cuenta que nuestra constitución contempla varios fueros diferente a la jurisdiccional, como es el arbitral, la comunitaria y electoral, entre otros por lo que es un reto de materia de política jurisdiccional pero es una propuestas que pueden generar nuevos cambios a favor de la persona peruana a la cual toda institución pública, se debe.



.....  
Doctor Omar Abraham Ahomed Chávez

## **Doctor Freddy Miguel Castro Verona**

**1) ¿Qué experiencia académica o profesional tiene en procedimiento administrativo y en procesos contencioso administrativo?**

Soy docente, ejerzo la docencia por más de 7 años en procesos contencioso administrativo en la Universidad Particular San Juan Bautista SAC, así mismo docente en materia teoría de derecho administrativo y contencioso administrativo en posgrado en maestría, soy docente en maestría de los cursos Derecho Administrativo, Sistema de Control y Ciencias Políticas y Gobernabilidad de la Universidad Nacional Federico Villarreal, también soy docente en las asignaturas de Teoría de la Argumentación Jurídica y Bases Sociológicas y Antropológicas del Derecho, en Posgrado en doctorado de la Universidad César Vallejo SAC, soy maestro en derecho y doctor en derecho, con experiencia de supervisión, en la Contraloría General de la Republica.

**2) ¿En su experiencia académica y profesional hasta qué punto la creación de una jurisdicción administrativa autónoma, que fusione el procedimiento administrativo y el proceso contencioso administrativo, puede ser una**

**alternativa, para la eficiencia y eficacia de justicia administrativa de derecho público?**

Es una propuesta muy ambiciosa de cambiar un sistema judicialista en la materia del contencioso administrativo en una jurisdicción administrativa autónoma frente al poder judicial, la propuesta es buena, porque al unificaría el proceso el administrativo y el contencioso administrativo, reduciéndose los plazos al administrado para tener una respuesta más inmediatas a sus peticiones, porque como es de conocimiento público, los plazos en los procesos administrativos sumados a los plazos al proceso contencioso administrativo, demoran más de 5 años, porque en el trámite administrativo se va a someter a dos instancias como es el reclamos y la apelación ante el poder judicial se va a someter a tres instancias, vulnerando con ello varios principios como el Prohomine, el de simplicidad procesal y el de economía procesal entre otros, atendiendo que todo administrado tiene el derecho de tener una respuesta definitiva de sus peticiones administrativas.

- 3) ¿En su experiencia académica y profesional los modelos de consejo de estado que funcionan en otros países llámese Francia o en Latinoamérica tienen los mismos problemas de demora como sucede en Perú, en el proceso administrativo y contencioso administrativo?**

Si, tiene los mismos como en Francia, España, Anglosajón entre otros. Pero la diferencia que en dichos países, la demora en su trámite administrativo que tenía el administrado ha sido superado, porque se ha diferenciado algunos trámites en relación al administrativo y judicial, variando en mucho los plazos administrativos en comparación con nuestro sistema peruano, no pudiendo negar que los procesos judiciales tienen sus plazos, sin embargo son más cortos en comparación al trámite jurisdiccional peruano, porque nosotros tenemos un trámite administrativo mínimo en dos instancias, que al concluir se tiene que recurrir el trámite judicial que tiene tres instancias, que es el procedimiento contencioso administrativo.

**4) ¿En su experiencia académica qué retos se enfrentarían para introducir una jurisdicción administrativa autónoma que fusione el procedimiento administrativo y el proceso contencioso administrativo?**

Considero que los retos sería que el congreso pueda aprobar un nuevo proyecto de ley que pueda modificar la constitución, porque crea un nuevo fuero, como es la Jurisdicción Administrativa Autónoma, diferente a la jurisdiccional como fuero civil, derivando los conflictos administrativos a una nueva jurisdicción al poder judicial, algunos sectores como el propio poder judicial cuestionaría

inhibirse de conocer la decisiones emitidas por la administración pública, pero no sería difícil su aprobación porque la constitución ya contempla otros fueros como el civil, el militar, el arbitral, el campesino y nativo, el electoral, entre otros, sin embargo dicho cambio y propuesta favorecerá al administrado, que necesita que la administración pública le conteste en forma inmediata y sin dilaciones.



Doctor Freddy Miguel Castro Verona

### **Discusión.-**

Se advierte de ambas entrevistas, brindadas por expertos en procesos contencioso administrativo y derecho administrativo, quienes comparten la propuesta del investigador de cambiar un sistema judicialista en materia del contencioso administrativo en una jurisdicción administrativa autónoma frente al poder judicial, ambos docentes señalan que la unificación del proceso el administrativo y el contencioso administrativo, reduciría los plazos al administrado, señalando como justificación que en la actualidad los plazos en los procesos administrativos sumados a los plazos al proceso contencioso administrativo, demoran más de 5 años,



atendiendo que el trámite administrativo se somete a dos instancias y ante el poder judicial la decisión jurisdiccional se somete a tres instancias, vulnerando con ello varios principios como el Prohomine, el de simplicidad procesal y el de economía procesal entre otros.

Por ello queda demostrada la hipótesis principal, que existe una demora innecesaria del proceso contencioso administrativo y que ello se debe a que forma parte del sistema judicial, porque los indicadores señalan que en cada instancia judicial se demora el proceso más de 24 meses, la causas son internas y externas, es decir por el trámite generado por el propio juez, así como el accionar de las partes.

Ambos docentes, quienes han demostrado tener un trayectoria jurídica en la enseñanza en procesos contenciosos y teniendo el grado académico de doctor en derecho, que en otros países como es el caso de Francia, España, Anglosajón entre otros, la demora del trámite administrativo que tiene un administrado han superado grandemente, porque se ha diferenciado algunos trámites en relación al administrativo y judicial, variando en mucho los plazos administrativos en comparación con nuestro sistema peruano, siendo muy cierto que los procesos judiciales tienen sus plazos, sin embargo son más cortos en comparación al trámite jurisdiccional peruano, porque nosotros tenemos un trámite

administrativo mínimo en dos instancias, que al concluir se tiene que recurrir el trámite judicial que tiene tres instancias, que es el procedimiento contencioso administrativo.

Por ello, queda justificado el tema de investigación, justificándose la creación de un nuevo fuero, como es la Jurisdicción Administrativa Autónoma, diferente a la jurisdiccional como fuero civil, derivando los conflictos administrativos a una nueva jurisdicción al poder judicial, justificándose su aprobación porque la constitución ya contempla otros fueros como el civil, el militar, el arbitral, el campesino y nativo, el electoral, entre otros, porque dicho cambio y propuesta favorecerá al administrado, que necesita que la administración pública responda la solicitudes administrativas dentro de los plazos de ley.

