

Universidad Católica de Santa María
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Escuela Profesional de Derecho



**“EL PROCESO CONSTITUCIONAL DE CUMPLIMIENTO FRENTE AL PROCESO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE: UNA NUEVA PERSPECTIVA
PARA UNA TUTELA MÁS IDÓNEA FRENTE A LAS PRETENSIONES DE
CUMPLIMIENTO CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”**

Tesis presentada por el Bachiller:

Vásquez Dongo, Luis Angel

Para optar el Título Profesional de:

Abogado

Asesor:

Mg. Matos Zegarra, Mauricio

Arequipa -Perú

2021

Arequipa 26 de mayo de 2021.

Sr.

Gabriel Torreblanca Lazo

Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Católica de Santa María

Presente. -

De mi consideración,

Por intermedio de la presente me es grato saludarlo y aprovecho la oportunidad para manifestarle que habiendo sido nombrado asesor del trabajo de investigación que lleva por título "EL PROCESO CONSTITUCIONAL DE CUMPLIMIENTO FRENTE AL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE: UNA NUEVA PERSPECTIVA PARA UNA TUTELA MAS IDONEA FRENTE A LA PRETENSIONES DE CUMPLIMIENTO CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA" que fuere presentado por el bachiller Luis Ángel Vasquez Dongo, debo señalarle que de acuerdo a lo dispuesto en el inc. H) del artículo 12, Título III, Capítulo III del Reglamento de Grados y Títulos, el presente trabajo de investigación tiene mérito suficiente para ser sustentado oralmente; asimismo, de la revisión del mismo es importante resaltar lo siguiente:

I. ANÁLISIS DEL TRABAJO INDIVIDUAL DE INVESTIGACIÓN:

De la revisión exhaustiva realizado de la versión final del trabajo de investigación presentado tanto en los aspectos metodológicos, como en el fondo del tema tratado, sugiero que el título del proyecto de tesis es correcto; asimismo, es menester señalar lo siguiente:

A. En cuanto a la hipótesis planteada:

La hipótesis señalada en el trabajo planteado ha sido demostrada, ya que, al realizar una comparación tanto al nivel legal como a nivel de aplicación práctica, se evidencio diversos factores que generan demora dentro de los procesos de Cumplimiento tanto en los plazos como la ejecución de la decisión final.

B. En cuanto a los Objetivos planteados:

1. Objetivo General:

Se planteó establecer las dificultades en la aplicación de la normativa procesal respecto del Proceso Constitucional de Cumplimiento y proponer las modificaciones pertinentes al Código Procesal Constitucional; en ese sentido, se demostró en el trabajo de investigación que el Proceso de Cumplimiento al no tener una estructura propia y remitirse al Amparo cuenta con un ligero plazo mas amplio que el Proceso Contencioso Administrativo; asimismo se planteó una propuesta legislativa.

2. Objetivos Específicos:

- a. Identificar las diferencias sustanciales y formales entre el Proceso Constitucional de Cumplimiento y el Proceso Contencioso Urgente. Respecto a ello, se verificó que ambos procesos son idénticos en cuanto a sus etapas, sin embargo, en relación a los plazos otorgados se encuentra una diferencia respecto al plazo para la contestación de la demanda,

(Abrir Documento para revisión completa)

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Arequipa, 05 de julio del 2021.

Señor Doctor
Gabriel Torreblanca Lazo.
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Universidad Católica de Santa María.
Ciudad.

Referencia: DICTAMEN DEL BORRADOR DE TESIS.

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de poner de su conocimiento el dictamen del Borrador de Tesis presentado por el bachiller LUIS ANGEL VASQUEZ DONGO, denominado:

"EL PROCESO CONSTITUCIONAL DE CUMPLIMIENTO FRENTE AL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE: UNA NUEVA PERSPECTIVA PARA UNA TUTELA MÁS IDÓNEA FRENTE A LAS PRETENSIONES DE CUMPLIMIENTO CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA"

Luego de haber levantado las observaciones realizadas, revisado su contenido, en cuanto a forma y contenido, como jurado dictaminador doy por APROBADO el mismo, al considerar que el citado Borrador de Tesis reúne los requisitos necesarios para su aprobación y mérito para posterior sustentación.

Sin otro asunto en particular, me despido de Usted.

Atentamente;



Dr. Neil Hernán Tejada Pacheco
Jurado Dictaminador – Cod.2878

(Abrir Documento para revisión completa)

Arequipa, 10 de junio del 2021.

Dr. Gabriel Torreblanca Lazo.
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Católica de Santa María.

Ciudad.-

Referencia: DICTAMEN DEL BORRADOR DE TESIS.

Previo cordial saludo, me dirijo a Usted con la finalidad de hacer de su conocimiento el dictamen del Borrador de Tesis presentado por el bachiller LUIS ANGEL VASQUEZ DONGO, denominado:

“EL PROCESO CONSTITUCIONAL DE CUMPLIMIENTO FRENTE AL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE: UNA NUEVA PERSPECTIVA PARA UNA TUTELA MÁS IDÓNEA FRENTE A LAS PRETENSIONES DE CUMPLIMIENTO CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”

Luego de haber revisado su contenido, este jurado emite dictamen **APROBATORIO** al considerar que el citado Borrador de Tesis reúne los requisitos necesarios para su aprobación y posterior sustentación.

Es el dictamen que emito para los fines académicos correspondientes.
Sin otro asunto en particular me despido de Usted.

Atentamente;



MARIA GRACIA VALDIVIA CORZO
JURADO DICTAMINADOR

(Abrir Documento para revisión completa)

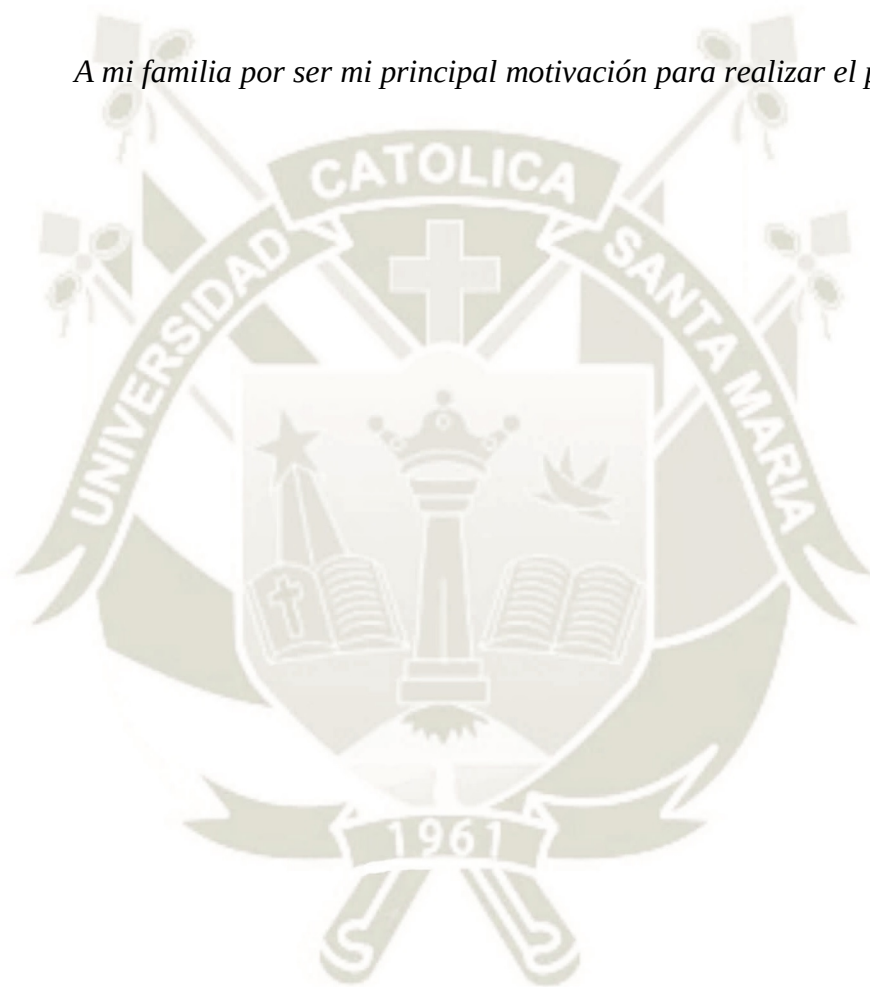
*“La experiencia no es lo que le sucede a un hombre, sino lo que ese hombre
hace con lo que le sucede”*

Aldous Huxley



A Dios, por la dicha de vivir.

A mi familia por ser mi principal motivación para realizar el presente trabajo.



Agradecimientos:

A mis padres, Luis y Eleana, por darme una excelente formación, rica en valores y todas las herramientas necesarias para poder conseguir mis objetivos, además de su apoyo incondicional.

A Karina y Elio por brindarme todas las facilidades y el apoyo necesario para la realización de esta investigación, además de servir de guía, a quienes expreso mi absoluta admiración.

A mis amigos Alexandra, Cesar y Gabriela; por su apoyo y motivación constante.

A Erick, quien sirvió de guía y apoyo desde la concepción de la idea hasta la finalización, sin su apoyo y confianza no hubiera sido posible la investigación.

A mi asesor Mauricio, por su apoyo y disposición durante la investigación.

RESUMEN

La presente investigación tiene por objeto, establecer las dificultades en la aplicación de la normativa procesal respecto del Proceso Constitucional de Cumplimiento y proponer las modificaciones pertinentes al C.P.Const. para una tutela más efectiva. El tipo de investigación fue documental y de campo, de nivel analítico y propositivo. Se estudiaron las principales características de los Procesos Constitucionales, comparando las similitudes y diferencias entre el Proceso Constitucional de Cumplimiento y el Proceso Contencioso Administrativo Urgente. Asimismo, se analizó cien expedientes de sendos procesos a efecto de poder comparar, el tiempo de demora en la emisión de sentencia de primera instancia y, en el caso del Proceso Constitucional de Cumplimiento, poder identificar las principales causales de improcedencia. Todo esto nos llevó a identificar que, a nivel legislativo, el Proceso de Contencioso Administrativo Urgente tiene plazos ligeramente más cortos que el Proceso de Cumplimiento, ello debido a que este último utiliza la estructura procesal del Amparo ante la ausencia de uno propio. A nivel de aplicación, se encontró que existe una alta tasa de improcedencia en etapa de calificación de demanda dentro del citado proceso constitucional, siendo la principal causal aplicada, aquella contenida en el artículo 5°, inciso 2 del C.P.Const., resaltándose que, en cada resolución, se aludía al Proceso Contencioso Administrativo Urgente como vía igualmente satisfactoria. Finalmente, se determinó que en promedio el proceso ordinario supera en celeridad al proceso constitucional a pesar de lo señalado por la doctrina, por lo que se propone realizar modificaciones al C.P.Const., a efecto de mejorar la eficacia y celeridad del Proceso de Cumplimiento, ello tomando como inspiración la estructura del Proceso Único de Ejecución Civil.

PALABRAS CLAVE

Procesos Constitucionales; Alternatividad; Excepcionalidad; Inactividad Administrativa; Vía Igualmente Satisfactoria; Eficacia de las normas legales y actos administrativos.

ABSTRACT

The objective of this investigation is to establish the difficulties in applying the normative process related to the constitutional compliance and to propose pertinent changes to the constitutional code for more effective tutelage. The method of investigation consisted of a review of literature and field investigations in an analytical and propositional manner. The principal characteristics of the constitutional process, comparing the similarities and differences between the constitutional process of tutelage and the urgent administrative process of litigation were analyzed. In addition, one hundred documents were compared in order to determine how long it takes to ascertain the sentence in the first place, and in the case of the process of constitutional compliance, to identify the principal causes of inadmissibility. The findings indicate that at a legislative level the urgent administrative process of litigation has shorter deadlines than the process of compliance. This was due to the fact that the later utilizes procedural structure of Amparo in the absence of one's self. At a level of application, it was found that there is a high rate of inadmissibility in the demand qualification stage within the constitutional process. The main cause found in article 5, item 2 in the code of the constitutional process emphasized that each resolution was related to the urgent administrative process of litigation and was found to be equally satisfactory. Finally, it was determined that on the average, the ordinary process out performs the constitutional process despite what is indicated by the doctrine. Therefore, it is proposed to implement changes in the constitutional procedural code in order to improve the efficacy and speed of the compliance process. Thus, taking as inspiration the structure of the unique civil execution process.

KEY WORDS

Constitutional processes; Alternativity; Exceptionality; Administrative Inactivity; Via Equally Satisfactory; Effectiveness of legal regulations and administrative acts.

ÍNDICE

RESUMEN	vii
ABSTRACT	vii i
INTRODUCCIÓN	01
MARCO TEÓRICO	03
CAPÍTULO I	04
1.EL PROCESO DE CUMPLIMIENTO COMO PARTE DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES	05
1.1. El rol de los Procesos Constitucionales	05
1.1.1. Diferencias frente a los demás procesos	07
1.2. La excepcionalidad como característica de los Procesos Constitucionales	09
1.3. El debido proceso como parte de los Procesos Constitucionales	12
1.4. La evolución histórica del Proceso Constitucional de Cumplimiento	13
1.4.1. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano respecto del Proceso Constitucional de Cumplimiento	15
1.5. Legislación procesal comparada en relación al Proceso Constitucional de Cumplimiento	18
1.6. La regulación actual del Proceso Constitucional de	

Cumplimiento	20
CAPÍTULO II	2
	3
2. LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA COMO CAUSA DE AFECTACIÓN A DERECHOS FUNDAMENTALES	2
	4
2.1. La inactividad administrativa	2
	4
2.1.1. Definición	2
	4
2.1.2. Tipos de inactividad administrativa	2
	5
2.1.3. Medios para la superación de la Actividad Administrativa	2
	7
2.2. La protección al derecho a la eficacia de las normas legales y los actos administrativos, en relación al Precedente Vinculante Maximiliano Villanueva Valverde.	2
	9
CAPÍTULO III	3
	1
3. EL PROCESO CONSTITUCIONAL DE CUMPLIMIENTO Y SU RELACIÓN CON EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE	3
	2
3.1. Breves aportes del Proceso Contencioso Administrativo	3
	2
3.2. Diferencias entre el Proceso Contencioso Administrativo Urgente y el Proceso Constitucional de Cumplimiento	3
	5
3.3. La existencia de una vía igualmente satisfactoria como causal de improcedencia de una acción constitucional de cumplimiento	3
	8

3.3.1. El Proceso Contencioso Administrativo Urgente como vía igualmente satisfactoria	4 0
3.4. La celeridad como factor clave del Proceso Constitucional de Cumplimiento	4 1
RESULTADOS	4 4
DISCUSIÓN Y APORTES	63
CONCLUSIONES	89
PROPUESTA LEGISLATIVA	92
REFERENCIAS	98
ANEXOS	101

INTRODUCCIÓN

Los Procesos Constitucionales nacen con la finalidad de asegurar, lo más posible, la vigencia plena de la Constitución (Castillo Córdova, 2011), por lo cual resultan de gran relevancia para la protección de los derechos y principios que en ella se consagran; sin embargo, estos representan la última línea de defensa frente a posibles vulneraciones ello en razón a que nuestros legisladores, con la promulgación del Código Procesal Constitucional (en adelante C.P.Const.), han dispuesto la excepcionalidad para este tipo de procesos, configurando tal supuesto en una de las causales de improcedencia contemplada en el artículo 5° inciso 2 del C.P.Const.; el cual señala que deberá declararse la improcedencia de la acción cuando: “*Existan vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado, salvo cuando se trate del proceso de hábeas corpus*” [CITATION Per04 \l 10250].