## **CAPÍTULO VI**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **6.1. Conclusiones**

6.1.1. Se comprobó la hipótesis principal, en la que se señaló que si subsiste el sistema judicial contencioso administrativo, se mantendrá la demora injustificada de los procesos judiciales, al demostrarse de las entrevistas de los procuradores públicos sectoriales y la muestra de los expedientes judiciales, que los procesos contencioso administrativos demoran más de cinco años sumados desde la presentación de la demanda hasta lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, sumado ello lo que demora en sede administrativa.

6.1.2. Que de la Hipótesis Principal y la doctrina desarrollada en el marco teórico en la presente tesis, se demuestra que es de aplicación el constitucionalismo popular, así como el principio de independencia, como el de exclusividad, que regula la separación de poderes, donde le da la facultad de resolver los procesos contenciosos administrativos en sede judicial, atenta contra el principio de simplicidad procesal, por ello las controversias contenciosa administrativas no se puede llevar

ante una jurisdicción común, sino se habrá una posibilidad de la creación de un nuevo fuero, que es una Jurisdicción Administrativa Autónoma.

6.1.3. Se comprobó la hipótesis secundaria, en relación a la demora indebida del proceso contencioso administrativo, se causa por factores internos procesales, atendiendo que del 70% de expedientes contencioso administrativos muestreados se evidencia que principalmente la demora indebida del proceso se produce como factor condicional la carga procesal, sin embargo aunque queda comprobada la variables correlacionales de la hipótesis secundaria de plano no podemos descartar que de manera muy incidental la demora puede producirse, por factores externos ya que se demuestra del resultado un 20% es por conducta dilatoria de los abogados.

6.1.4. El principio de economía procesal no se ha aplicado en los procesos contencioso administrativos atendiendo que los procesos a nivel judicial se han demorado más de cinco años, unido a ello el trámite ante la administración pública, así mismo la conducta procesal de los abogados que participan en los procesos han mostrado una conducta dilatoria al cuestionar actos administrativos que a veces sin fundamento e impugnarlos hasta llegar innecesariamente ante la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, perjudicando al estado y a las partes procesales, porque en algunos casos pagaran más al sumarse los intereses.

## **6.2. Recomendaciones**

- 6.2.1. La demora injustificada de los procesos contenciosos administrativos ante el Poder Judicial, por factores interno y no externos, por más de cinco años sumados desde la presentación de la demanda hasta lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, sumado ello lo que demora en sede administrativa, recomienda la creación de un nuevo fuero denominado la Jurisdicción Administrativa Autónoma.
- 6.2.2. Que, para la aplicación de un nuevo modelo como el constitucionalismo popular, para resolver los procesos contenciosos administrativos en un nuevo fuero denominado la Jurisdicción Administrativa Autónoma, a fin de no atentar contra el principio de simplicidad procesal, se deberá de modificar la Constitución Política del Perú.
- 6.2.3. Que la demora indebida del proceso contencioso administrativo, se causa por factores internos procesales, como es el factor condicional la carga procesal, y de manera muy incidental la demora se produce por factores externos por conducta dilatoria de los abogados, se deberá de modificar la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, creando uno nuevo que se adecue al fuero nuevo que es la Jurisdicción Administrativa Autónoma, similar al Consejo del Estado en Francia.

6.2.4. Para la aplicación del principio de economía procesal en los procesos contencioso administrativos atendiendo, así mismo la conducta procesal de los abogados que participan en los procesos, ante un nuevo fuero denominado Jurisdicción Administrativa Autónoma, se deberá de reducir los plazos en la nueva normatividad a dos instancias, una que sería el reclamo ante la .instancias administrativa y la apelación que sería conocida por el nuevo fuero, con ello se reduciría lo que actualmente es hasta cinco instancias, dos administrativas y tres judiciales.

## CRONOGRAMA DEL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

ACTIVIDADES	MES	MES	MES	MES	MES	MES	MES	MES	MES	MES	MES	MES
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN – EXPEDIENTES JUDICIALES	X	X										
ELABORACIÓN DEL MARCO TEÓRICO			X	X								
DISEÑO DE HIPÓTESIS					X	X						
TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN							X					
ENTREVISTAS A PROCURADORES PÚBLICOS								X	X			
APLICACIÓN										X		
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN											X	
REDACCIÓN DEL INFORME												X
PRESENTACIÓN												X

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### REFERENCIAS

- Achaluisa Shive, C. (2013). El neoconstitucionalismo transformador andino y su conexión con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. *Linea Sur* 5, 115-133.
- Alterio, A. (2016). Constitucionalismo Popular. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 10, 158-165.
- Amietta, S. (2017). Participación ciudadana en contexto: tendencias y modelos de juicios con jurados en clave sociojurídica. *Via Iuris*(22), 149-164.
- Ballén, R. (2006). El Consejo de Estado Francés en el Antiguo Régimen. *Revista de Diálogos de Saberes*(25), 13-32.
- Bardales Castro, P. (7 de Noviembre de 2013). *Decisiones judiciales: Notas sobre algunas premisas básicas para la emisión de una sentencia legítima y eficaz.* (IUS 360º, Ed.) Obtenido de <https://ius360.com/decisiones-judiciales-notas-sobre-algunas-premisas-basicas-para-la-emision-de-una-sentencia-legitima-y-eficaz/>
- Bejar Rivera, J. (2010). Los procedimientos contenciosos administrativos francés y mexicano: un análisis comparativo. *REGAP: Revista galega de administración pública*, 1(40), 325-365.
- Bernal, F. J. (2008). *Derecho Administrativo Programa de Administración Pública Territorial.* Bogota: Escuela Superior de Administración Pública.



- Blume Fortini, E. (1996). El tribunal constitucional peruano como supremo intérprete de la constitución. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*(50), 125-205.
- Cafferatta, N. (2004). *Introducción al Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Ecología.
- Casagne, J. (2007). El Sistema Judicialista y la Llamada Judicialización de la Actividad de la Administración Pública. *Derecho & Sociedad 29 Asociación Civil*, 261-272.
- Chocrón Giráldez, A. M. (2005). La exclusividad y la unidad jurisdiccionales como principios constitucionales en el ordenamiento jurídico español. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*(113), 651-687. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v38n113/v38n113a4.pdf>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (22 de noviembre de 1969). San José, Costa Rica: Organización de Estados Americanos (OEA).
- Corrales Melgarejo, R. (2019). Cambio de modelo institucional e independencia judicial. *Derecho y Cambio Social*(58), 593-624.
- Devis Echandia, H. (1997). *Teoría General del Proceso* (3a ed.). Buenos Aires: Editorial Universidad.
- Deza Sandoval, T. (2018). Procedimiento Administrativo: Textos Únicos de Procedimiento Administrativos y Silencios Administrativos a la luz de las modificatorias de la Ley de Procedimiento Administrativo General,

mediante Decreto Legislativo N° 1272. *Revista "Justicia y Derechos Humanos"*, I(1), 299.

Díaz Moreno, A. (2013). El sentido y alcance de la plenitud jurisdiccional con referencia al derecho español (La tutela de los derechos). *Opinion Jurídica*, 12(24), 35-50. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v12n24/v12n24a03.pdf>

Durán-Smella, D. (2011). Entre el Republicanismo y el Constitucionalismo Popular. ¿Cómo potenciar la participación democrática en la construcción de la política pública y constitucional del bien común? *Vniversitas*(123), 169-202.

Fisher, G. (2004). Apuntes sobre el Sistema Anglosajón de Control Jurisdiccional de la Administración. *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, 5, 25-43.

Fix Zamudio, H. (2005). Concepto y contenido de la justicia administrativa. *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz Derecho Procesal*, 149-210.

García Gómez, J. (2011). La independencia judicial (jurisdiccional) como garantía del debido proceso, a partir de la jurisprudencia judicial. *Revista DIXI*, 13(14), 88-99.

Gómez Díaz de León, C. (2016). *Origen y evolución del estudio de la Administración Pública*. Mexico: MCGraw-Hill.

- Gonzalez Perez, J. (1999). Evolución de la Legislación Contencioso-Administrativa. *Revista de Administración Pública*(150), 209-237.
- Gonzalez Quintero, R. (2011). Ley Fundamental, supremacía de la constitución y control constitucional: Una aproximación distinta a la Sentencia Marbury vs Madison, y a los orígenes de la justicia constitucional. *Revista Jurídicas de la Universidad de Caldas*, 13-29.
- Gonzalo de las Casas, J. (1856). *Diccionario general del notariado de España y ultramar* (Vol. Tomo V). Madrid: Establecimiento Tipográfico de los Sres. Silva y García.
- Huapaya Tapia, R. (2011). Notas sobre el Concepto Jurídico del Servicio Público en nuestro Ordenamiento Legal. *Derecho & Sociedad 36 Asociación Civil*, 36(22), 93-102.
- Landa, C. (2012). Estatuto del Juez Constitucional en el Perú. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 573-612.
- León Jiménez, R. (2007). *La figura del abogado general en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* (1a. ed.). Madrid, España: Reus S.A.
- Malagón Pinzón, M. (2005). La Revolución Francesa y el Derecho Administrativo Francés. Invención de la Teoría del Acto Político o de Gobierno y su ausencia de control judicial. *Diálogos de Saberes*, 167-190.

- Marcheco Acuña, B. (2016). El objeto del proceso contencioso-administrativo en el nuevo. *Revista Internacional de Estudios de Derecho Procesal y Arbitraje*, 2, 39.
- Martin, C., Rodríguez-Pinzón, D., & Guevara Bermúdez, J. (2004). *Derecho internacional de los derechos humanos* (1a. ed.). Universidad Iberoamericana.
- Mendieta, D., & Tobon Tobon, M. (2018). La Separación de Poderes y el Sistema de Pesos y Contrapesos en Estados Unidos: Del Sueño de Hamilton, Madison y Marshall a la amenaza de una Presidencia Imperial. *Revista Jurídicas*, 15(2), 36-52. doi:10.17151/jurid.2018.15.2.3.
- Mendoza Ramirez, E. (2007). Sobre la autonomía del Jurado Nacional de Elecciones. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 67-83.
- Monroy Gálvez, J. (2013). *Diccionario Procesal Civil*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Montesquieu, C. (1984). *Del Espiritu de las Leyes* (6a ed.). Buenos Aires: Heliasta.
- Navarro Caballero, T. (2006). El Consejo de Estado. Origen Histórico y Regulación actual a la luz de la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre. *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*(24), 9-39.
- Niembro, R. (2013). Una mirada al constitucionalismo popular. *Revista Isonomía*(38), 191-224.

- Ordoñez Solís, D. (2011). *La Prueba en el Proceso Contencioso Administrativo*. Madrid, España: Reus S.A.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (23 de marzo de 1976). Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Perlingeiro, R. (2016). Perspectiva histórica de la Jurisdicción Administrativa en América Latina: Tradición Europea Continental Versus Influencia Estadounidense. *Diálogos de Saberes Investigaciones en Derecho y Ciencias Sociales*, 44, 159-192.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2010). Jurisdicción Contencioso-Administrativa, derechos fundamentales y principios rectores de la política económica y social. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*(14), 681-700.
- Salas Fierro, P. (2012-2013). Las Pretensiones en el Proceso Contencioso Administrativo. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 215-243.
- Saldaña Espinoza Barrera, E. (2006). El proceso contencioso-administrativo: un puntual acercamiento a lo previsto en el Perú y España al respecto. *Revista de Derecho Administrativo de la Ponticia Universidad Católica del Perú*(1), 399-481. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16363/16769>
- San José i Asmat, C. (2015). *Proceso Administrativo y Contencioso* (2a. ed.). Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

- Sanchez Navarro, A. (2007). *Consejo de Estado, Función Consultiva y Reforma Constitucional*. Madrid, España: Reus S.A.
- Sommermann, K.-P. (2009). *El papel de la Ley Alemana de la Justicia Administrativa para la realización del Estado de Derecho*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung / Abeledo Perrot .
- Téllez Fernández, J. S. (2014). *La predictibilidad de las resoluciones judiciales en la jurisdicción contencioso-administrativa en el Perú*. Lima: Universidad de Jaen. Obtenido de <https://renati.sunedu.gob.pe/handle/sunedu/1002511>
- Vargas, A. (1999). *Estudios de derecho procesal*. Ediciones Jurídicas Cuyo.
- Zaragoza, J. (2004). La independencia del Poder Judicial. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado de la Universidad Nacional Autónoma de México*, XXXVII( 110), 523-545.

## **BIBLIOGRAFIA**

Abad. J. (2009). *Procedimiento Administrativo y Proceso Contencioso Administrativo*, 2a ed., Ed. Dykinson S.L. Madrid.

Danos, J. E.(2018). *Las razones de la reforma de la ley de procedimiento administrativo peruana. En estudios de derecho administrativo libro homenaje al profesor Juan Carlos Cassagne*. Lima. Gaceta Jurídica.

Diez. J. (2004). *Comentarios en torno a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo*, Revista de Administración Pública, numero 165.

Gambero. G. (2006). *Derecho Administrativo Francés: Dualismo Jurisdiccional y Jurisdicción Administrativa*, Letras Jurídicas – Revista Electrónica de Derecho, numero 3.

Guzmán. P. (2016). *El Proceso Contencioso Administrativo*, 1° ed., Academia de la Magistratura.

Hinostroza. A. (2010). *Proceso Contencioso Administrativo*. Lima. Editorial Grijley

Nettel. A. (2013). La jurisdicción contencioso administrativa en el contexto de los estados democráticos, *Universidad autónoma de México – Justicia Contenciosa Administrativa Congreso Internacional*.

Moron, J. C.(2020). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS)*. LIMA. Gaceta Jurídica.

Mozo. A. (2017). *Manual de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa*, 1ª ed. Reus S.A. Madrid.

Sáez. M. (2015). *Los Elementos de la Competencia Jurisdiccional*, Revista de Derecho (Coquimbo), número 22.