Ahora bien, en el Proceso Constitucional de Cumplimiento se observa que una de las principales causales, utilizadas en los Juzgados Constitucionales, para declarar improcedente una Acción de Cumplimiento, es la existencia de una vía igualmente satisfactoria, siendo esta, el Proceso Contencioso Administrativo Urgente.

En este orden de ideas, queda claro que, cuando exista una vía igualmente satisfactoria se deberá recurrir a esta; sin embargo, en el caso del Proceso Constitucional de Cumplimiento, se presentan dos problemas: uno netamente jurídico y otro fáctico; por lo general, este último se produce por causalidad del primero.

Respecto del primero, debemos recordar, una vez más, que los Procesos Constitucionales son excepcionales, pues se muestran como vía más ágil, efectiva y eficaz para brindar tutela respecto de derechos fundamentales; sin embargo, **el Proceso de Cumplimiento no tiene una regulación procesal propia**; es por ello que, el artículo 74° del C.P.Const. nos remite a las normas procesales aplicables al Proceso de Amparo, es decir al artículo 53° de dicho código; lo cual genera que el Proceso de Cumplimiento no tenga, tan solo, una vía igualmente satisfactoria; sino una vía casi idéntica, incluso, una vía con una estructura más idónea para abordar la inactividad administrativa; hacemos referencia al Proceso Contencioso Administrativo Urgente.

Por otro lado, en un plano jurídico, al ser, el Cumplimiento, un proceso excepcional debería brindar una protección más efectiva y célere que un proceso ordinario; sin embargo, el Proceso Constitucional de Cumplimiento cuenta, *a priori*, con plazos superiores al de un Proceso Contencioso Administrativo Urgente, cuando debería ser lo opuesto; pues de no ser así perdería su naturaleza y su propósito.

Como lo habíamos adelantado, tal situación nos lleva al segundo problema; un problema fáctico, pues esta confusión, como hemos podido ver, genera el retraso en la tutela de las pretensiones y aunado a ello se puede generar una sobrecarga procesal en los Juzgados Constitucionales, los cuales resultan de gran relevancia para la protección urgente de derechos fundamentales; esto conlleva a la demora en la emisión de una sentencia y por consiguiente a la desprotección al derecho constitucional de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos.

En consecuencia, bajo este razonamiento y conforme a las causales de improcedencia contenidas en el artículo 5° del C.P.Const., toda solicitud destinada al cumplimiento de una obligación por parte de la Administración debería tramitarse mediante el Proceso Contencioso Administrativo Urgente, resultando innecesario el Proceso de Cumplimiento; por lo cual, al realizarse un estudio adecuado de este proceso, se podría replantear su estructura procesal brindando una protección más adecuada, idónea y alineada con las características propias de un proceso constitucional, generando dos vías bien diferenciadas para mejorar la tutela jurisdiccional frente a este tipo de pretensiones.

Todo ello, a su vez, permitiría una adecuada canalización de los procesos evitando sobrecargas procesales innecesarias; además de disminuir posibles contratiempos a los accionantes, lo que finalmente se traduce en una mejor protección de todos los derechos fundamentales que puedan verse implicados ante la inacción de la Administración Pública.

Por ello, es menester de la presente investigación analizar la normativa referida al Proceso Constitucional de Cumplimiento y su aplicación práctica; además de su relación con el Proceso Contencioso Administrativo de Urgencia, a efecto de determinar si cumple con las características de un proceso constitucional o, en su defecto, identificar los aspectos a mejorar para poder proponer una reforma a la norma procesal.

MARCO TEÓRICO

A large, faint watermark of the Universidad Católica de Santa María logo is centered in the background. It features a shield with a cross, a book, and a scale, surrounded by a banner with the year "1961" and the text "UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA".



CAPÍTULO I

1. EL PROCESO DE CUMPLIMIENTO COMO PARTE DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES

1.1. El rol de los Procesos Constitucionales

Para iniciar el presente trabajo es necesario, de manera previa, tener un breve marco de referencia que permita una mejor comprensión del Proceso Constitucional de Cumplimiento; para ello nos referiremos previamente al rol de los Procesos Constitucionales a efecto de entender la finalidad y naturaleza de estos, lo cual nos permitirá notar la importancia vital que estos ejercen en la protección de los derechos fundamentales.

Un primer alcance nos lo da el C.P.Const. (Ley N° 28237), en su artículo 1°, el cual señala que *“Los procesos a los que se refiere el presente título [el Código Procesal Constitucional] tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo”*. [CITATION Per04 \l 10250]

De ello se desprenden dos ideas importantes; la primera es la clara alusión a la finalidad de dichos procesos, por lo que no queda duda alguna que esta es la protección de los derechos constitucionales frente a cualquier acto que los haya transgredido o que los ponga en real peligro. Por otro lado, resulta interesante que el C.P.Const. es también muy claro al señalar que estos procesos buscan reponer las cosas al estado anterior de la violación o amenaza, lo que deriva en la imposibilidad de solicitar otro tipo de requerimientos. No obstante, hace una precisión de vital importancia para el presente trabajo señalando que, se puede disponer el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo, siendo esta la finalidad del Proceso de Cumplimiento y que marca desde ya, una diferencia frente a los demás Procesos Constitucionales.

Desde una perspectiva más doctrinaria se sostiene que, *“Los procesos constitucionales nacen con la finalidad de asegurar lo más posible la vigencia plena de la Constitución. Sin embargo, y en la medida que la Constitución*

tampoco vale por sí misma sino en la medida que promueve la realización plena de la Persona, por un lado, recogiendo las exigencias de justicia natural que brotan de la Persona, y por otro, organizando al Poder como medio eficaz para favorecer el efectivo cumplimiento de los derechos humanos, se ha de admitir que los procesos constitucionales tienen una finalidad próxima y otra finalidad última. La primera es la plena vigencia del total de los contenidos de la Constitución; la segunda es la plena realización de la Persona como fin en sí misma que es. Así, pues, forma parte de la esencia de los procesos constitucionales su carácter de instrumental”. (Castillo Córdova, 2011)

Comparto las ideas de Castillo Córdova, especialmente el carácter instrumental de los Procesos Constitucionales, pues son estos los que viabilizan la protección de los derechos constitucionales, dotando al ciudadano de la herramienta para poder hacer efectivos estos; es por ello que la justicia constitucional goza de un especial valor, poco reconocido al día de hoy en Perú, dado que esta se convierte en la vía para “materializar” los derechos y principios consagrados en la Constitución, evitando que se convierta en letra muerta.

No obstante, debemos diferenciar esta relación, respecto de la relación de otras ramas del derecho y su ámbito procesal, es así que, el Tribunal Constitucional, en el EXP. N° 07873-2006-PC/TC, ha señalado que *“El alejamiento del Derecho Procesal Constitucional de las categorías clásicas del Derecho Procesal se basa en que las distintas áreas del Derecho tienen un ámbito sustantivo y adjetivo en paridad de condiciones [...]. El Código Procesal Constitucional debe procedimentalizar la solución de cuestiones sustantivas que se encuentran en la Constitución, norma que tiene claramente un nivel jerárquico superior, motivo por el cual, y tomando en cuenta el principio institucional de la interpretación conforme a la Constitución, el Código Procesal Constitucional debe ser entendido, comprendido y analizado de acuerdo a los contenidos existentes en la Norma Fundamental. [...]”*. (Tribunal Constitucional del Perú, 2006)

Asimismo, en el EXP. N° 266-2002-AA/TC, ha resaltado que *“Los procesos constitucionales destinados a la tutela de los derechos fundamentales hallan su fundamento en el doble carácter de dichos derechos. En efecto, los derechos fundamentales no son solo derechos subjetivos, sino también instituciones*

objetivas. En esta última dimensión, los derechos fundamentales comportan valores que informan todo el ordenamiento jurídico; de ahí que su tutela y protección no sólo sea de interés para la persona titular de ese derecho, sino para la colectividad en general, pues su transgresión implica un cuestionamiento al propio ordenamiento constitucional”. (Tribunal Constitucional del Perú, 2005)

Al interpretar lo indicado por el Tribunal Constitucional, queda claro que la inexistencia de vías adecuadas para tutelar los derechos constitucionales, no solo generaría el desamparo de quien lo requiera, sino, daría pie a la normalización de vulneraciones; es por ello la importancia de los Procesos Constitucionales y del presente trabajo, dado que se obtendría los mismos resultados con procesos ineficientes y poco idóneos.

Finalmente, a modo de conclusión, se puede afirmar que, acorde a lo señalado en el EXP. N° 2877-2005-PHC/TC, *“El proceso constitucional tiene como objetivo asegurar el funcionamiento adecuado del orden constitucional y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales [...]. De esta manera, el diseño del proceso constitucional se orienta a la tutela de dos distintos tipos de bienes jurídicos: la eficacia de los derechos fundamentales y la constitucionalidad del derecho objetivo, toda vez que, por su intermedio, se demuestra la supremacía constitucional.”*. (Tribunal Constitucional del Perú, 2006)

1.1.1. Diferencias frente a los demás Procesos.

Considero necesario abordar, brevemente, la distinción entre los Procesos Constitucionales y los demás procesos (civiles, laborales, etc.); como ya ha sido mencionado previamente, no existe paridad entre el Derecho Constitucional y el Derecho Procesal Constitucional, a diferencia de otros “Derechos Procesales” en los cuales tanto el derecho sustantivo como el adjetivo se desarrollan mediante norma de rango ley. Sin embargo, existen otras diferencias específicas de importantes, como a continuación trataremos de resumir.

Desde mi punto de vista, el Tribunal Constitucional ha desarrollado este tema de manera magistral en el ya citada Sentencia, recaída en el Expediente N°

266-2002-AA/TC, en donde distingue, por su naturaleza, cuatro diferencias fundamentales, frente a los procesos ordinarios.

La primera diferencia de la que nos habla está relacionada estrictamente a los diferentes fines que persiguen estos procesos, constitucionales y ordinarios; esto ya ha sido explicado previamente por lo que no considero necesario profundizar mucho en esta oportunidad. Se podría resumir en que los Procesos Constitucionales tienen dos fines fundamentales: la protección de los derechos fundamentales y la defensa de la supremacía de la Constitución, lo que no necesariamente se ve en los procesos ordinarios.

La segunda diferencia se fundamenta en el rol que asume el Juez dentro del proceso; mientras que por regla general en los procesos ordinarios éste se ve impedido de intervenir, en los Procesos Constitucionales, a efecto de cumplir con los fines para los cuales fueron diseñados, el Juez debe controlar la actuación de las partes, además de gozar de una mayor libertad en la dirección del proceso siempre que esta actuación permita brindar la tutela efectiva necesaria y evite la irreparabilidad del derecho que se busca proteger.

El Tribunal Constitucional, se refiere a la tercera diferencia señalando que esta *“se fundamenta en los principios que orientan los procesos constitucionales. Si bien es cierto que estos principios, nominalmente, son compartidos por ambos tipos de procesos, es indudable que la exigencia del cumplimiento de principios como de publicidad, economía procesal, socialización del proceso, impulso oficioso, elasticidad y de favor processum o pro actione, es fundamental e ineludible para el cumplimiento de los fines de los procesos constitucionales”*. [CITATION EXP05 \l 10250]

Esto se aprecia con claridad en la práctica de los Juzgados Constitucionales, en donde prima siempre la protección de un derecho fundamental frente a las formalidades, a diferencia del proceso civil, por dar un ejemplo; no obstante, ello no quiere decir que no se deba cumplir ningún tipo de formalidad, dado que al igual que en cualquier proceso existen reglas básicas que permiten sostener cierto orden, pero estas no resultan tan exigentes como las de un proceso ordinario.

Finalmente, se puede diferenciar a los Procesos Constitucionales por su naturaleza, esto es realmente importante para sustentar el presente trabajo dado que son procesos de tutela de urgencia, a diferencia de los procesos

ordinarios, por lo cual deberían estar constituidos legalmente para ser más céleres que un proceso ordinario y esto también debería verse reflejado en la práctica; a pesar de ello, en cuanto al Proceso Constitucional de Cumplimiento, parece haberse olvidado esta característica al ser demasiado similar al Proceso Contencioso Administrativo de Urgencia, como desarrollaremos a detalle posteriormente.

1.2. La excepcionalidad como características de los Procesos Constitucionales

Una de las principales características de los Procesos Constitucionales, más no la única, es la excepcionalidad; esta se ve materializada en el inciso 2, artículo 5° del C.P.Const., el cual dispone la improcedencia de una demanda cuando “*Existan vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado, salvo cuando se trate del proceso de hábeas corpus*” [CITATION Per04 \l 10250].

Con esta disposición el legislador dio un giro en la normativa respecto de los Procesos Constitucionales, es preciso recordar que el antecedente legislativo del C.P.Const., la Ley 23506, permitía la alternatividad dejando al presunto afectado la posibilidad de escoger entre la vía ordinaria y la constitucional, este concepto será desarrollado con mayor profundidad más adelante; no obstante, a simple vista pareciera que el C.P.Const. ya no admite más tal situación; acogiendo en su lugar la excepcionalidad.

Para abordar ambos conceptos utilizaremos el artículo del doctor Luis Castillo Córdova (2005), denominado *Alternatividad y Excepcionalidad de los Procesos Constitucionales*; cabe hacer la precisión que si bien para el autor, el Proceso Constitucional de Cumplimiento no debe ser considerado dentro de los procesos que gozan de esta característica por no estar destinado a la protección de derechos fundamentales, debe considerarse que dicho artículo fue publicado en 2005 y conforme se puede deducir de la redacción, escrito a finales de 2004, antes del Precedente Vinculante Maximiliano Villanueva, donde el Tribunal Constitucional reconoce la protección al derecho constitucional de asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos. Por tanto, cabe expresar el total

respeto a la opinión personal del autor y si bien el presente trabajo aborda el Proceso de Cumplimiento, utilizaremos el mencionado artículo por su magistral desarrollo general de los conceptos de excepcionalidad y alternatividad.

Ahora bien, la excepcionalidad de los Procesos Constitucionales, de manera muy general, se puede entender como aquella característica que impide que la persona, cuyos derechos hayan sido vulnerados, obtenga tutela constitucional cuando existe un proceso igualmente idóneo y efectivo en la vía ordinaria; en palabras simples, se reserva los Procesos Constitucionales para casos con determinadas características (descritas en el C.P.Const. y que abordaré posteriormente), retirando a estos de la “primera línea” de defensa ante una vulneración, la cual debe estar constituida por los procesos ordinarios, mientras que los Procesos Constitucionales se presentan como una suerte de un último recurso para lograr la tutela requerida.

“El carácter excepcional de los procesos constitucionales supone que siendo factible la salvación de un derecho constitucional tanto a través de un proceso judicial ordinario como a través del proceso constitucional, la excepcionalidad exige que no se pueda acudir a este último directamente o en todos los casos”. (Castillo Córdova, 2005)

Existen dos tipos de excepcionalidad dentro de la doctrina; la primera es la excepcionalidad absoluta, la cual señala que *“sólo se podrá acudir a iniciar un proceso constitucional de defensa de un derecho constitucional, si es que previamente se ha agotado la vía judicial ordinaria correspondiente [...] Esta significación de excepcionalidad concibe a los procesos constitucionales como procesos que se activarán sólo después de que hayan fracasado los mecanismos judiciales ordinarios”.* (Castillo Córdova, 2005)

Se considera que la excepcionalidad es absoluta cuando es jurídicamente imposible acudir a tutela constitucional sin, previamente, haber solicitado protección en la vía ordinaria, es decir no existe excepción que permita saltarse esta norma; quizá el caso más representativo es España.