Valeria M. El Proceso Contencioso Administrativo Federal, *Recopilación de materiales digitales, Todos x Derecho*.



**ANEXO N° 1:**  
**MATRIZ DE CONSISTENCIA**

## ANEXO N°1: MATRIZ DE CONSISTENCIA

Problemas	Objetivos	Hipótesis	Metodología
<p><b>Problema general</b></p> <p>Por todas estas consideraciones precedentes, se arriba al siguiente problema general de investigación:</p> <p><b>Pregunta general</b> ¿A qué se debe la demora innecesaria del proceso contencioso administrativo?</p> <p><b>Problema específico</b></p> <p>Por todas estas consideraciones precedentes, se arriba al siguiente problema Específico de la investigación:</p> <p><b>Pregunta específica.-</b> ¿Cuáles son los factores que causan las demoras innecesarias de los procesos contenciosos administrativos?</p>	<p><b>Objetivo general:</b></p> <p>Determinar las causas de las demoras innecesarias de los procesos contenciosos administrativos, mediante encuestas y entrevistas a expertos, así como análisis estadísticos de expedientes judiciales, a fin de proponer que se reforme el proceso contencioso administrativo a través de propuestas legislativas.</p> <p><b>Objetivo específico:</b></p> <p>Explicar cuáles son los factores que causan las demoras innecesarias de los procesos contenciosos administrativos, mediante encuestas y entrevistas a expertos, así como análisis estadístico de expedientes judiciales, a fin de proponer que se reforme el proceso contencioso administrativo a través de propuestas legislativas.</p>	<p><b>La hipótesis Principal</b> “La demora innecesaria del proceso contencioso administrativo se debe a que forma parte del sistema judicial”.</p> <p><b>La hipótesis Nula</b> “La demora innecesaria del proceso contencioso administrativo no se debe a que forma parte del sistema judicial”.</p> <p><b>La hipótesis Alternativa</b> “La demora innecesaria de los procesos contenciosos administrativos se debe a las prerrogativas de los abogados del estado de impugnar las sentencias contenciosas administrativas”.</p> <p><b>La hipótesis secundaria</b> “La demora indebida del proceso contencioso administrativo, se causa por factores internos procesales”.</p> <p><b>Hipótesis nula secundaria</b> “La demora indebida del proceso contencioso administrativo, no se causa por factores internos procesales”.</p> <p><b>Hipótesis Alternativa secundaria</b> “La demora indebida del proceso contencioso administrativo, se causa de factores externos procesales”.</p>	<p><b>Tipo.-</b> Correlacional mixto.</p> <p><b>Diseño.-</b> Es Transeccional y no Longitudinal.</p> <p><b>Población.-</b> 19 procuradores públicos Sectoriales 02 expertos especialistas en docencia.</p> <p><b>Técnica.-</b> Se ha empleado la Jurisprudencia.</p> <p><b>Instrumento.-</b> Cuestionario</p> <p><b>Técnica de Procedimiento.-</b> Encuestas, entrevistas y análisis documental.</p>

**ANEXO N° 2:**

**PROYECTOS DE LEY QUE PROPONE MODIFICAR**

**LA CONSTITUCIÓN**

**PROYECTO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 148**

**LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA AUTÓNOMA**

**PROYECTO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 148 DE LA  
CONSTITUCIÓN.  
LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA AUTÓNOMA.**

Presentamos el proyecto que modifica el artículo 148 de la Constitución que adiciona un nuevo fuero, denominada la Jurisdicción Administrativa Autónoma con su correspondiente exposición de motivos. La modificación del artículo está redactada **en negrita**.

**Ejercicio de la función jurisdiccional por la Jurisdicción Administrativa Autónoma**

Acción contencioso-administrativa Artículo 148.- Las resoluciones **o actos** administrativos **emitidos por la administración pública** que causan estado, son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa, **a fin de solicitar la nulidad o revocatoria, ante la Jurisdicción Administrativa Autónoma, quien ejercerá la función jurisdiccional.**

**Exposición de motivos. -**

La presente propuesta está enmarcada en un profundo análisis del sistema Judicialista que tenemos implantado en nuestro país, esto es, la existencia del Proceso Contencioso Administrativo para resolver las problemáticas surgidas dentro de la administración pública, como conocemos la Ley N° 27584 desde que fuera promulgada en el año 2001 hasta el actual 2021, han transcurrido más de veinte (20) años de funcionamiento y lo que hemos visto es realmente desalentador.

Entre varias de las falencias que advertimos, tenemos:

- Las dos instancias en vía administrativa por las que transita el ciudadano para alcanzar algún beneficio le resultan un tiempo infructuoso, en la medida que la Administración Pública normalmente adopta una posición uniforme en las dos instancias, perjudicando seriamente los legítimos pedidos de los ciudadanos generando malestar ciudadano y aumentando la desconfianza del ciudadano en el Estado.
- Posteriormente, el ciudadano ante la negativa de la Administración Pública tiene que verse obligado a ingresar en un litigio ante el Poder Judicial para que la Administración Pública revoque o declare la nulidad de sus actos administrativos. En la vía judicial, el ciudadano experimenta mayor desazón, con un proceso judicial exageradamente laxo, (Los procesos se resuelven luego de varios años), las formalidades de un proceso judicial en muchos casos resultan excesivas y el ciudadano se ve en la necesidad de contratar un abogado que requiere tener una expertiz en materia administrativa caso contrario la defensa que realizará será limitada lo que perjudicará al ciudadano, la diferencia entre una autoridad administrativa y un juez resulta evidente en todo sentido, el ciudadano no ve cercana la solución sino cada vez más lejos.
- El objetivo de un proceso judicial es brindar paz social en justicia, resolver el conflicto de intereses o dilucidar la incertidumbre jurídica, pero el proceso actual se aleja completamente de dichas fines superiores y coloca al ciudadano en una situación de completa agonía ante el Sistema Judicial, viéndose beneficiado el Estado el cual como institución corporativa tiene mayores herramientas e instrumentos para defenderse en un proceso judicial que un modesto ciudadano.

- Esta situación ha tratado de ser superada por los órganos competentes como son el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con algunas medidas, como fueron:
  - La eliminación de los dictámenes fiscales para dotar de celeridad del proceso.
  - La reforma de la Ley N° 27444 en el año 2019 para brindar mayores garantías en el procedimiento administrativo previo a la judicial, fortaleciéndolo en su desarrollo.
  - El Decreto Legislativo N° 1246, 1310 y otros, tendientes a la simplificación administrativa de los trámites que realizan los ciudadanos ante la Administración Pública.
  - La creación de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado, y una página web única denotan una visión de mayor integración entre las entidades públicas
- La tendencia de estas reformas cuyo impacto ha sido limitado, nos demuestra que los Poderes Públicos han procurado reformas en la vía administrativa propiamente en detrimento de la vía judicial, ante la inoperatividad del Sistema Judicialista que tenemos implantado, en tal sentido consideramos que debe darse una reforma radical al compás de las tendencias antes mencionadas.