La segunda significación es la excepcionalidad como subsidiaridad, la cual indica que *“los procesos constitucionales [...] estén previstos para ser empleados sólo*

en aquellos casos en los que no exista regulado un proceso judicial que permita la salvación del derecho constitucional afectado, con una rapidez y eficacia si no mayor si al menos semejante a la que se conseguirá con la garantía constitucional”. (Castillo Córdova, 2005)

Este es el caso de nuestra normativa, en especial del Amparo; no obstante, conforme se ha desarrollado la jurisprudencia en cuanto al Proceso del Cumplimiento también se ha adoptado esta excepcionalidad, motivo por el cual hoy en día una gran cantidad de demandas de cumplimiento son declaradas improcedentes al existir un proceso igualmente idóneo y efectivo, como lo es el Proceso Contencioso Administrativo Urgente y justamente es la delgada línea que existe entre ambos procesos la que motivó el presente trabajo.

Finalmente, *“Que un proceso constitucional tenga el carácter alternativo significa que el afectado en su derecho constitucional tiene la alternativa de optar por salvar su derecho constitucional a través de un proceso judicial ordinario o a través del correspondiente proceso constitucional” (Castillo Córdova, 2005).*

Como lo hemos señalado, la legislación previa permitía la alternatividad, pero esto cambio por completo con el actual C.P.Const., pues como bien lo señala Castillo Córdova, *“con el Código Procesal Constitucional esta alternatividad sin desaparecer por completo, sí queda bastante reducida y mediatizada. [Según la nueva ley], el afectado en su derecho constitucional ya no tendrá plena libertad para decidir (optar) si ventilar la agresión a su derecho constitucional a través de una demanda de garantía constitucional o a través de una demanda en la vía judicial ordinaria. Tendrá que preguntarse, ahora, si en esta vía ordinaria existen vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado”.* (Castillo Córdova, 2005)

En este punto, cabe preguntarnos si es que en nuestra legislación, aún se encuentra presente la alternatividad; según Castillo Córdova la respuesta es afirmativa y comparto en parte dicha posición; no obstante, cabe hacer una precisión, la alternatividad dentro del C.P.Const. únicamente aplica para quien se encuentra dentro de los supuestos que lo habilitan para acudir a la tutela constitucional, pudiendo decidir entre esta y la vía ordinaria, sin embargo, si decidiera por esta

última ya no podría acudir a la vía constitucional como lo detalla el inciso 3 del artículo 5° del C.P.Const.; por otro lado, quien no cumpla con los requisitos no tendrá alternativa alguna debiendo acudir a un proceso ordinario.

1.3. El debido proceso como parte de los Procesos Constitucionales

La Constitución Política del Perú, en su artículo 139°, precisa los principios y derechos de la función jurisdiccional, entre los cuales se encuentra el siguiente, a saber: (...) Inciso 3°.- *“La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la Ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación”*. [CITATION Con93 \l 10250]

Respecto del derecho al debido proceso, en el EXP. N° 03433-2013-PA/TC, se señaló que: *“El derecho fundamental al debido proceso, [...] es un derecho [...] continente, puesto que comprende, a su vez, diversos derechos fundamentales de orden procesal [...] Su contenido constitucionalmente protegido comprende una serie de garantías, formales y materiales, de muy distinta naturaleza, que en conjunto garantizan que el procedimiento o proceso en el cual se encuentra inmerso una persona, se realice y concluya con el necesario respeto y protección de todos los derechos que en él puedan encontrarse comprendidos”*. (Tribunal Constitucional del Perú, 2014)

Asimismo, respecto del ámbito de protección, el citado tribunal, en el EXP. N° 00023-2005-PI/TC, 2005, indicó que el debido proceso *“(...) presenta dos expresiones: la formal y la sustantiva. En la de carácter formal, los principios y reglas que lo integran tienen que ver con las formalidades estatuidas, tales como las que establecen el juez natural, el procedimiento preestablecido, el derecho de defensa y la motivación; y en su expresión sustantiva, están relacionados los estándares de razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer”*. (Tribunal Constitucional del Perú, 2005)

Al respecto, Cesar Landa afirma que *“el debido proceso en su esencia exige no solo respeto del procedimiento legal prediseñado, sino que su observancia, a su*

vez, implica el respeto de un conjunto de reglas (como lo son el derecho a la presunción de inocencia, derecho a la información, derecho de defensa, derecho a un proceso público, derecho a la libertad probatoria, derecho a declarar libremente, derecho a la cosa juzgada, la imparcialidad e independencia, entre otros), que se encuentran involucrados en cada una de las etapas del análisis y resolución en principio en todo tipo de proceso”. [CITATION Lan12 \l 10250].

A nivel internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado la importancia del derecho al debido proceso, indicando que “*constituye uno de los pilares básicos de la Convención Americana y del propio estado de derecho en una sociedad democrática*” (Corta Interamericana de Derechos Humanos, 2012); asimismo, ha sostenido que, según la Convención Americana, los Estados Parte están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos (artículo 25°), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1) (Corta Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

Conforme a lo acotado previamente, podemos concluir que el derecho al debido proceso tiene un carácter general, es decir que debe ser respetado tanto en su expresión formal como sustancial, en todos los procesos del ordenamiento jurídico sin excepción alguna, no estando exentos de ello los Procesos Constitucionales; por lo cual me gustaría enfatizar que estamos frente a una obligación, tanto constitucional como convencional, de tal importancia que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado al respeto de este derecho como la piedra angular de la democracia.

1.4. La evolución histórica del Proceso Constitucional de Cumplimiento

La Acción de Cumplimiento, como es bien sabido, se incorpora en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la Constitución de 1993, inspirada en el artículo 87° de la Constitución colombiana de 1991. Dicho artículo señala lo siguiente: “*Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la*

acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido” [CITATION Leo09 \l 10250].

Al respecto, nuestra Carta Magna, en su artículo 200°, señala lo siguiente, “*Son garantías constitucionales: [...] 6. La Acción de Cumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley*”[CITATION Con93 \l 10250]

En un primer momento, dicho proceso se desarrolló mediante la Ley 26301, sin embargo, dicha Ley desarrollaba principalmente el proceso de Habeas Data, relegando al Proceso de Cumplimiento a aspectos generales de este último, que a su vez se remite a la Ley del Proceso de Amparo. No obstante, existían algunas precisiones específicas para el Proceso de Cumplimiento dentro de las cuales resaltan dos, a saber: a) Se establecía como vía previa “*el requerimiento por conducto notarial, a la Autoridad pertinente, de cumplimiento de lo que se considera debido, previsto en la ley o el cumplimiento del correspondiente acto administrativo o hecho de la administración, con una antelación no menor de quince días, sin perjuicio de las responsabilidades de ley*”; b) Se señalaba que la Acción de Cumplimiento debía presentarse contra el funcionario o entidad encargada de cumplir lo solicitado y en caso de no existir certeza, deberá interponerse contra el superior jerárquico. [CITATION Con \l 10250]

Ahora bien, históricamente el cumplimiento se asemeja a la figura del “*Writ of mandamus*” del derecho anglosajón, este es “*un proceso constitucional que tiene su origen en el derecho inglés, cuyos orígenes se remontan al siglo XVI, data en la que aproximadamente se forja el Writ of Mandamus. De allí se expande a los Estados Unidos y paulatinamente se irradia en líneas generales a ciertos países, como es el caso de Colombia, algunas constituciones provinciales de Argentina, y el Perú.*”.[CITATION Gar18 \l 10250]

Este proceso tiene sus raíces en “*los denominados King’s Writs, que hacia el siglo XII el Rey inglés institucionaliza en el manejo de la cosa pública. Inicialmente fueron órdenes que empleaba el Rey para desplegar sus tropas, cobrar impuestos, nombrar funcionarios y realizar diversos actos públicos. [...]*

Con el paso del tiempo, se convirtieron en proveídos dictados por los jueces, dirigidos al demandado en un proceso para comparecer en juicio a contestar la demanda, rendir pruebas y formular alegaciones [...]. [Actualmente] constituye un proceso judicial cuyo objeto es obtener un mandato del Juez por virtud del cual se ordena que las autoridades cumplan con sus obligaciones. Según su definición clásica, es el mandamiento que dicta un tribunal competente en nombre del Estado o soberano, dirigido a otro tribunal inferior o a cualquier autoridad administrativa, ordenando la ejecución de un deber impuesto por la ley”.[CITATION Gar18 \l 10250]

Conforme a lo expuesto, se podría concluir que el Cumplimiento encuentra sus raíces en el derecho anglosajón, el cual irradió a algunas constituciones latinoamericanas, de las cuales se puede resaltar el caso colombiano, en cuya constitución se fue adaptando esta influencia y formando la Acción de Cumplimiento; finalmente, el Proceso de Cumplimiento se consagró en nuestra Constitución Política de 1993 y actualmente se encuentra desarrollado a través del C.P.Const., la Ley 23506.

1.4.1. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano respecto del Proceso Constitucional de Cumplimiento

Si bien el Proceso de Cumplimiento no goza del basto desarrollo jurisprudencial de otros Procesos Constitucionales como el Amparo, posee algunas peculiaridades que lo hacen realmente interesante dado que, dentro de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano se produjo un giro de 180° respecto de la posición que esta institución tenía frente a cómo debía entenderse dicho proceso, a continuación analizaremos dicho suceso.

Como comentamos previamente, en un primer momento, el Proceso de Cumplimiento fue normado por la Ley 26301; durante su vigencia y aproximadamente un año antes de la entrada en vigencia del C.P.Const se expidió la sentencia del expediente N° 191-2003-AC/TC, en la cual el Tribunal considero que el Proceso de Cumplimiento no era un

proceso constitucional, sino, un proceso “constitucionalizado”, postura que a la actualidad mantiene una parte no menor de la doctrina.

En la citada sentencia el máximo intérprete de la Constitución señaló lo siguiente; a saber: *“La acción de cumplimiento es un “proceso constitucionalizado” que, prima facie, no tiene por objeto la protección de un derecho o principio constitucional, sino la de derechos legales y de orden administrativo, mediante el control de la inacción administrativa. [...] por tanto, de un “proceso constitucionalizado”, como, a su vez, lo es el contencioso-administrativo, y no en estricto de un “proceso constitucional”, toda vez que en su seno no se resuelven controversias que versen sobre materia constitucional, aun cuando éste haya sido creado directamente por la Constitución (artículo 200°, inciso 6)”. (Tribunal Constitucional del Perú, 2003)*

No obstante, dicha postura tuvo un giro completo con la expedición, aproximadamente dos años después, del Precedente Maximiliano Villanueva Valverde, contenido en el expediente N° 0168-2005-PC/TC, en el cual el Tribunal reconoce el carácter constitucional del Proceso de Cumplimiento y señala que mediante este se defiende el derecho a la eficacia de las normas jurídicas y los actos administrativos.

Textualmente la sentencia indica en sus fundamentos 10 y 11 lo siguiente: *“[...] En efecto, el inciso 6° del artículo 200° de la Constitución establece que el proceso de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley. Como hemos expuesto precedentemente, el acatamiento de una norma legal o un acto administrativo tiene su más importante manifestación en el nivel de su eficacia. **Por tanto, así como el proceso de hábeas data tiene por objeto esencial la protección de los derechos a la intimidad, acceso a la información pública y autodeterminación informativa, el proceso de cumplimiento tiene como finalidad***

proteger el derecho constitucional de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos. Con este proceso constitucional el Estado social y democrático de derecho que reconoce la Constitución (artículos 3.º y 43.º), el deber de los peruanos de respetar y cumplir la Constitución y el ordenamiento jurídico (artículo 38.º) y la jerarquía normativa de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 51.º) serán reales, porque, en caso de la renuencia de las autoridades o funcionarios a acatar una norma legal o un acto administrativo, los ciudadanos tendrán un mecanismo de protección destinado a lograr su acatamiento y, por ende, su eficacia.”. (Tribunal Constitucional del Perú, 2005) (Resaltado propio)

A partir de dicho pronunciamiento en adelante, se ha defendido esta postura; no obstante, dicho precedente no solo es importante por ello puesto que en la misma sentencia se establecieron los criterios básicos que a continuación citaremos.

Se estableció que: “Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes: a) Ser un mandato vigente. b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo. c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares. d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento. e) Ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria. Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá: f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante. g) Permitir individualizar al beneficiario. Estos requisitos mínimos se justifican porque el proceso

de cumplimiento, diseñado por nuestra Constitución y el Código Procesal Constitucional, dado su carácter sumario y breve, no es el adecuado para discutir los contenidos de normas generales cuyos mandatos no tienen las características mínimas a que hemos hecho referencia, o de normas legales superpuestas que remiten a otras, y estas a su vez a otras, lo cual implica una actividad interpretativa compleja que, en rigor, debe llevarse a cabo a través de las vías procedimentales específicas.”. (Tribunal Constitucional del Perú, 2005)

Con ello se dotó de contenido al Proceso de Cumplimiento, sentando las bases para su aplicación práctica, y en cierta forma se marca una distancia respecto del Proceso Contencioso Administrativo, el cual había sido equiparado al Cumplimiento en el anterior pronunciamiento, expediente N° 191-2003-AC/TC. Cabe resaltar, que se da mucha importancia al carácter sumario y breve que tanto la Constitución, como el C.P.Const., otorgan al proceso materia de análisis, característica que a criterio propio debería ser el estandarte de dicho proceso y que futuras reformas deben buscar potenciar de manera prioritaria.

1.5. Legislación procesal comparada en relación con el Proceso Constitucional de Cumplimiento

Como se mencionó previamente, uno de los procesos en los que el Cumplimiento encuentra sus raíces, es el *Writ of mandamus* de la legislación de Estados Unidos de Norte América, sin embargo, no considero necesario ahondar en su análisis dado que se trata de sistemas jurídicos y realidades diferentes, por lo cual no aportaría en gran medida al análisis. Siguiendo este razonamiento, principalmente analizaremos el Cumplimiento colombiano, del cual podremos obtener aportes interesantes, y finalmente abordaremos el *Mandado de Injunção* brasileiro.

Respecto al Cumplimiento colombiano, como ya lo mencionamos, se encuentra inicialmente consagrado en el artículo 87° de la Constitución de dicho país, el cual ha tenido una gran influencia sobre nuestra normativa. Mediante la Ley 393-1997

se desarrolla ese artículo dándonos algunos apuntes interesantes que pasaremos a comentar.

De manera muy similar al Cumplimiento peruano, el Cumplimiento colombiano, permite a cualquier persona exigir el cumplimiento de una ley o acto administrativo; la primera diferencia resaltante que se puede encontrar es el órgano judicial encargado de resolver dicha acción, pues a diferencia de nuestro marco normativo, en Colombia, en primera instancia, es competente para resolver este proceso el Juez Administrativo del domicilio del accionante, y en segunda instancia, el Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente. En contraste, en Perú se tiene un Proceso Constitucional de Cumplimiento, que debe ser resuelto en el fuero constitucional; y por otro lado se tiene el Proceso Contencioso Administrativo Urgente de Cumplimiento, que es competencia de los Juzgados Contenciosos Administrativos.

Otro aspecto resaltante del Cumplimiento Colombiano es la posibilidad de interponer esta acción contra particulares, el artículo 6° de la mencionada norma establece que *“La Acción de Cumplimiento procederá contra acciones u omisiones de particulares que impliquen el incumplimiento de una norma con fuerza material de Ley o Acto administrativo, cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, pero sólo para el cumplimiento de las mismas”*. [CITATION Con97 \l 10250]

En cuanto a la procedibilidad, ambos son muy similares; dado que ambos exigen que se haya solicitado previamente el cumplimiento a la entidad o autoridad encargada de ello, siendo procedente la acción cuando esta se haya ratificado en el incumplimiento o en un plazo de 10 días no emita respuesta alguna. Sin embargo, en el caso colombiano, existe una excepción, la cual se configura cuando exista inminente peligro de que se produzca un perjuicio irreparable.

Finalmente, esta Acción de Cumplimiento no procede cuando el derecho respecto del cual se busca protección se encuentre dentro del ámbito de la Acción de Tutela (Amparo en el caso peruano) y tampoco cuando se pueda reclamar el cumplimiento mediante otras vías; muy similar a la “vía igualmente satisfactoria”, contemplada como causal de improcedencia en nuestro C.P.Const.

En cuanto al Mandado de Injunção, este se trata de un remedio constitucional contemplado en el artículo 5° LXXI de la Constitución Federal de Brasil en la cual se señala lo siguiente *“se concederá el mandado de injunção siempre que la falta de la norma reglamentaria «torne inviable el ejercicio» de los derechos y libertades constitucionales y de las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, a la soberanía y a la ciudadanía”*[CITATION Con88 \l 10250].

Este proceso, a lo largo de su desarrollo jurisprudencial ha tenido distintas interpretaciones que han impactado directamente en su finalidad; *“Si el Poder Judicial debe limitarse a declarar la demora del legislador, poniéndole en conocimiento de la misma, el objetivo del mandado de injunção está limitado a la declaración de demora en legislar. Si el Poder Judicial, delante del mandado de injunção debe tutelar el derecho del cual depende la norma restante, su objetivo es la tutela del derecho dependiente de la norma cuya falta debe suplir el propio Poder Judicial. Sin embargo, si el mandado de injunção confiere al Poder Judicial el poder de suprimir la omisión del legislador para tornar ejercible y tutelable jurisdiccionalmente el derecho que de la norma depende, el objetivo del remedio constitucional es solo suplir la falta de la norma imprescindible a la realización del derecho y su tutela jurisdiccional”*. [CITATION Mar14 \l 10250]

A pesar de lo ya mencionado, este proceso dista de nuestro Proceso de Cumplimiento debido a que está más direccionado a la inconstitucionalidad por omisión, dado que se gesta ante la falta de desarrollo infra constitucional de un derecho contenido en la Constitución, mientras que el Proceso de Cumplimiento, conforme a lo señalado por nuestro Tribunal Constitucional, busca la protección del derecho a la eficacia de las normas y los actos administrativos firmes. No obstante, el mismo tribunal ya abordó el tema de la inconstitucionalidad por omisión, en el expediente N° 05427-2009-PC/TC, en el cual AIDSESEP solicitaba vía cumplimiento la implementación del Convenio 169 de la OIT, en dicha sentencia el Tribunal reconoció la necesidad de una reforma del Proceso Constitucional dado que tuvo que adecuarlo para poder brindar protección a este caso en concreto, sin embargo, como fue mencionado, esto se genera en razón de

una inconstitucionalidad por omisión, que ameritaría ser parte de una investigación aparte. (Tribunal Constitucional del Perú, 2010)

1.6. La regulación actual del Proceso Constitucional de Cumplimiento

Actualmente el Cumplimiento se encuentra desarrollado dentro del C.P.Const., el cual cuenta con una parte genérica que contempla los procesos de Amparo, Habeas Data y Cumplimiento establecidos desde el artículo 1° al 24° y básicamente se desarrolla cuestiones generales aplicables a estos tres procesos. En cuanto al presente trabajo, los artículos más relevantes de este apartado son aquellos que contemplan el fin de los Procesos Constitucionales (artículo 1°) y las causales de improcedencia general (artículo 5°). [CITATION Per04 \l 10250]

El desarrollo referido al Proceso de Cumplimiento, se contempla entre los artículos 66° al 74°; el primero de estos señala lo siguiente: *“Es objeto del proceso de cumplimiento ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente: 1) Dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; o 2) Se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.”*[CITATION Per04 \l 10250]

Por su parte el artículo 69° establece un requisito especial de la demanda, el cual consiste en haber reclamado con documento de fecha cierta a la administración el cumplimiento de la obligación, y que esta se haya reafirmado en el incumplimiento o no haya contestado dentro de 10 días hábiles.[CITATION Per04 \l 10250]

A comparación de lo dispuesto en la ley previa al C.P.Const. ya no se requiere de una carta notarial para solicitar el cumplimiento a la administración, sin embargo, a diferencia de la normativa colombiana, no se contempla ninguna excepción a dicho requisito, lo cual en determinadas circunstancias puede devenir en daño irreparable para un potencial demandante.

Otros de los puntos que ameritan mención son las causales de improcedencia especial para dicho proceso, las cuales se contemplan en el artículo 70°: *“No procede el proceso de cumplimiento: 1) Contra las resoluciones dictadas por el*

Poder Judicial, Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones; 2) Contra el Congreso de la República para exigir la aprobación o la insistencia de una ley; 3) Para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante los procesos de amparo, hábeas data y hábeas corpus; 4) Cuando se interpone con la exclusiva finalidad de impugnar la validez de un acto administrativo; 5) Cuando se demanda el ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales por parte de una autoridad o funcionario; 6) En los supuestos en los que proceda interponer el proceso competencial; 7) Cuando no se cumplió con el requisito especial de la demanda previsto por el artículo 69 del presente Código; y, 8) Si la demanda se interpuso luego de vencido el plazo de sesenta días contados desde la fecha de recepción de la notificación notarial.”.
[CITATION Per04 \l 10250]

Finalmente, es importante hacer mención que, para las normas del procedimiento, el artículo 74° nos remite a las normas aplicables al proceso de Amparo, caso similar a lo de la ley previa, sin embargo, a criterio personal, la falta de un desarrollo propio acorde a las características inherentes de este proceso ha generado el problema que en esta tesis se aborda.



CAPÍTULO II

2. LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA COMO CAUSA DE AFECTACIÓN A DERECHOS FUNDAMENTALES.

2.1. La inactividad administrativa

2.1.1. Definición

Es “*la constatación de una omisión por la Administración de cualquier actividad, jurídica o material, legalmente debida y materialmente posible*” [CITATION Gom00 \l 10250].

Por otro lado, el Doctor Huapaya, señala que la inactividad administrativa cuenta con tres elementos que la caracterizan; en primer lugar, señala que se trata de una omisión jurídica o material; a ello debe sumarse la existencia de un deber legal de actuar, el cual debe encontrarse de forma expresa en una norma jurídica; finalmente, indica que este deber legal debe tener un contenido posible, en otras palabras, que su realización sea factible. Todo ello encuentra sustento en la premisa que sostiene que “*el fundamento de la atribución de efectos jurídicos a la inactividad de la Administración Pública reside en el incumplimiento del principio de legalidad [...] Empero, no solamente la pasividad administrativa tendrá consecuencias jurídicas debido al incumplimiento del principio de legalidad, sino también porque se estaría desconociendo el principio de eficacia de la Administración Pública, que implica que las entidades administrativas deben ejercer sus potestades administrativas con servicio al interés general.*”. (Huapaya Tapia, 2006)

En conclusión, se produce una inactividad administrativa cuando la Administración, encontrándose obligada a realizar una actividad, se niega u omite su cumplimiento lo cual, en la mayoría de casos, deviene en la afectación de los intereses del administrado.

2.1.2. Tipos de inactividad administrativa

Para este apartado, nos remitiremos a los aportes del Doctor Huapaya, quien explica con gran maestría y claridad el tema. En tal sentido, encontramos que tanto el Doctor Huapaya (2006), como la doctrina distinguen principalmente y en general consenso, dos tipos de inactividad administrativa: la inactividad formal y la inactividad material.

En tal sentido el Doctor Alejandro Nieto, citado por el Doctor Huapaya, define la inactividad material como “[...] *una pasividad, un no hacer de la Administración en el marco de sus competencias ordinarias*”, mientras que la inactividad formal “*se refiere, por su parte a la pasividad de la administración dentro de un procedimiento, es la simple no contestación a una petición de los particulares*”.
[CITATION Nie62 \l 10250]

Por tanto, se puede entender la inactividad material como la negativa a ejecutar una acción que encuentra sustento en una obligación legal o administrativa previamente establecida, que consiste en un dar o hacer; mientras que la inactividad formal está relacionada con los Procesos Administrativos, a los cuales los administrados tienen acceso.

Ahora bien, el Doctor Huapaya, señala que la inactividad formal está referida “[...] *a la inexistencia de una declaración de voluntad expresa de la Administración Pública (en donde no debería haberla) atribuyendo un sentido amplio a la expresión –declaración de voluntad*” (Huapaya Tapia, 2006).

Asimismo, profundiza en esta clasificación, y sub-clasifica a la inactividad formal en los siguientes tipos, a saber:

- **Inactividad Normativa:** La cual consiste en la omisión de la realización de un deber específico de emisión de una norma por parte de la administración (Huapaya Tapia, 2006).

- Inactividad Convencional: Se produce cuando la Administración incumple su deber de concurrir al acto de celebración de un acuerdo en el marco del derecho administrativo, o cuando una vez celebrado la Administración no cumple con la emisión de la declaración de voluntad necesaria para el cumplimiento de lo establecido en este (Huapaya Tapia, 2006).
- Inactividad en la producción de un acto administrativo: Como su nombre lo indica, se produce cuando la Administración, ante un requerimiento o petición realizada por un administrado, no emite pronunciamiento alguno o declaración de voluntad respecto de lo solicitado (Huapaya Tapia, 2006).

En cuanto a la inactividad material, señala que se produce cuando “*se ha impuesto a la Administración un deber jurídico de realización de una actuación material, específica y concreta, una prestación de dar, hacer o no hacer, establecida a favor de un particular.*” (Huapaya Tapia, 2006).

Al igual que la inactividad formal, el autor sub-clasifica la inactividad material en los siguientes tipos a saber:

- Inactividad derivada de la omisión del cumplimiento de un deber legal de prestación: Consiste en el incumplimiento de prestaciones impuestas vía norma jurídica, sin importar el rango de esta; lo relevante se encuentra en que dicha norma no requiere de la emisión de una declaración jurídica en sentido estricto, es decir un acto administrativo, sino únicamente de una realización material de un deber que viene impuesto por el ordenamiento, que se encuentre explícito en una norma. (Huapaya Tapia, 2006)
- Inactividad en la ejecución de sentencias: Es la resistencia a cumplir con lo indicado por un órgano o autoridad jurisdiccional, si bien esto es común en nuestro país, no se

encuentra dentro del ámbito de protección del Proceso Constitucional de Cumplimiento, a pesar de que es confundido por muchos accionantes. (Huapaya Tapia, 2006)

- Inactividad en el cumplimiento de una obligación surgida en un acto administrativo: Se produce frente al incumplimiento de lo dispuesto en un acto administrativo ejecutivo y ejecutorio, emitido válidamente por la Administración Pública y que goce del carácter de firme (Huapaya Tapia, 2006).
- Inactividad material proveniente de la inejecución de prestaciones prevista en convenios o actividades jurídicas de concertación de la Administración Pública: Es el incumplimiento de disposiciones convencionales o contractuales celebradas con la Administración; las cuales tiene su propia regulación y vía correspondiente. (Huapaya Tapia, 2006)

2.1.3. Medios para la superación de la actividad administrativa

A pesar de que este punto genera mucha controversia entre los doctrinarios, a criterio personal, considero que, aún queda mucho por abordar. No obstante, en un primer momento, encontramos que tanto el Doctor Cesar Landa como el Doctor Huapaya, coinciden que el medio natural para la superación de la inactividad formal es el silencio administrativo, el cual ha sido desarrollado por diversos tratos del derecho administrativo, y no considero que resulte relevante ahondar en dicho tema, pues no forma parte de la esencia de este trabajo y podría ser materia de otra investigación.

Ahora bien, teniendo claro que el mejor medio para superar la inactividad administrativa formal, es el silencio administrativo; al realizar la búsqueda de alguna norma que se preocupe por la inactividad material previo a los años noventa, nos damos con la sorpresa de que esta no existía, sin embargo, como lo señala el Doctor

Huapaya, en los noventa, se intentó sin mucho éxito una suerte de Amparo negativo a través de la ley de garantías constitucionales, esto resulta similar al caso de la inconstitucionalidad negativa, y como fue mencionado antes, no considero que sea la solución dado que no existe una legislación expresa que lo permita, y como ocurrió en aquella época los juzgados se excusarían bajo el pretexto que el Proceso Constitucional de Amparo carece de sede probatoria y debido a que existe una vía igualmente satisfactoria, el Proceso Contencioso Administrativo Urgente. (Huapaya Tapia, 2006)

Por su parte, el Proceso Constitucional de Cumplimiento, es creado por el legislador inspirándose en la legislación colombiana principalmente y en menor parte por la brasilera, como fue analizado previamente; este proceso tiene como objeto llenar el vacío que existía respecto de la inactividad material, la cual podríamos decir que cubre en su mayor parte; es por esto que muchos doctrinarios que consideran que no es un Proceso Constitucional, si no, un proceso constitucionalizado, dado que se le dio rango constitucional más, en un principio, no estaría destinado a la protección de un derecho constitucional, requisito que establece la doctrina para denominar a un proceso “constitucional”.

Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado el Tribunal Constitucional, en el Precedente Vinculante Maximiliano Villanueva Valverde, indica que este proceso si protege un derecho constitucional que es el derecho a la eficacia de las normas legales y actos administrativos; a pesar de ello algunos doctrinarios consideran que esta parte de la sentencia no forma parte del precedente vinculante, y por lo tanto desconocen la calidad de constitucional del Proceso de Cumplimiento, no obstante a lo largo de su jurisprudencia el Tribunal Constitucional ha sido constante en su trato de Proceso Constitucional al Proceso de Cumplimiento.

A pesar de ello, existe actualmente un segundo proceso que se ha convertido en un medio eficaz para la superación de la inactividad administrativa, el Proceso Contencioso Urgente y es justamente el

estudio de esta similitud, el que sustenta este trabajo, a fin de determinar la utilidad y eficiencia de contar con dos procesos similares dentro de nuestro marco normativo.

Finalmente creo que pueden existir otros medios para la superación, en casos determinados como es el caso del incumplimiento de una obligación contractual contraída por la Administración, en ese caso el arbitraje establecido en la Ley de Contrataciones se ha vuelto un medio común para superar únicamente este tipo de inactividad, pero como se mencionó previamente esto no resulta relevante para a la presente investigación.

En conclusión, mientras que la inactividad formal se supera con el silencio administrativo; el material cuenta con dos vías principales, las cuales serían el Proceso Constitucional de Cumplimiento y el Proceso Contenciosos Administrativo.