Conforme lo antes mencionado, consideramos que una solución definitiva parte por una modificación a la Constitución que consiste en la creación de un organismo constitucionalmente autónomo denominado Jurisdicción Administrativa Autónoma, que será la instancia administrativa que deberá sustituir el proceso contencioso administrativo y de esta manera superar el poco exitoso Sistema Judicialista que tenemos, ello redundará en un gran beneficio para el ciudadano y para la paz social que requiere nuestro país.

Al crearse un nuevo fuero denominado: La Jurisdicción Administrativa Autónoma, distinta y adicional de los fueros jurisdiccionales que reconocen la Constitución Política del Perú, logramos que la defensa de los intereses del ciudadano, ya que el actual sistema del proceso contencioso administrativo, vulnera los principios de celeridad procesal, fortaleciendo su rol activo como parte procesal dentro del contexto de un proceso contencioso administrativo, de tutela de plena jurisdicción.

Por otro lado, la propuesta ha demostrado que se prever la necesidad de la creación de un fuero diferente al poder judicial que resuelva conflictos de intereses entre lo resuelto por la administración pública y la pretensión de los administrados, quienes al no estar conforme, trasladan las pretensiones de nulidad o revocatoria de los actos o resoluciones administrativas a un proceso en lo contencioso administrativo, por ello la creación de un nuevo fuero denominado la Jurisdicción Administrativa Autónoma, resolvería el problema latente que sufre todos los administrados que cuestionan en vía judicial los actos administrativos, que actualmente es sumamente largo, perjudicando el derecho que tiene todo ciudadano al acceso a un justicia eficaz esto se ve más dramático en procesos contenciosos administrativos, en donde la ley señala que todo el proceso no debe de durar más de dos meses, sin embargo en la práctica vemos que tales procesos pueden durar dos, cinco, seis años.

El sustento de la propuesta, lo tenemos en la exitosa experiencia de la Consejo de Estado Francés, el cual es un organismo que lidera el vicepresidente de la República Francesa y ejerce funciones administrativas consultivas para dar una visión corporativa al Estado, al asesorar en proyectos de ley, ordenanzas, incluso también examina

propuesta legislativas previamente a ser remitidas al parlamento y quizá la función consultiva más innovadora y trascendente trata en que el Consejo de Estado Francés remite un informe anual de la situación administrativa y reglamentaria del Estado proponiendo al Presidente de la República los cambios necesidades para superar complejidades de leyes y proliferación normativa. Este mismo Consejo, también ostenta una función judicial la que defendemos en la presente propuesta. Este Consejo de Estado realiza el juzgamiento en primer y último recurso por abuso de poderes dirigidos contra ordenanzas, decretos, órdenes reglamentarias y demás instrumentos normativos que puedan perjudicar al ciudadano, además ejerce funciones como Juez de Apelación ante trámites administrativos ejercido esto por autoridades independientes, incluso en el modelo francés presenta un Tribunal de Casación como máxima instancia administrativa en el Estado, y quizá lo que más nos motiva es que esta instancia administrativa autónoma puede revisar los procedimientos contenciosos en el Estado a través de un mecanismo desarrollado por Tribunales Administrativos (Primera Instancia) y Tribunales Administrativos de Apelación (Segunda Instancia) que dotan al Estado Francés de un fuero independiente que es competente para resolver controversias administrativas y su imparcialidad se vería garantizada, en el caso peruano planteamos que al tratarse de un fuero independiente a nivel constitucional resolvería como única y máxima instancia administrativa, por ende no se vería sometido a los apetitos o intereses de otros poderes públicos.

Es necesario, precisar que millones de soles que se encuentran presupuestados en favor del Poder Judicial para los juzgados contencioso administrativo, deberán ser trasladados a este nuevo fuero con ello no se generará mayor gasto en el erario nacional y



solamente estaríamos ante una corrección del organigrama estatal en beneficio del ciudadano.

En nuestro país, la propuesta de un fuero denominado jurisdicción administrativa autónoma representa lo siguiente:

- Un nuevo fuero en adición al fuero judicial, electoral, arbitral, entre otros.
- Al ser un nuevo fuero de rango constitucional, sería de carácter autónomo.
- Dentro de nuestro sistema se asemejaría a un organismo constitucionalmente autónomo, siguiendo la línea de Jurado Nacional de Elecciones (Justicia Administrativa en materia como fuero independiente al Poder Judicial).
- La autonomía propuesta dota de independencia a la jurisdicción administrativa autónoma ante otros Poderes Públicos.

Consideramos, que la autonomía es necesaria y que la justicia administrativa propuesta no debe depender del Poder Judicial, al independizarse como un fuero autónomo, lo que se encuentra acorde al Política del Estado sobre Administración de Justicia en el Perú, donde vemos viendo cada vez, como diversas materias son extraídas del fuero judicial y han sido llevadas al fuero administrativo con capacidad de resolver.

A este respecto, nos permitimos recordar los siguientes cambios:

- La rectificación de partidas de registro civil de ser exclusivamente un proceso judicial, se convirtió en un trámite notarial o administrativo.
- La separación convencional y divorcio ulterior de ser exclusivamente un proceso judicial, se convirtió en un trámite administrativo o notarial.

- La prescripción adquisitiva de dominio de ser exclusivamente un proceso judicial, se convirtió en un trámite notarial o administrativo (COFOPRI).
- La rectificación de asientos registrales de ser exclusivamente un proceso judicial, se convirtió en un trámite administrativo (SUNARP).

Existen otros trámites que han sido trasladados a las Notarías, como son:

- La curatela especial de ser exclusivamente un proceso judicial, se convirtió en un trámite notarial, sin embargo en otros países como Venezuela también es de competencia administrativa a través de la LOMNA.
- La sucesión intestada de ser exclusivamente un proceso judicial se convirtió en un trámite notarial, sin embargo en otros países como Chile, es de competencia administrativa a través del SEREMI (Servicio de Registro Civil de Chile).

Por ello, nos reafirmamos en la posición que la Política Pública de Administración de Justicia es descongestionar el Poder Judicial, la cual se vería fortalecida con una jurisdicción administrativa autónoma que resuelva controversias sustentadas en la misma vía que se tramitaron, es decir la administrativa.

Consideramos que la estructura y desarrollo de la jurisdicción administrativa autónoma sería bajo nuestra expectativa la siguiente:

- Un organismo constitucionalmente autónomo, además de ser independiente.
- Al tratarse de un Tribunal Administrativo, debería estar compuesto por un grupo de tres vocales, el cual deberá ser presidido por un Presidente, pudiendo existir más de un tribunal dependiendo de la carga procesal.