2.2. La protección al derecho a la eficacia de las normas legales y los actos administrativos, en relación con el Precedente Vinculante Maximiliano Villanueva Valverde.

Es aquel derecho constitucional que, conforme a lo indicado en el EXP. 0168-2005-PC/TC, se encuentra consagrado en el artículo 3°, 43° y 45° de la Constitución, el cual se vería vulnerado cuando una autoridad o funcionario es renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo que incide en los derechos de las personas o, incluso, cuando se trate de los casos a que se refiere el artículo 65° del C.P.Const. (relativos a la defensa de los derechos con intereses difusos o colectivos en el Proceso de Cumplimiento) y cuya protección se realiza a través del Proceso Constitucional de Cumplimiento. (Tribunal Constitucional del Perú, 2005)

Si bien el desarrollo de dicho derecho no es muy amplio, queda clara la intención de nuestro Tribunal Constitucional respecto del Proceso de Cumplimiento, indicando que este se encuentra destinado a la protección exclusiva de este derecho lo cual en cierta forma lo diferencia del Proceso de Amparo, no obstante,

personalmente considero que un incumplimiento por parte de la Administración acarreará, inevitablemente, la afectación de otros derechos del accionante.

En tal sentido, la afectación a este derecho se convierte en la llave que permite acceder al Proceso de Cumplimiento y en consecuencia es en la propia inactividad administrativa en la que se genera la lesión a este derecho constitucionalmente protegido.





CAPÍTULO III

3. EL PROCESO CONSTITUCIONAL DE CUMPLIMIENTO Y SU RELACIÓN CON EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE

3.1. Breves aportes del Proceso Contencioso Administrativo

El Proceso Contencioso Administrativo forma parte esencial de los elementos del Estado de Derecho, pues resulta ser un derecho y deber en que el Estado es parte y como todo proceso busca garantizar los derechos de los administrados a través del control de legalidad y constitucionalidad de la actuación de la Administración Pública. [CITATION Gue18 \l 3082]

No obstante, el Proceso Contencioso Administrativo tal como lo conocemos hoy en día, es el fruto de una revolución en derechos fundamentales que con el paso del tiempo fue adquiriendo jurisdicción y competencia con el objeto de una revisión constante a la actuación del Estado. En tal sentido, resulta indispensable conocer aquellos antecedentes e hitos históricos para entender el referido proceso, así como para mirar el futuro de la presente materia.

Si queremos entender el génesis del proceso en mención, debemos remontarnos al año 1789. Los revolucionarios franceses, movidos por el temor al regreso del poder abusivo del Estado generaron que el control jurisdiccional de la Administración no recaiga en el mismo cuerpo gubernamental, toda vez que juzgar a la Administración no es ni debe ser lo mismo que administrar, por el contrario, debería ser una contribución a un administrar mejor, cautelando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.[CITATION Fer92 \l 3082]

Pues bien, junto con la revolución francesa se estableció un Estado de Derecho cuyo enfoque era el principio de legalidad con la teoría de la separación de poderes y la declaración universal de los derechos humanos [CITATION Gue18 \l 3082].

Es esencial entender este primer y gran hito histórico del Proceso Contencioso Administrativo, ya que originalmente el poder de la Administración no podía

ser revisado por jueces, transgrediendo muchas veces derechos fundamentales de la persona.

Ahora bien, es importante recalcar que luego de la revolución francesa de 1789, la ley y el derecho se entendían como uno solo y el Estado de Derecho, fruto de la referida revolución, se basó pues en la ley vigente y en su correcta aplicación sin tener en cuenta derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente; es así que luego del primer hito histórico puntualizado en el párrafo precedente, la constitucionalización del derecho aparece como nueva doctrina entre los estudiosos de la materia, quedando atrás el Estado de Derecho, dando paso al Estado Constitucional de Derecho garantizando así la protección de los derechos de los ciudadanos. [CITATION Gue18 \l 3082]

Sin embargo, aún con la teoría de separación de poderes y el Estado Constitucional de Derecho, que cautela los derechos fundamentales de las personas y no sólo la mera aplicación automática de la ley, en nuestro país la jurisdicción contenciosa administrativa no fue plenamente reconocida hasta 1979.

El primer indicio de una jurisdicción contenciosa administrativa en nuestro país se remonta al artículo 130° de la Carta Marga de 1867 donde se establecía lo siguiente: “*La ley determinará la organización de los Tribunales contenciosos-administrativos, y lo relativo al nombramiento de sus miembros*”. Si bien, la referida normativa ya esbozaba la existencia de una jurisdicción contenciosa administrativa, la ley a la que hace mención nunca se desarrolló debido a que en 1868 el ex presidente Pedro Diez Canseco restableció la Constitución de 1860. Es así que lo siguiente que veríamos del Proceso Contencioso Administrativo sería en el siglo XX. [CITATION Jim20 \l 3082].

Si bien, luego de 1867, hubo normativas (no a nivel constitucional) que contemplaban al Proceso Contencioso Administrativo¹, no fue hasta la

¹ Durante la primera mitad del siglo XX hubieron otros antecedentes legislativos del proceso contencioso administrativo tales como: La Ley nro. 1510, Ley Orgánica del Poder Judicial de 1912, en donde se sometía a los jueces de primera instancia de Lima conocer demandas que se interpongan sobre derechos violados en ejercicio de las funciones administrativas; asimismo, en 1931 se conoce de un anteproyecto de Constitución, Comisión Villarán, donde se postuló por primera vez la jurisdicción contenciosa administrativa, sin embargo no fueron considerados por la Asamblea. Posteriormente la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963, planteó un control universal de los actos de la Administración por parte del Poder Judicial.

Constitución de 1979 que la materia en cuestión adquiere reconocimiento constitucional, pues en su artículo 240° establecía: *“Las acciones contencioso administrativas se interponen contra cualquier acto o resolución de la administración que cause estado. La ley regula su ejercicio. Precisa los casos en que las Cortes Superiores conocen en primera instancia, y la Corte Suprema en primera y segunda y última instancia”*. [CITATION Asa79 \l 10250]

En ese sentido, la jurisdicción contenciosa administrativa llega a nuestro país como garantía en contra de los actos de la Administración Pública estableciendo además la competencia de los jueces para conocer de este proceso². No obstante, a pesar de esta victoria para el Proceso Contencioso Administrativo, la ley que regularía el ejercicio del proceso tardaría poco más de 10 años en materializarse.

El 27 de julio de 1990 fue publicado el Decreto Legislativo 612 que aprobaba la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo interesante de esta normativa es que en el título II de las Disposiciones Transitorias se regulaba la acción contenciosa administrativa de forma transitoria hasta que se emitiera la ley referida en el artículo 240° antes referido. Esta acción contenciosa administrativa³ iniciaba con un juicio ordinario de puro derecho (estipulado en el anterior Código de Procedimientos Civiles) donde además intervenía el Ministerio Público. [CITATION Jim20 \l 3082]

Posteriormente, en el año 1993 entró en vigor el Código Procesal Civil, regulando la impugnación del acto o resolución administrativa (artículos 540° hasta el 545°), que al igual que el Decreto Legislativo 612, que aprobaba la Ley Orgánica del Poder Judicial, disponía alcances generales de la acción contenciosa administrativa. Al poco tiempo entró en vigencia la Constitución de 1993 y el artículo 240° de la Constitución predecesora fue reemplazado por el artículo 148° de esta nueva Carta Magna y la jurisdicción contenciosa administrativa quedó redactada de la siguiente forma: *“Las resoluciones*

² Se debe recalcar, que antes de establecer la competencia de conocer las acciones contenciosas administrativas, era el Poder Ejecutivo, eran los mismos funcionarios de la Administración quienes conocían de las controversias, concentrándose el poder en el “ministro-juez”, es decir en la misma Administración Pública.

³ Posteriormente fue reemplazada y derogada por el Decreto Legislativo 767, que es la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, vigente hasta la fecha junto con su Texto Único Ordenado aprobado mediante el Decreto Supremo N° 017-93-JUS.

administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contenciosa administrativa". Así las cosas, el 15 de abril de 2002, fue publicada la Ley 27584, Ley del Proceso Contencioso Administrativo⁴, y seis años después, el 29 de agosto de 2008, fue publicado el Texto Único Ordenado de la Ley antes referida mediante el Decreto Supremo N° 013-2008-JUS. [CITATION Jim20 \l 10250]

En ese orden de ideas, de los antecedentes históricos antes detallados podemos concluir que; i) El Proceso Contencioso Administrativo inicia con una demanda (acción) ante el Poder Judicial; ii) A raíz del reconocimiento constitucional del referido proceso, nace una nueva materia en el derecho procesal con sus propias características y estándares, eso quiere decir que es una disciplina autónoma; iii) Se establece como garantía del administrado frente a la Administración. [CITATION Gue18 \l 3082]

De esta forma, se consolidó el Proceso Contencioso Administrativo en nuestro país como instrumento esencial para el control de la Administración Pública y la sujeción de este al ordenamiento jurídico interno, a fin de cautelar las pretensiones de los ciudadanos en defensa de sus derechos fundamentales y sus intereses. [CITATION Gue18 \l 3082] Y esta es la verdadera razón de la materia estudiada, pues el ámbito contencioso se refiere a un conflicto que necesita ser resuelto por una jurisdicción y magistrados competentes sin perder de vista el enfoque de un Estado Constitucional de Derecho.

3.2. Diferencias entre el Proceso Contencioso Administrativo Urgente y el Proceso Constitucional de Cumplimiento.

En este punto debemos recordar la ya analizada diferencia entre los procesos ordinarios y los Procesos Constitucionales, por lo que considero que no resulta necesario ahondar mucho más en este tema, por lo que nos centraremos la comparación de la estructura de ambos procesos.

El Proceso de Cumplimiento carece de una regulación procesal propia, por lo cual, dentro de su desarrollo en el C.P. Const., encontramos que el artículo 74°

⁴ Esta ley derogó los artículos 540° al 545° del Código Procesal Civil donde se regulaba la impugnación de la acción contenciosa administrativa.

de este cuerpo normativo, nos remite a las reglas procesales aplicables al Proceso de Amparo contenidas en el artículo 53°, el cual nos habla del trámite del proceso y señala lo siguiente:

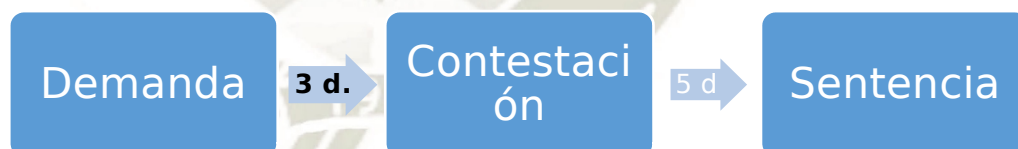
“En la resolución que admite la demanda, el Juez concederá al demandado el plazo de cinco días para que conteste. Dentro de cinco días de contestada la demanda, o de vencido el plazo para hacerlo, el Juez expedirá sentencia, salvo que se haya formulado solicitud de informe oral, en cuyo caso el plazo se computará a partir de la fecha de su realización. Si se presentan excepciones, defensas previas o pedidos de nulidad del auto admisorio, el Juez dará traslado al demandante por el plazo de dos días; con la absolución o vencido el plazo para hacerlo, dictará un Auto de Saneamiento Procesal en el que se anule lo actuado y se dé por concluido el proceso, en el caso de que se amparen las excepciones de incompetencia, litispendencia, cosa juzgada y caducidad. La apelación de la resolución que ampare una o más de las excepciones propuestas es concedida con efecto suspensivo. La apelación de la resolución que desestima la excepción propuesta es concedida sin efecto suspensivo. Si el Juez lo considera necesario, realizará las actuaciones que considere indispensables, sin notificación previa a las partes. Inclusive, puede citar a audiencia única a las partes y a sus abogados para realizar los esclarecimientos que estime necesarios. El Juez expedirá sentencia en la misma audiencia o, excepcionalmente, en un plazo que no excederá los cinco días de concluida ésta. El Juez en el auto de saneamiento, si considera que la relación procesal tiene un defecto subsanable, concederá un plazo de tres días al demandante para que lo subsane, vencido el cual expedirá una sentencia. En los demás casos, expedirá sentencia pronunciándose sobre el mérito. Los actos efectuados con manifiesto propósito dilatorio, o que se asimilen a cualquiera de los casos previstos en el artículo 112 del Código Procesal Civil, serán sancionados con una multa no menor de diez ni mayor de cincuenta Unidades de Referencia Procesal. Dicha sanción no excluye la responsabilidad civil, penal o administrativa que pudiera derivarse del mismo acto.”. [CITATION Per04 \l 10250]

Para efectos de sintetizar lo relevante de este artículo, y graficar aquello que permitirá realizar una mejor comparación con el Proceso Contencioso, presentamos el siguiente esquema:



Por su parte el Proceso Contencioso Administrativo Urgente se regula bajo el artículo 26° del Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, el cual señala que *“Cualquiera de las pretensiones a que se refiere el presente artículo será tramitada, bajo responsabilidad de quien lo pide, como medida urgente previo traslado a la otra parte por el plazo de tres días. Vencido el plazo, con o sin absolución de la demanda, el Juez dictará en la sentencia la medida que corresponda a la pretensión invocada dentro del plazo de cinco días. El plazo para apelar la sentencia es de cinco días, contados a partir de su notificación y se concede con efecto suspensivo.”*.
[CITATION Pod08 \l 10250]

Esto se puede observar en el siguiente esquema:



Después de este análisis, se observa que el Proceso Contencioso Administrativo Urgente, otorga un menor tiempo para realizar la contestación, siendo esta la principal diferencia procesal en primera instancia entre ambos procesos.

Por otro lado, sin bien es cierto que la presente investigación se centra en el análisis de la primera instancia, hay algunas diferencias que también debemos resaltar que no necesariamente se ven contenidas en esta etapa como la ejecución de estas.

Resumiendo, brevemente las disposiciones legales, encontramos que el Proceso de Cumplimiento, como Proceso Constitucional cuenta con mejores recursos de ejecución que el Proceso Contencioso Administrativo, el cual se limita básicamente a las obligaciones de dar y hacer, y cuya ejecución se encuentra regulada en el Capítulo VII del Texto Único Ordenado de la Ley 27584.

Por su parte en primer lugar encontramos que el artículo 22° de C.P.Const. habilita la posibilidad de la ejecución anticipada de sentencia, lo cual sería muy beneficioso para aquellos asuntos urgentes y que como suele ser común en los Procesos de Cumplimiento, gozan de claridad. Aunado a ello, el artículo 8° del mismo cuerpo legal permite al Juez la destitución del funcionario renuente al cumplimiento de lo dispuesto en la vía constitucional, el artículo 59° nos da una serie de posibles escenarios, como la responsabilidad penal de quien incumpla con lo requerido en la sentencia. Quedando claro que el Proceso de Cumplimiento cuenta con esta amplia gama para lograr la ejecución de lo decidido en el proceso.

Finalmente cabe resaltar que ambos procesos tienen cierta peculiaridad en segunda instancia, pues como se sabe para que el Proceso de Cumplimiento pueda ser conocido por el Tribunal Constitucional, sería necesario la presentación de un Recurso de Agravio Constitucional, con las limitaciones que el Tribunal ha señalado lo cual limita bastante dicha posibilidad; sin embargo el Proceso Contencioso en teoría goza de una institución parecida, el principio de lo doble y conforme, el cual se encuentra consagrado en el artículo 34° inciso 3.2. del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, y el cual señala lo siguiente *“En los casos a que se refiere el artículo 25 no procede el recurso de casación cuando las resoluciones de segundo grado confirmen las de primera instancia, en caso de amparar la pretensión”*[CITATION Pod08 \ | 10250].

3.3. La existencia de una vía igualmente satisfactoria como causal de improcedencia de una acción constitucional de cumplimiento

El artículo 5.2° del C.P.Const. señala que no proceden los Procesos Constitucionales cuando “[...] 2. *Existan vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado, salvo cuando se trate del proceso de hábeas corpus [...]*” [CITATION Per04 \l 10250].

Al respecto debemos recordar que “*los procesos constitucionales sólo podrán iniciarse si es que en la vía judicial ordinaria no existe un proceso tan sumario y eficaz para la defensa de derechos constitucionales como el proceso constitucional. De modo que, a partir de la entrada en vigor del Código Procesal Constitucional, el afectado en su derecho constitucional antes de acudir al procedimiento constitucional [...] debe preguntarse si existe un procedimiento judicial ordinario igualmente eficaz que pueda brindarle una respuesta igualmente satisfactoria para la defensa de su derecho constitucional, igual a la que le brindaría el proceso constitucional. Si existe un proceso ordinario con esas características, el afectado en su derecho constitucional deberá intentar encontrar solución sólo ahí, en ese proceso judicial, sin que tenga posibilidad de acudir luego al proceso constitucional.*” [CITATION Cas06 \l 10250]

Al respecto, en el Exp. 02383-2013-PA/TC se señaló que “[...] *todos y cada uno de los jueces tienen el deber de asegurar la supremacía de la Constitución y la vigencia de los derechos fundamentales, constituyendo el primer escalón de tutela*”. (Tribunal Constitucional del Perú, 2015)

Es importante que “*no se confunda el supuesto que se comenta ahora con el supuesto ya comentado de la excepcionalidad por definitividad (artículo 4 C.P.Const.). A diferencia de ésta, la excepcionalidad por subsidiaridad que recoge el artículo 5.2 C.P.Const., no significa que deba acudirse primero al proceso judicial ordinario y una vez agotado éste, recién acudir al proceso constitucional. Sino que significa que la salvación del derecho constitucional sólo podrá obtenerse en la vía judicial ordinaria a través del mecanismo judicial ordinario igualmente expeditivo y eficaz. En el supuesto de la excepcionalidad por subsidiaridad, se ha cerrado definitivamente la*

posibilidad de acudir al proceso constitucional si existe una vía judicial igualmente idónea que el amparo o el hábeas data”. (Tribunal Constitucional del Perú, 2015)

El Tribunal Constitucional estableció sobre esta causal que su examen “no supone verificar, simplemente, si existen ‘otras vías judiciales’ mediante las cuales también se tutelen derechos constitucionales, sino que debe analizarse si tales vías ordinarias serían igual o más efectivas, idóneas o útiles que el proceso de amparo para lograr la protección requerida [por lo que] la vía ordinaria será ‘igualmente satisfactoria’ a la vía del proceso constitucional de amparo, si en un caso concreto se demuestra, de manera copulativa, el cumplimiento de estos elementos: - Que la estructura del proceso es idónea para tutelar el derecho; - Que la resolución que se fuera a emitir podría brindar tutela adecuada; - Que no existe riesgo de que se produzca la irreparabilidad; y - Que no existe necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias”. (Tribunal Constitucional del Perú, 2015)

Finalmente, cada precisar que “la excepcionalidad por subsidiaridad significa, por tanto, que se permite interponer la acción de garantía sólo cuando no exista la posibilidad de activar ningún otro proceso judicial igualmente eficaz como el proceso constitucional. A diferencia de la significación de excepcionalidad por definitividad, se exige ahora que el afectado en su derecho constitucional no pueda acudir a la acción de garantía cuando encuentre en la vía judicial ordinaria un proceso no sólo que le ofrezca la salvación del derecho constitucional, sino que además esta salvación pueda obtenerse con la misma sumariedad que con la acción de amparo o el hábeas data. En uno y otro caso, el afectado debería acudir a la vía judicial ordinaria y ahí intentar encontrar la solución, sin posibilidad de acudir después a la acción de amparo.”. (Tribunal Constitucional del Perú, 2015)

3.3.1. El Proceso Contencioso Administrativo Urgente como vía igualmente satisfactoria

Siguiendo la línea argumentativa que venimos desarrollando, queda claro que el Proceso Contencioso Administrativo (conforme al artículo 5° inciso 4 del Decreto Supremo N° 013-2008-JUS), cumple con todas las características señaladas por el Tribunal Constitucional para considerar una vía igualmente satisfactoria.

De acuerdo al artículo 5°, inciso 4 del Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS: *“En el proceso contencioso administrativo podrán plantearse pretensiones con el objeto de obtener lo siguiente: [...] 4. Se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme”*. [CITATION Pod08 \l 10250]

De igual manera el artículo 25° del mismo cuerpo normativo señala que se tramitará como Proceso Urgente las pretensiones relacionadas con *“[...] 2. El cumplimiento por la administración de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme”*[CITATION Pod08 \l 10250].

En consecuencia, como se puede ver, el objeto del Proceso de Cumplimiento también puede ser tutelado en un proceso ordinario como el contencioso administrativo, por lo que el demandante podría obtener la protección que busca en ambos procesos, debiendo recordar que el primero de ellos es excepcional al segundo.

Al respecto, se puede concluir que el Proceso Contencioso Administrativo representa una vía en la que también se tutelan derechos constitucionales con igual efectividad, que además de tener una adecuada estación probatoria, es de naturaleza célere y emite medidas cautelares, y que resulta idónea o útil para lograr la tutela requerida en un Proceso de Cumplimiento.

3.4. La celeridad como factor clave del Proceso Constitucional de Cumplimiento

Como lo veníamos comentando, en el apartado en donde abordamos la alternatividad de los Procesos Constitucionales, estos en general son procesos excepcionales, por lo cual se ha adoptado en la práctica, la urgencia de la tutela como un factor clave para poder dilucidar los casos en la vía constitucional. Sin embargo, el simple hecho que se trate de procesos excepcionales y que buscan proteger derechos de rango constitucional, nos lleva a inferir que estos deben ser más céleres y eficaces que los de procesos ordinarios, lo cual no siempre sucede en la práctica.

Si bien la estructura procesal de la mayoría de Procesos Constitucionales, resulta mucho más ágil y célere que los procesos ordinarios; lo mismo no sucedería con el Proceso de Cumplimiento, el cual como lo vimos tendría una estructura procesal ligeramente más prolongada que la del Proceso Contencioso Administrativo Urgente. Sin embargo, la importancia de poder resolver este tipo de demandas lo antes posible es crucial.

Al respecto la Corte Interamericana ha señalado que *“en cuanto a la celeridad del proceso, este Tribunal ha señalado que el “plazo razonable” al que se refiere el artículo 8.1 de la Convención se debe apreciar en relación con la duración total del procedimiento que se desarrolla hasta que se dicta la sentencia definitiva. El derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable, ya que una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales.”*. (Corta Interamericana de Derechos Humanos, 2017)

Como se puede observar la Corte Interamericana relaciona mucho la celeridad con la garantía judicial del plazo razonable, por lo que para un futuro análisis será adecuado analizar un poco más a fondo lo que indica la Corte al respecto. Más aun cuando dicho tribunal ha señalado que los recursos deben resolverse *“dentro de un plazo que permita amparar la violación [...] que se reclama”* (Corta Interamericana de Derechos Humanos, 2004).

En tal sentido, “*respecto al presunto incumplimiento de la garantía judicial de plazo razonable en el proceso penal, la Corte examinará los cuatro criterios establecidos en su jurisprudencia en la materia: i) la complejidad del asunto; ii) la actividad procesal del interesado; iii) la conducta de las autoridades judiciales, y iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso. La Corte recuerda que corresponde al Estado justificar, con fundamento en los criterios señalados, la razón por la cual ha requerido del tiempo transcurrido para tratar el caso y, de no demostrarlo, la Corte tiene amplias atribuciones para hacer su propia estimación al respecto*”. (Corta Interamericana de Derechos Humanos, 2017)

Estos alcances de la Corte deben ser tomados al analizar nuestras estructuras procesales, al realizar propuestas de modificación y al momento de realizar el seguimiento de la labor del Poder Judicial.





RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Para efectos de la presente investigación se analizaron cien expedientes correspondientes al Proceso Constitucional de Cumplimiento, entre los meses de enero a agosto de 2019, la base de datos se elaboró mediante la revisión de expedientes que se encuentran en el registro del único Juzgado Constitucional de la Región Arequipa. Asimismo, se analizaron también cien expedientes del Proceso Contencioso Administrativo Urgente obtenidos de los registros del Sexto Juzgado de Trabajo de la Corte Superior de Justicia de Arequipa que cuenta con la subespecialidad en contencioso administrativo y previsional, el cual fue elegido por las facilidades proporcionadas para la recolección de datos, en razón a la coyuntura nacional de emergencia sanitaria con el consecuente confinamiento ocasionado por la Covid-19.

Ambas bases de datos nos permiten tener un panorama general de lo que acontece en la práctica respecto de estos procesos que legalmente resultan muy similares y por lo tanto se prestan para el análisis comparativo en función al tiempo que requieren para su resolución y la eficacia resultante. En la determinación del tiempo que puede demorar un proceso se ha considerado los días calendarios transcurridos a partir del ingreso de la demanda, teniendo este como punto de partida, hasta la notificación al demandado de la resolución que ponga fin al proceso en primera instancia, ya sea una resolución de improcedencia, rechazo o una sentencia.

Es necesario señalar que el presente estudio, se basa únicamente en el análisis de los procesos en primera instancia, dado que esta nos permite observar la ejecución del diseño procesal dado por el legislador para sendos procesos. Finalmente debemos indicar que la última fecha de revisión de los datos fue el 15 de diciembre de 2020.

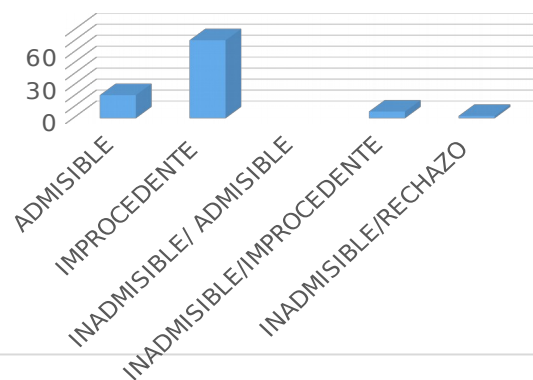
En un primer análisis respecto de lo que sucede con las demandas interpuestas en un Proceso Constitucional de Cumplimiento, encontramos que una amplia mayoría son declaradas improcedentes en esta etapa de calificación, culminando el proceso en la mencionada instancia; en contraste con un pequeño grupo de demandas que terminan siendo admitidas a trámite. Sumando las resoluciones de

improcedencia y las de rechazo, la amplia mayoría de procesos terminan en esta etapa de calificación (79%). (Tabla 01 y Gráfico 01)

Tabla 01: Demandas de Proceso Constitucional de Cumplimiento según Sentido de Calificación. Juzgado Constitucional de Arequipa. Enero-Agosto 2019.

Sentido de la Resolución	N°	%
Improcedente	71	71%
Admisible	21	21%
Inadmisible / Improcedente	6	6%
Inadmisible/ Rechazo	2	2%
Inadmisible / Admisible	0	0%
Total de Expedientes Analizados	100	100%

Gráfico 01: Demandas de Proceso Constitucional de Cumplimiento según Calificación. Juzgado Constitucional de Arequipa. Enero-Agosto 2019

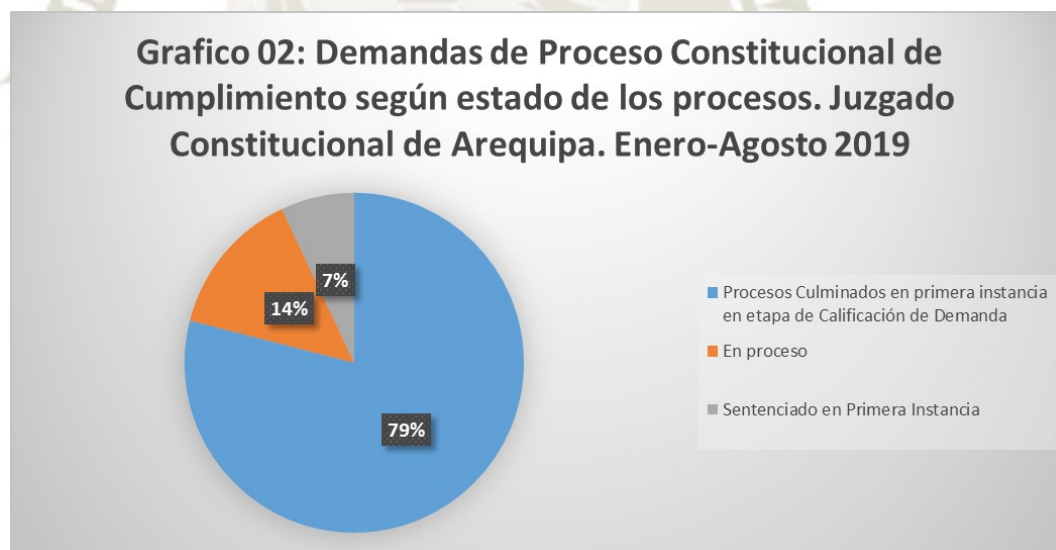


En el análisis del estado de los procesos, en cuanto a las demandas admitidas, vemos que aproximadamente dos tercios aún continúan en proceso, y un menor porcentaje (7 %) cuentan ya con sentencia de primera instancia. Se complementa de manera perfecta lo observado en la Tabla 01, dado que muestra el estado actual

de las demandas ingresadas en el periodo de la muestra, donde como ya lo adelantábamos, sumando las resoluciones de improcedencia y las de rechazo, la amplia mayoría de procesos terminan en esta etapa de calificación. (Tabla 02 y Gráfico 02)

Tabla 02: Demandas de Proceso Constitucional de Cumplimiento según estado de los procesos. Juzgado Constitucional de Arequipa. Enero-Agosto 2019

Estado de los Procesos	N°	%
Procesos culminados en primera instancia en etapa de Calificación de Demanda	79	79%
En proceso	14	14%
Sentenciado en Primera Instancia	7	7%
Total de Expedientes Analizados	100	100%

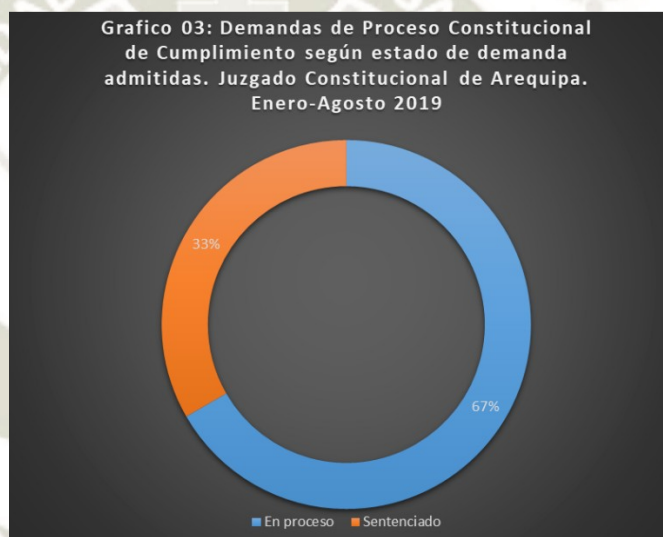


El estado de las demandas admitidas, claro está excluyendo aquellos que culminaron en la etapa de calificación, nos revela que de los procesos que fueron admitidos a trámite, aproximadamente, tan solo un tercio fue sentenciado, mientras que el resto, a diciembre del 2020, aún se encuentran pendientes de

sentencia, dato importante para interpretar los posteriores resultados. (Tabla 03 y Gráfico 03)