- Los Tribunales Administrativos, ejercerán sus funciones como única y máxima instancia administrativa, como órgano revisor, cuyas resoluciones estarán investidas por la autoridad de cosa decidida.
- Podría tener una oficina en cada Región del país como Tribunales desconcentrados para desarrollar sus funciones en todos los niveles de Gobierno, esto es Gobierno Central, Regional y Local.
- El funcionamiento y regulación de la Jurisdicción Administrativa Autónoma ser desarrollados mediante una Ley Orgánica aprobada por el Congreso de la República a propuesta por el Ejecutivo.

**Efecto de la norma sobre la legislación nacional. –**

La presente iniciativa legislativa busca modificar el artículo 148º de la Constitución Política del Perú

A continuación se presenta un cuadro en el cual se puede apreciar las modificaciones propuestas en forma comparativa entre el texto actual y el texto propuesto:

Texto Actual	Texto Propuesto
<p>Acción contencioso-administrativa</p> <p>Artículo 148.- Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa.</p>	<p>Acción contencioso-administrativa</p> <p>Artículo 148.- Las resoluciones o <b>actos</b> administrativos <b>emitidos por la administración pública</b> que causan estado, son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa <b>a fin de solicitar la nulidad o revocatoria, ante la Jurisdicción Administrativa Autónoma, quien ejercerá la función jurisdiccional.</b></p>

## **Análisis costo-beneficio de los proyectos normativos. -**

El método análisis costo-beneficio es el procedimiento que emplean los organismos estatales para maximizar los beneficios por la decisión pública adoptada, los cuales se expresan en valores monetarios. Para Harry P. Haltry, director del programa gubernamental de investigación estatal y local, The Urban Institute, Washington D.C., el análisis costo-beneficio es para actos estatales que irroguen inversiones o gastos públicos, siendo imposible aplicar estos métodos en asuntos públicos donde no está expresado el valor en dinero.

El proyecto normativo no irroga gastos económicos al Estado, porque, la propuesta normativa guarda concordancia con la regulación pre existente, y más bien lo que más busca es reforzar el rol de los órganos jurisdiccionales, reduciéndose una carga procesal, atendiendo que lo resuelto por la administración pública, será resuelto en apelación por las Jurisdicción Administrativa Autónoma.

Mediante el análisis costo-eficacia se considera que el impacto social de este proyecto va a ser positivo porque mediante el nuevo fuero denominado la Jurisdicción Administrativa Autónoma se permitiría reafirmar el principio de economía procesal en los procesos contencioso administrativos atendiendo, así mismo la conducta procesal de los abogados que participan en los procesos, reduciéndose los plazos en la nueva normatividad a dos instancias, una que sería el reclamo ante la instancias administrativa y la apelación que sería conocida por el nuevo fuero, con ello se reduciría lo que actualmente es hasta cinco instancias, dos administrativas y tres judiciales.

De acuerdo a la Ley de Presupuesto Público del Año 2021, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) le asigna anualmente al Poder Judicial para el funcionamiento de los juzgados contenciosos administrativos y salas contenciosas administrativas una partida presupuestaria considerable (Más de 150 millones de soles), la cual deberá ser reasignada a la Jurisdicción Administrativa Autónoma para su implementación y funcionamiento, por ende no generaría un presupuesto adicional para el funcionamiento de la misma.

**Relación de la iniciativa con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. –**

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguientes Políticas de Estado de las 31 Políticas administradas por el Acuerdo Nacional, a saber:

- Política de Estado N° 1 sobre Democracia y Estado de Derecho, la cual señala que el Estado busca el: “Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho”.
- Política de Estado N° 24 sobre Estado eficiente, transparente y descentralizado, la cual señala que el Estado busca la: “Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente”.

LEY Nº 31084 DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2021 DISTRIBUCION DEL GASTO DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO POR NIVEL DE GOBIERNO Y FUNCIONES (EN SOLES)							
PARTIDA	GOBIERNO NACIONAL	RECURSOS ORDINARIOS	RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	RECURSOS DETERMINADOS	TOTAL
<b>06</b>	<b>JUSTICIA</b>	<b>6,281,780,175.00</b>	<b>248,435,526.00</b>	<b>383,780,640.00</b>	<b>0.00</b>	<b>12,504,920.00</b>	<b>6,926,501,261.00</b>
PRESUPUESTO PODER JUDICIAL							
06.01.02	PODER JUDICIAL	395,087,691.00	0.00	0.00	0.00	0.00	395,087,691.00
06.01.03	UNIDAD APOYO A TRIBUNALES	21,071,752.00	0.00	0.00	0.00	0.00	21,071,752.00
06.01.04	CORPORACION ADMINISTRATIVA DEL PODER JUDICIAL	150,939,060.00	0.00	0.00	0.00	0.00	150,939,060.00
06.01.05	Academia Judicial	3,487,513.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3,487,513.00
TOTAL PRESUPUESTO PODER JUDICIAL		570,586,016.00	0.00	0.00	0.00	0.00	570,586,016.00

LEY Nº 31084 DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2021			FPR40D14
DISTRIBUCION DEL GASTO DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO			PAGINA : 3
POR NIVEL DE GOBIERNO Y FUNCIONES			ANEXO : 3
(EN SOLES)			

FUNCIONES	RECURSOS ORDINARIOS	RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	RECURSOS DETERMINADOS	TOTAL
01 LEGISLATIVA	614 431 964	116 962				614 548 926
02 RELACIONES EXTERIORES	733 429 885	26 503 751				759 933 636
03 PLANEAMIENTO, GESTION Y RESERVA DE CONTINGENCIA	11 963 098 354	4 562 563 564	1 063 870 707	123 809 146	6 428 224 234	24 141 566 005
04 DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	4 549 669 612	225 489 527	79 093 869	28 222 261	92 547 031	4 975 022 300
05 ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD	8 626 180 942	718 217 410	487 292 690	34 658 003	714 605 493	10 579 044 538
06 JUSTICIA	<b>6 281 780 175</b>	<b>248 435 526</b>	<b>383 780 640</b>		<b>12 504 920</b>	<b>6 926 501 261</b>
07 TRABAJO	454 031 651	22 950 530	36 876 195		1 826 178	515 684 554
08 COMERCIO	184 989 806	68 455 261	84 027 155	2 081 163	183 595 321	523 148 706
09 TURISMO	211 795 303	57 610 384	83 395 526		85 477 562	438 278 775
10 AGROPECUARIA	1 252 254 919	339 602 529	6 405 062 292	3 076 789	749 981 761	8 749 978 270
11 PESCA	185 773 786	57 895 767	102 108 926	788 594	11 670 535	358 237 608
12 ENERGIA	46 440 425	500 376 306	2 012 738	156 839 200	186 228 676	891 897 345
13 MINERIA	20 669 003	115 511 967		107 859		136 288 829
14 INDUSTRIA	115 629 426	7 665 213	42 467 826		17 179 144	162 941 609
15 TRANSPORTE	4 872 769 642	708 960 280	11 682 789 988	17 670 506	1 726 176 834	19 008 386 250
16 COMUNICACIONES	98 245 830	706 023 986	4 491 766	5 600 000	8 229 835	822 591 417
17 AMBIENTE	308 804 028	1 188 217 324	292 296 772	5 923 923	1 195 767 481	2 991 009 528
18 SANEAMIENTO	813 668 382	70 459 373	4 340 479 806	800 000	638 046 199	5 863 453 760
19 VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	1 322 229 056	201 914 516	458 396 686	5 365 842	337 509 421	2 325 445 521
20 SALUD	16 314 721 097	888 477 631	3 583 029 930	64 189 803	340 247 380	20 990 665 851
21 CULTURA Y DEPORTE	430 834 150	317 525 144	156 378 986	31 274	420 221 002	1 324 990 556
22 EDUCACION	27 124 251 123	1 165 390 209	3 738 114 831	26 432 111	1 077 727 147	33 131 915 421
23 PROTECCION SOCIAL	6 369 683 374	113 426 969	14 213 385		378 312 903	6 873 636 631
24 PREVISION SOCIAL	6 646 082 647	353 745 100			7 343 865 916	14 343 693 663
25 DEUDA PUBLICA		55 452 645	14 611 206 844		894 249 709	15 560 909 198
<b>TOTAL FUNCIONES :</b>	<b>99 541 483 580</b>	<b>12 518 987 874</b>	<b>47 651 387 558</b>	<b>475 626 454</b>	<b>22 842 284 692</b>	<b>183 029 770 158</b>

GOBIERNO NACIONAL	RECURSOS ORDINARIOS	RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	RECURSOS DETERMINADOS	TOTAL
01 LEGISLATIVA	614 431 964	116 962				614 548 926
02 RELACIONES EXTERIORES	733 429 885	26 503 751				759 933 636
03 PLANEAMIENTO, GESTION Y RESERVA DE CONTINGENCIA	11 275 675 075	3 435 136 266	991 507 883	122 719 904	13 518 801	15 838 557 929
04 DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL	4 549 669 612	225 489 527	79 093 869	28 222 261	92 547 031	4 975 022 300
05 ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD	8 562 569 418	287 844 873	219 740 552	34 658 003	134 744 874	9 239 557 720
06 JUSTICIA	<b>6 281 780 175</b>	<b>248 435 526</b>	<b>383 780 640</b>		<b>12 504 920</b>	<b>6 926 501 261</b>
07 TRABAJO	419 185 466	15 962 829	36 876 195			472 024 490

<b>LEY N° 31084 DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2021</b>		<b>FPR40D14</b>
<b>DISTRIBUCION DEL GASTO DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO</b>		
06/12/2020	<b>PAGINA : 4</b>	
09:02:16	<b>ANEXO : 3</b>	
<b>POR NIVEL DE GOBIERNO Y FUNCIONES</b> <b>(EN SOLES)</b>		

GOBIERNOS FUNCIONES	RECURSOS ORDINARIOS	RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	RECURSOS DETERMINADOS	TOTAL
<b>GOBIERNO NACIONAL</b>						
08 COMERCIO	165 482 626	1 117 027	37 395 793	2 081 163		206 076 609
09 TURISMO	188 506 545	36 416 553	30 674 986			255 600 084
10 AGROPECUARIA	805 175 938	258 471 416	5 459 771 767	3 076 769	110 063 735	6 636 559 625
11 PESCA	155 787 182	54 908 751	95 136 675		788 594	306 621 202
12 ENERGIA	32 363 198	489 382 480		156 839 200	104 442 335	763 027 213
13 MINERIA	17 205 328	112 490 286				129 695 614
14 INDUSTRIA	110 364 709	4 369 129	42 467 826			157 201 664
15 TRANSPORTE	3 716 943 425	478 237 364	9 161 296 512	17 513 106	28 867 218	13 402 857 625
16 COMUNICACIONES	95 710 305	701 758 132	4 491 766			807 560 203
17 AMBIENTE	293 319 474	212 227 449	210 923 116		5 923 923	727 339 472
18 SANAMIENTO	438 235 834	49 759 894	2 439 448 798		800 000	2 926 244 526
19 VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	1 213 475 354	119 534 854	83 629 620	4 853 562		1 421 492 790
20 SALUD	9 133 036 242	474 842 413	2 226 290 287	44 414 568		11 878 583 510
21 CULTURA Y DEPORTE	412 376 698	237 272 563	125 609 191	31 274		775 289 726
22 EDUCACION	11 289 479 348	1 113 564 503	2 344 437 382	25 932 111	407 550 941	15 180 964 285
23 PROTECCION SOCIAL	5 727 350 129	1 056 038	8 556 335		63 000 000	5 799 962 502
24 PREVISION SOCIAL	4 884 733 337	331 266 939			7 142 897 217	12 358 897 493
25 DEUDA PUBLICA		24 862 963	14 611 206 844		202 786 921	14 838 836 728
<b>TOTAL GOBIERNO NACIONAL :</b>	<b>71 116 289 267</b>	<b>8 941 028 488</b>	<b>38 592 335 437</b>	<b>453 454 438</b>	<b>8 317 849 503</b>	<b>127 420 957 133</b>
<b>GOBIERNO REGIONAL</b>						
03 PLANEAMIENTO, GESTION Y RESERVA DE CONTINGENCIA	683 980 241	56 354 809	65 134 318	356 617	579 999 994	1 385 626 979
05 ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD	63 611 524	324 070	181 773 243		41 010 939	286 719 776
07 TRABAJO	34 846 185	6 895 896			42 411	41 784 482
08 COMERCIO	19 507 180	2 085 735	3 000 000		21 533 825	46 126 740
09 TURISMO	23 286 758	7 196 910	50 911 645		34 629 540	116 024 853
10 AGROPECUARIA	443 585 130	71 883 066	815 832 640		246 387 245	1 577 688 081
11 PESCA	29 986 604	2 920 646	6 972 251		6 875 091	46 754 592
12 ENERGIA	14 077 227	1 741 859	2 010 113		14 997 496	32 826 695
13 MINERIA	3 463 675	3 021 681		107 859		6 593 215
14 INDUSTRIA	5 264 717	361 171			13 027 660	18 653 548
15 TRANSPORTE	176 365 126	46 663 035	1 449 972 530	72 400	311 500 341	1 984 573 432
16 COMUNICACIONES	2 535 525	2 500 961			1 747 827	6 784 313
17 AMBIENTE	15 484 554	163 911	52 274 719		41 705 307	109 628 491
18 SANAMIENTO	90 052 803	726 148	136 037 951		35 507 508	262 324 410
19 VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	15 355 850	2 065 289	17 979 719		3 528 601	38 929 459

<b>LEY N° 31084 DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2021</b>		<b>FPR40D14</b>
<b>DISTRIBUCION DEL GASTO DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO</b>		
06/12/2020	<b>PAGINA : 5</b>	
09:02:16	<b>ANEXO : 3</b>	
<b>POR NIVEL DE GOBIERNO Y FUNCIONES</b> <b>(EN SOLES)</b>		