Tabla 03: Demandas de Proceso Constitucional de Cumplimiento según estado de demanda admitidas. Juzgado Constitucional de Arequipa. Enero-Agosto 2019

Demandas Admitidas	Nº	%
En proceso	14	66.7%
Sentenciado	7	33.3%
Total de Demandas Admitidas	21	100%

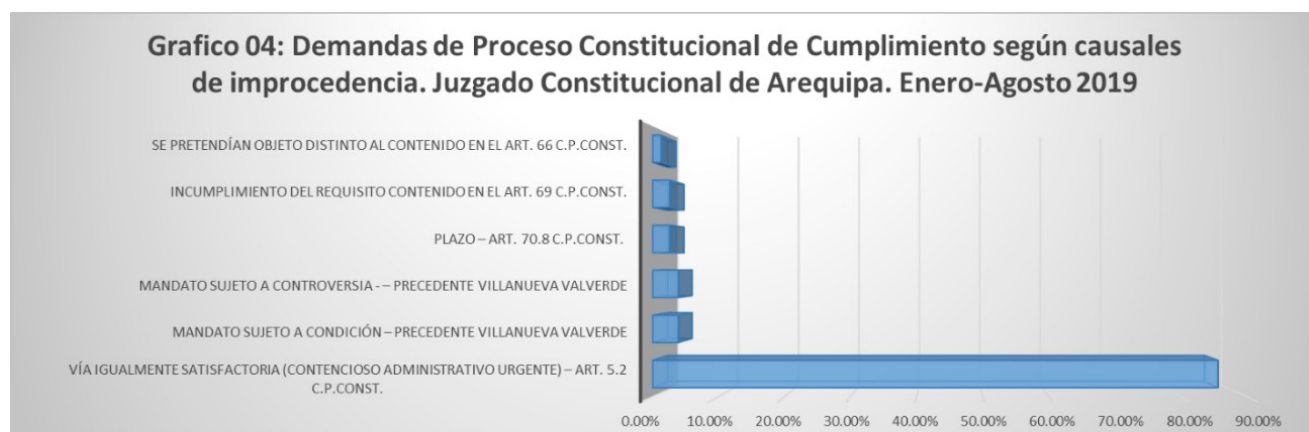


Continuando con el Proceso Constitucional de Cumplimiento, las causales de improcedencia revelan uno de los datos más importantes que apoya nuestra tesis, dado que demuestra que la inmensa mayoría de los Procesos de Cumplimiento, son declarados improcedentes por existir una vía igualmente satisfactoria, que es el Proceso Contencioso Administrativo Urgente. En palabras simples, se advierte que en gran medida las demandas de Cumplimiento terminan “derivadas” al Contencioso Administrativo Urgente. Otro dato importante a resaltar es la utilización del Precedente Vinculante “Villanueva Valverde” a la hora de la calificación de las demandas. (Tabla 04 y Gráfico 04 Y 05)

Tabla 04: Demandas de Proceso Constitucional de Cumplimiento según causales de improcedencia. Juzgado Constitucional de Arequipa. Enero-Agosto 2019

Causales de Improcedencia en Etapa de Calificación	N o	%
Vía Igualmente Satisfactoria (Contencioso Administrativo Urgente) – Art. 5.2 C.P.Const.	66	85.7%
Mandato sujeto a condición – Precedente Villanueva Valverde	3	3.9%
Mandato sujeto a controversia - – Precedente Villanueva Valverde	3	3.9%
Plazo – Art. 70.8 C.P.Const.	2	2.6%
Incumplimiento del Requisito contenido en el Art. 69 C.P.Const.	2	2.6%
Se pretendían objeto distinto al contenido en el Art. 66 C.P.Const.	1	1.3%
Total de Resoluciones Improcedente en Calificación de demanda	77	100%

Grafico 04: Demandas de Proceso Constitucional de Cumplimiento según causales de improcedencia. Juzgado Constitucional de Arequipa. Enero-Agosto 2019



De igual manera, de todas las resoluciones de improcedencia, se advierte que el porcentaje de apelaciones es realmente bajo y de ellas, un tercio fueron resoluciones que emplearon el argumento de la vía igualmente satisfactoria, por lo cual se aprecia una clara aceptación por parte de los operarios del derecho respecto a la existencia de la vía igualmente satisfactoria. (Gráfico 05)

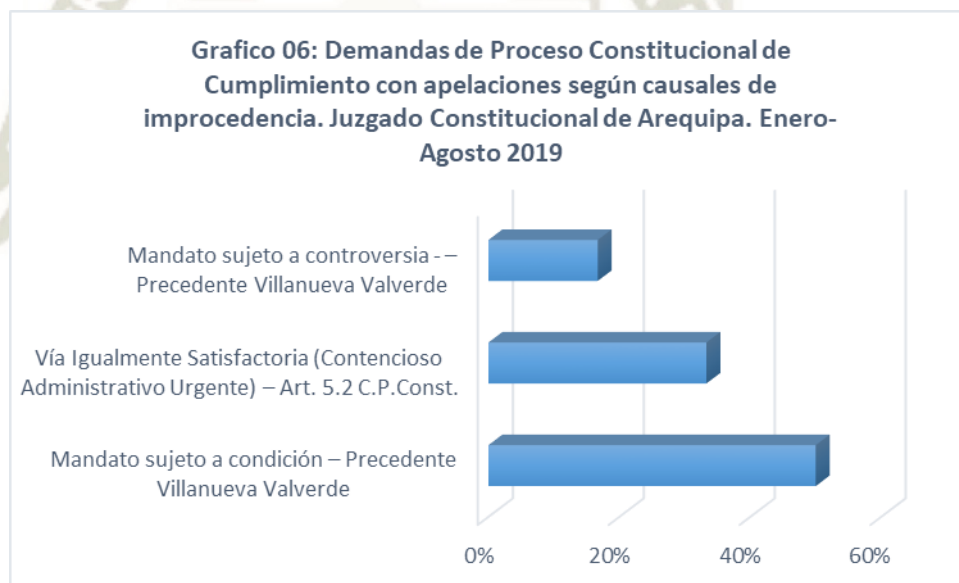
Tabla 05: Demandas de Proceso Constitucional de Cumplimiento declaradas improcedente según recurso de apelación. Juzgado Constitucional de Arequipa. Enero-Agosto 2019

Resoluciones de Improcedencia	Nº	%
Sin apelación	71	92.2%
Con apelación	6	7.8%
Total	77	100%



Tabla 06: Demandas de Proceso Constitucional de Cumplimiento con apelaciones según causales de improcedencia. Juzgado Constitucional de Arequipa. Enero-Agosto 2019

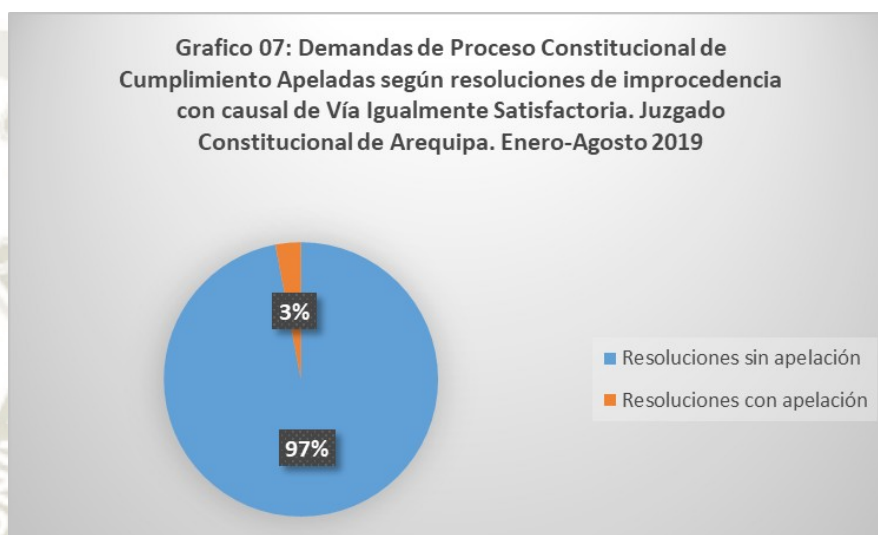
Causales de Improcedencia de Resoluciones Apeladas	N°	%
Mandato sujeto a condición – Precedente Villanueva Valverde	3	50%
Vía Igualmente Satisfactoria (Contencioso Administrativo Urgente) – Art. 5.2 C.P.Const.	2	33.3%
Mandato sujeto a controversia - - Precedente Villanueva Valverde	1	16.7
Total	6	100%



La observación más detallada de los datos nos advierte que del total de resoluciones que emplearon la causal de improcedencia contenida en el artículo 5.2° del C.P.Const., tan solo el 3% fue apelada, es decir que una abrumadora mayoría fue consentida. (Tabla 07 y Gráfico 07)

Tabla 07: Demandas de Proceso Constitucional de Cumplimiento Apeladas según resoluciones de improcedencia con causal de Vía Igualmente Satisfactoria. Juzgado Constitucional de Arequipa. Enero-Agosto 2019

Resoluciones de Improcedencia con Causal de Vía Igualmente Satisfactoria Apeladas	N°	%
Sin apelación	64	97%
Con apelación	2	3%
Total	66	100%



Una constante que se puede apreciar tanto en las resoluciones de improcedencia como en las sentencias, consiste en que el número de resoluciones apeladas, resultan ser siempre menor a aquellas que fueron consentidas. (Tabla 08 y Gráfico 08)

Tabla 08: Demandas de Proceso Constitucional de Cumplimiento según sentencias apeladas. Juzgado Constitucional de Arequipa. Enero-Agosto 2019

Sentencias	N°	%
Sin apelación	5	71.4%
Con apelación	2	28.6%
Total	7	100%

Grafico 08: Demandas de Proceso Constitucional de Cumplimiento según sentencias apeladas. Juzgado Constitucional de Arequipa. Enero-Agosto 2019



Al revisar el sentido de las siete sentencias emitidas, se observa que más de la mitad de ellas fueron declaradas fundadas, por lo que se le dio la razón al demandante; lo cual muestra coherencia en el accionar del juzgado, dado que, al tener un filtro tan importante en la calificación de la demandada, resulta lógico que aquellas demandas que fueron admitidas tengan un alto grado de probabilidad de obtener un resultado favorable. (Tabla 09 y Gráfico 09)

De las Sentencias que fueron declaradas improcedentes (3), todas están directamente relacionados al Precedente “Villanueva Valverde”, lo que nos muestra un pequeño margen de error en el filtro establecido en la etapa de calificación de demanda. (Tabla 10 y Gráfico 10)

Tabla 09: Demandas de Proceso Constitucional de Cumplimiento según sentido de las Sentencias. Juzgado Constitucional de Arequipa. Enero-Agosto 2019

Sentido de Sentencia	N°	%
Fundada	4	57.1%
Improcedente	3	42.9%
Infundada	0	0%
Total	7	100%

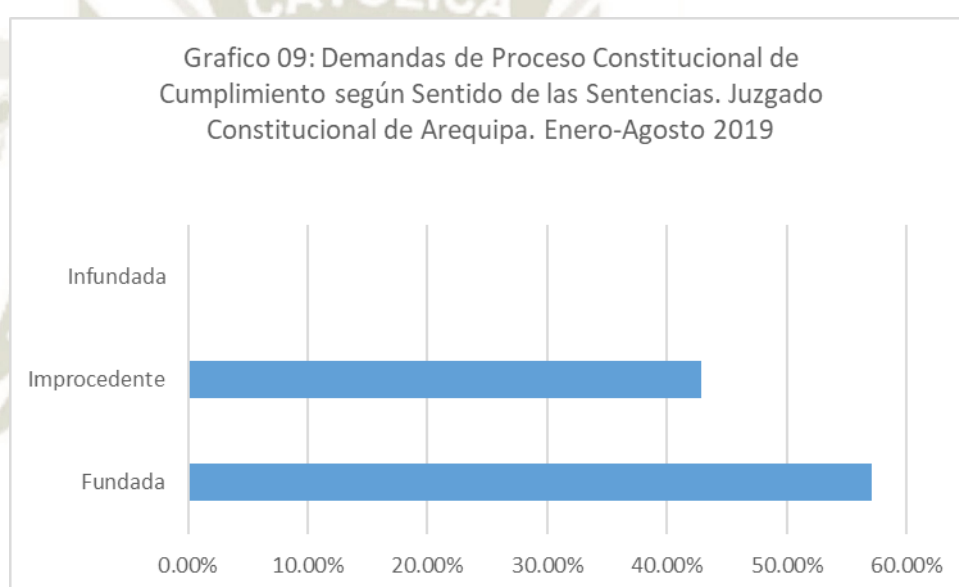
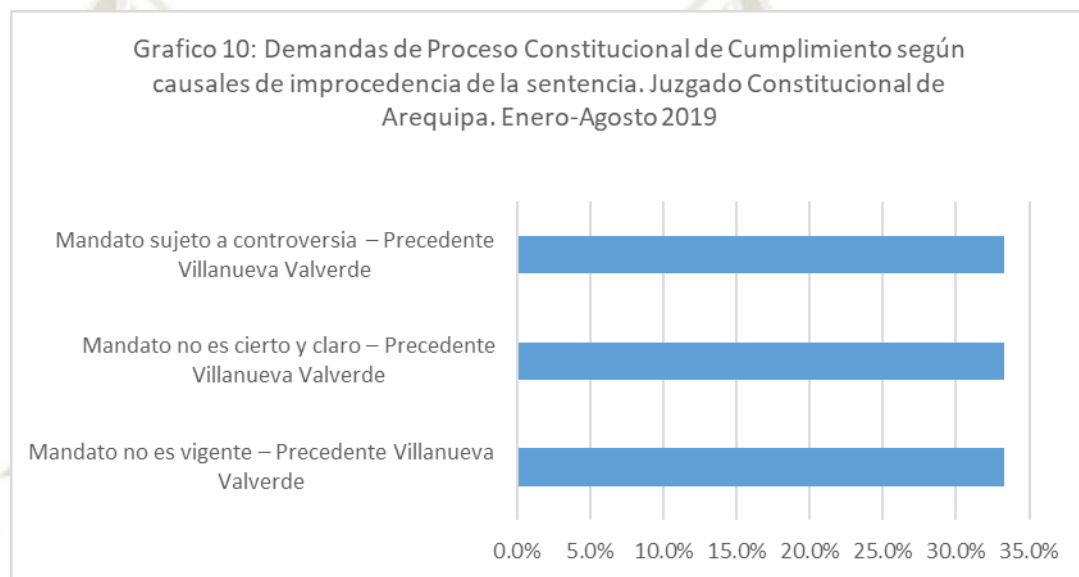


Tabla 10: Demandas de Proceso Constitucional de Cumplimiento según causales de improcedencia de la sentencia. Juzgado Constitucional de Arequipa. Enero-Agosto 2019