GOBIERNOS FUNCIONES	RECURSOS ORDINARIOS	RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	RECURSOS DETERMINADOS	TOTAL
<b>GOBIERNO REGIONAL</b>						
20 SALUD	7 126 684 855	185 559 355	1 155 525 042	19 763 013	193 095 087	8 680 627 352
21 CULTURA Y DEPORTE	18 457 452	142 425	22 752 602		27 232 873	68 585 352
22 EDUCACION	15 834 771 775	44 397 989	822 167 945		389 249 789	17 090 587 498
23 PROTECCION SOCIAL	42 286 364	742 592	3 050 822		16 634 329	62 714 107
24 PREVISION SOCIAL	1 745 728 072				1 376 218	1 747 104 290
25 DEUDA PUBLICA		30 589 682			318 672 860	349 262 542
<b>TOTAL GOBIERNO REGIONAL :</b>	<b>26 389 331 617</b>	<b>466 337 220</b>	<b>4 785 395 540</b>	<b>20 299 889</b>	<b>2 296 764 941</b>	<b>33 960 119 207</b>
<b>GOBIERNO LOCAL</b>						
03 PLANEAMIENTO, GESTION Y RESERVA DE CONTINGENCIA	3 443 038	1 071 072 489	7 228 506	732 625	5 834 705 439	6 917 182 097
05 ORDEN PUBLICO Y SEGURIDAD		428 048 467	85 778 895		538 939 680	1 052 767 042
07 TRABAJO		91 815			1 783 767	1 875 582
08 COMERCIO		65 252 499	43 631 362		162 061 496	270 945 357
09 TURISMO		13 906 921	1 808 895		50 848 022	66 653 838
10 AGROPECUARIA	3 493 851	9 248 047	129 457 885		393 530 781	535 730 564
11 PESCA		66 370			4 795 444	4 861 814
12 ENERGIA		9 251 967	2 625		66 788 845	76 043 437
14 INDUSTRIA		2 934 913			4 151 484	7 086 397
15 TRANSPORTE	979 480 091	184 059 881	1 071 520 946	85 000	1 385 809 275	3 620 955 193
16 COMUNICACIONES		1 764 893			6 482 008	8 246 901
17 AMBIENTE		975 825 964	29 098 937		1 149 116 664	2 154 041 565
18 SANAMIENTO	285 379 745	19 973 331	1 764 993 057		602 538 691	2 672 884 824
19 VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	93 997 852	80 314 373	356 787 947	542 280	333 980 820	865 023 272
20 SALUD	55 000 000	28 075 863	201 214 601	12 222	147 152 303	431 454 989
21 CULTURA Y DEPORTE		80 110 156	8 017 193		392 988 129	481 115 478
22 EDUCACION		7 427 717	571 509 504	500 000	280 926 417	860 363 638
23 PROTECCION SOCIAL	600 046 881	111 628 339	2 606 228		296 678 574	1 010 960 022
24 PREVISION SOCIAL	15 621 238	22 478 161			199 552 461	237 691 860
25 DEUDA PUBLICA					372 809 928	372 809 928
<b>TOTAL GOBIERNO LOCAL :</b>	<b>2 035 862 696</b>	<b>3 111 622 166</b>	<b>4 273 656 581</b>	<b>1 872 127</b>	<b>12 225 680 248</b>	<b>21 648 693 816</b>
<b>TOTAL GOBIERNOS :</b>	<b>99 641 483 580</b>	<b>12 618 987 874</b>	<b>47 651 387 558</b>	<b>475 626 454</b>	<b>22 842 284 692</b>	<b>163 029 770 158</b>

**ANEXO N° 3:**  
**CUESTIONARIO DE PREGUNTAS REALIZADAS A LOS**  
**PROCURADORES SECTORIALES**



**ANEXO N°3: CUESTIONARIO PARA ABSOLVER LOS PROCURADORES**

		Totalmente de acuerdo	De acuerdo	No sabe no opina	Desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
1	Impugnación Judicial en Instancia de Acto Administrativo en 1ra Instancia, el proceso dura 12 meses					
2	Impugnación Judicial en Instancia de Acto Administrativo en 1ra Instancia, el proceso dura 24 meses					
3	Impugnación Judicial en Instancia de Acto Administrativo en 1ra Instancia, el proceso dura 36 meses					
4	Impugnación Judicial en Instancia de Acto Administrativo en 1ra Instancia, el proceso dura, más de 36 meses					
5	Impugnación Judicial de Acto Administrativo en 2da Instancia dura 12 meses					
6	Impugnación Judicial de Acto Administrativo en 2da Instancia dura 24 meses					
7	Impugnación Judicial de Acto Administrativo en 2da Instancia dura 36 meses					
8	Impugnación Judicial de Acto Administrativo en 2da Instancia dura más de 36 meses					
9	Impugnación Judicial de Acto Administrativo en Casación dura 12 meses					
10	Impugnación Judicial de Acto Administrativo en Casación dura 24 meses					
11	Impugnación Judicial de Acto Administrativo en Casación dura 36 meses					
12	Impugnación Judicial de Acto Administrativo en Casación dura más de 36 meses					

**ANEXO N° 4:**  
**INSTRUMENTO DE OBSERVACIÓN**  
**ANÁLISIS DE EXPEDIENTES JUDICIALES**

ANEXO N°4

**INSTRUMENTO DE OBSERVACIÓN**

DEMANDADO :

DEMANDANTE :

EXPEDIENTE :

DISTRITO JUDICIAL:

ASUNTO/MATERIA :

1.- ¿La Impugnación Judicial en primera instancia dura:?

- a) 12 meses
- b) 24 meses
- c) 36 meses
- d) Más de 36 meses

2.- ¿La Impugnación Judicial en segunda instancia dura:?

- a) 12 meses
- b) 24 meses
- c) 36 meses
- d) Más de 36 meses

3.- ¿La Impugnación Judicial en Casación dura:?

- a) 12 meses
- b) 24 meses
- c) 36 meses
- d) Más de 36 meses

4.- ¿La demora del proceso administrativo, en Primera Instancia se ha ocasionado por?

- a) Complejidad del caso
- b) Excesiva acumulación de expedientes

- c) Conducta dilatoria de los abogados
- d) Ninguna de los anteriores
- e) Otros especifique

5.- ¿La demora del proceso administrativo, en Segunda Instancia se ha ocasionado por?

- a) Complejidad del caso
- b) Excesiva acumulación de expedientes
- c) Conducta dilatoria de los abogados
- d) Ninguna de los anteriores
- e) Otros especifique

6.- ¿La demora del proceso administrativo, en Casación se ha ocasionado por?

- a) Complejidad del caso
- b) Excesiva acumulación de expedientes
- c) Conducta dilatoria de los abogados
- d) Ninguna de los anteriores
- e) Otros especifique