Causales de Improcedencia	N°	%
---------------------------	----	---

Mandato no es vigente – Precedente Villanueva Valverde	1	33.3%
Mandato no es cierto y claro – Precedente Villanueva Valverde	1	33.3%
Mandato sujeto a controversia – Precedente Villanueva Valverde	1	33.3%
Total	3	100%



El análisis de los datos obtenidos del Proceso Contenciosos Administrativo Urgente, en nuestro trabajo, se muestra sumamente interesante pues a diferencia de lo que observamos en el Proceso Constitucional de Cumplimiento, en donde la mayor parte de demandas fueron declaradas improcedentes, en este Proceso Contencioso resulta raro encontrar que las resoluciones en esa etapa de calificación, más bien la mayoría, son admitidas siendo finalmente inversos los resultados para ambos procesos. (Tabla 11 y Gráfico 11)

En relación con las demandas del Proceso Contenciosos Administrativo Urgente, observamos un resultado igualmente opuesto a lo ocurrido en el Proceso de Cumplimiento, en el sentido de que la mayor parte de los expedientes cuentan ya con sentencia. (Tabla 12 y Gráfico 12)

Tabla 11: Demandas de Proceso Contencioso Administrativo Urgente según sentido de la calificación. Sexto Juzgado de Trabajo de la Corte de Justicia de Arequipa. Enero-Agosto 2019

Sentido de la Resolución	N°	%
Admisible	88	88%
Inadmisible / Rechazo	4	4%
Improcedente	3	3%
Inadmisible/ Admisible	3	3%
Inadmisible / Improcedente	2	2%
Total de Expedientes Analizados	100	100%

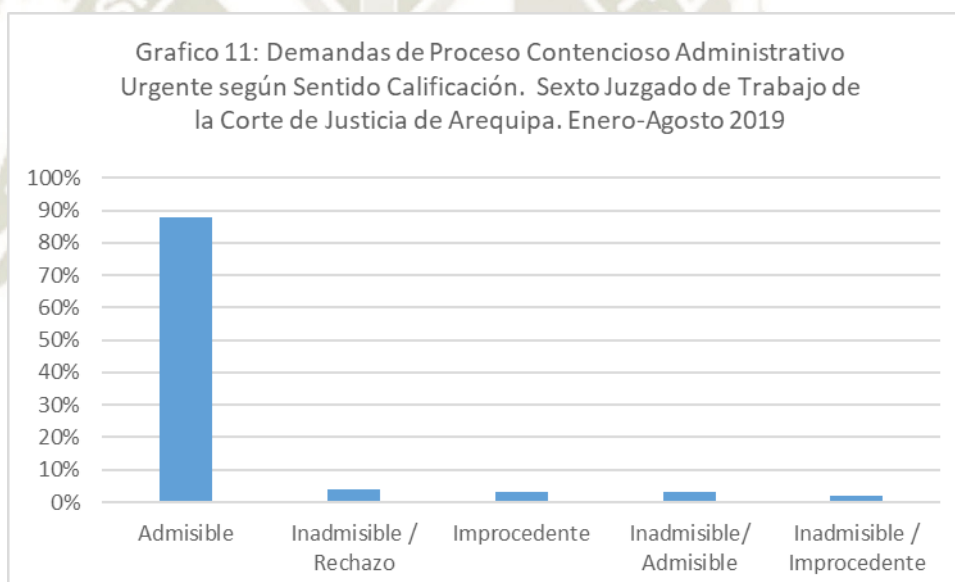
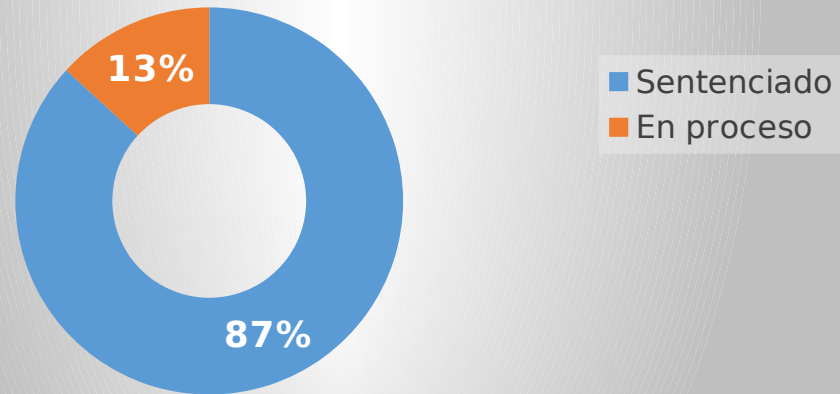


Tabla 12: Demandas de Proceso Contencioso Administrativo Urgente según Estado de Demandas Admitidas. Sexto Juzgado de Trabajo de la Corte de Justicia de Arequipa. Enero-Agosto 2019

Estado de Demandas Admitidas	N°	%
Sentenciado	79	86.8%
En proceso	12	13.2%
Total	91	100%

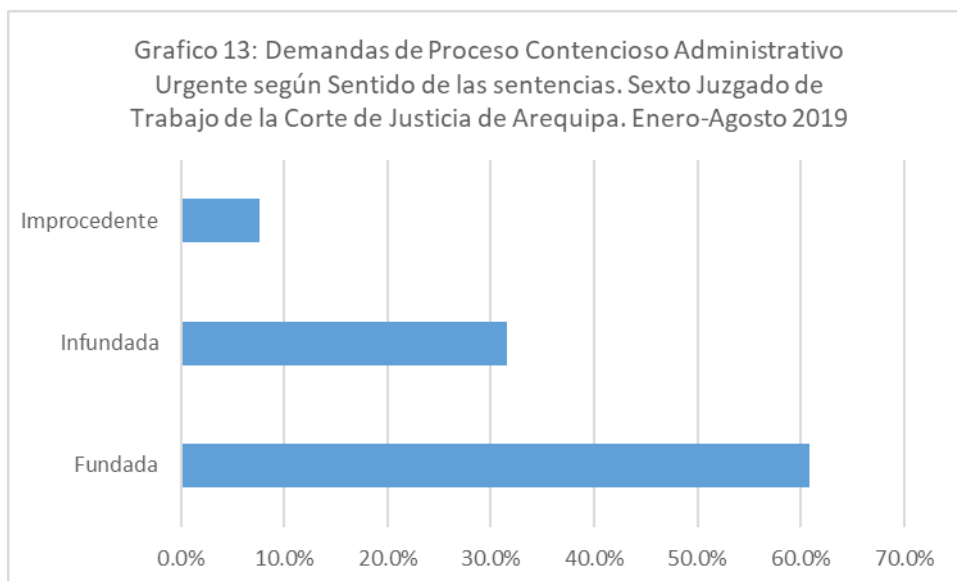
Gráfico 12: Demandas de Proceso Contencioso Administrativo Urgente según estado de demandas admitidas. Sexto Juzgado de Trabajo de la Corte de Justicia de Arequipa. Enero-Agosto 2019



En cuanto al sentido de las sentencias, resulta ser variado, aunque la mayoría son declaradas fundadas, se advierte que el número de sentencias declaradas improcedentes es bajo, de lo que podemos inferir que por lo general siempre se obtiene un pronunciamiento de fondo. (Tabla 13 y Gráfico 13)

Tabla 13: Demandas de Proceso Contencioso Administrativo Urgente según sentido de las sentencias. Sexto Juzgado de Trabajo de la Corte de Justicia de Arequipa. Enero-Agosto 2019

Sentido	N°	%
Fundada	48	60.8%
Infundada	25	31.6%
Improcedente	6	7.6%
Total	79	100%



Según el tiempo promedio expresado en días de calificación empleado en ambos procesos, observamos que si bien el Proceso Contencioso Administrativo Urgente, es ligeramente menor que el empleado en el Proceso de Cumplimiento, la diferencia no es significativa, sin embargo, es preciso considerar que el juzgado constitucional en esta etapa del proceso, emite un número ampliamente mayor de resoluciones de improcedencia, las cuales requiere de mayor tiempo de elaboración en comparación con una resolución de admisibilidad. (Tabla 14 y Gráfico 14)

Uno de los resultado más importantes, está en relación al tiempo promedio de sentencia, dado que en la práctica nos muestra una clara diferencia a favor en la celeridad del Proceso Contencioso Administrativo Urgente frente al Proceso Constitucional de Cumplimiento; lo cual se entenderá mejor al observar a los gráficos 12 y 3, donde podemos observar que en el Proceso Contencioso se han sentenciado la mayoría de expedientes, a diferencia del Proceso Constitucional, por lo que si bien ambos tiempos promedio tenderán a aumentar; resulta evidente que en el caso del Proceso de Cumplimiento, el incremento del tiempo empleado será mucho mayor. (Gráfico 15)

Tabla 14: Proceso Constitucional de Cumplimiento y Proceso Contencioso Administrativo Urgente, según tiempo promedio de calificación. Arequipa. Enero-Agosto 2019

Proceso	Tiempo Promedio en días calendario
Proceso Constitucional de Cumplimiento	25.64
Proceso Contencioso Administrativo Urgente	23.79

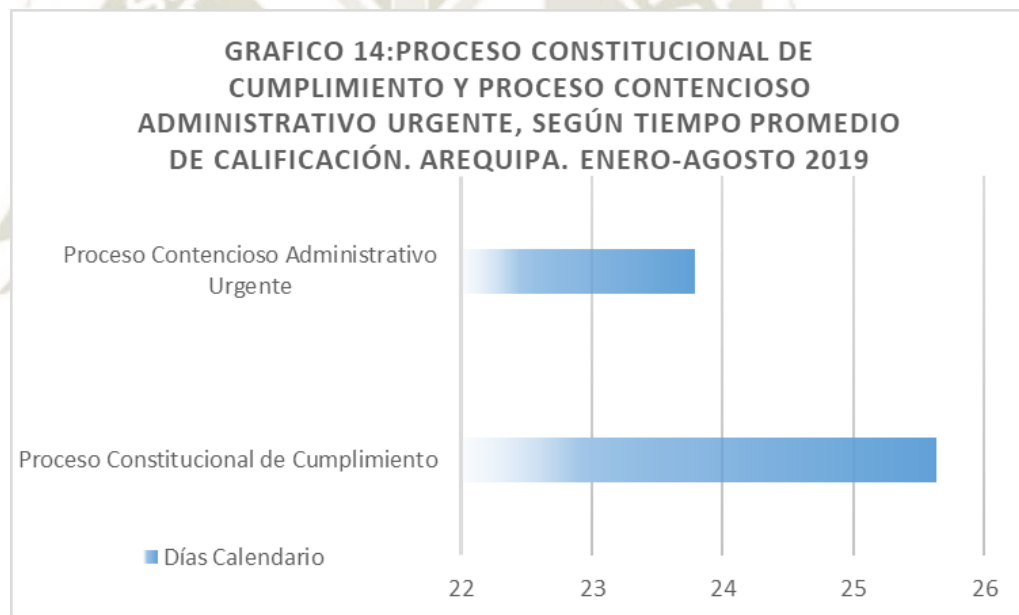
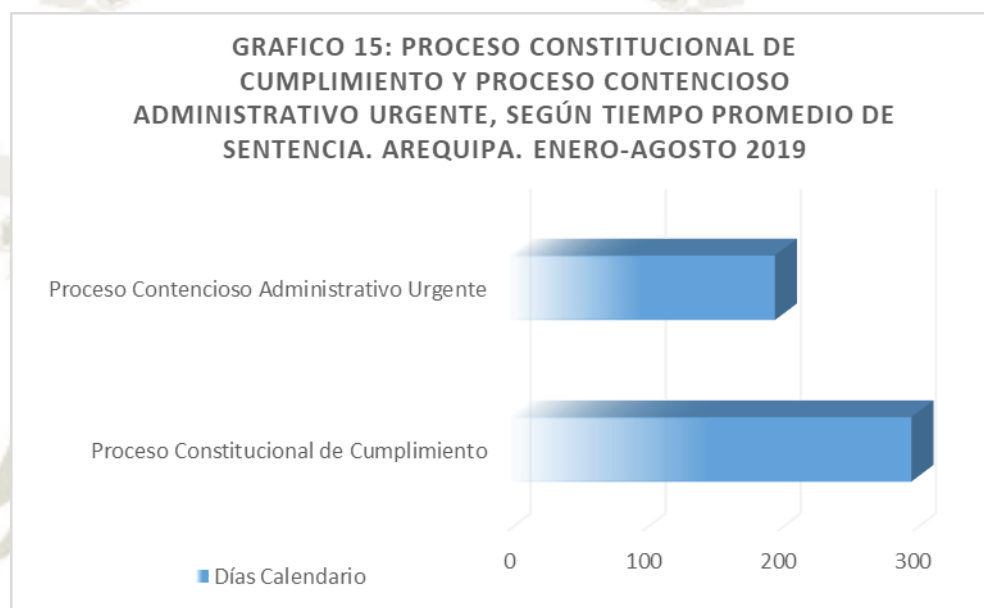


Tabla 15: Proceso Constitucional de Cumplimiento y Proceso Contencioso Administrativo Urgente, según tiempo promedio de sentencia. Arequipa. Enero-Agosto 2019

Proceso	Tiempo Promedio en días calendario
Proceso Constitucional de Cumplimiento	298.28
Proceso Contencioso Administrativo Urgente	197.26





DISCUSIÓN Y APORTES

Empezaremos este apartado, consolidando y analizando algunos conceptos que se han analizado previamente, pasaremos a analizar los resultados, comentaremos lo indicado por los jueces entrevistados, y asimismo traeremos a colación algunas resoluciones que considero interesantes dado que muestran una “fotografía” de la situación actual de este tipo de procesos y de la justicia constitucional, por lo menos en nuestra ciudad; finalmente, realizaremos una propuesta de solución para la problemática encontrada.

En tal sentido, debemos comenzar por señalar que la presente tesis busca analizar la estructura procesal de Proceso Constitucional de Cumplimiento para determinar su eficiencia e idoneidad en la protección del derecho a la eficiencia de las normas legales y actos administrativos, cuya protección sería el objeto del citado proceso, conforme lo ha señalado en el EXP. 0168-2005-PC/TC. (Tribunal Constitucional del Perú, 2005)

Como su nombre lo indica, se trata de un Proceso Constitucional, por ello, empezamos el presente trabajo hablando sobre las características de este tipo de procesos y su diferencia frente a los procesos ordinarios, lo cual considero de particular relevancia, dado que lamentablemente el Proceso de Cumplimiento no tiene un desarrollo sustancial en nuestro país, por lo cual, los fundamentos generales de este tipo de procesos serán claves para su análisis.

Dicho ello, se debe resaltar algunas características propias de los Procesos Constitucionales, la primera es la excepcionalidad, como se describía en el marco teórico, inicialmente existió en nuestro ordenamiento jurídico una suerte de alternatividad respecto del Amparo, no obstante, esto cambió con la emisión del C.P.Const., tal como se explicó previamente. (Castillo Córdova, 2005)

Al respecto, ya el Tribunal Constitucional, en el Exp. Nro. 04196-2004-AA/TC, ha tenido distintos pronunciamientos, indicando que “[...] tanto lo que estableció en su momento la Ley N. ° 23506 y lo que prescribe hoy el Código Procesal Constitucional, respecto al Amparo Alternativo y al Amparo Residual, ha sido concebido para atender requerimientos de urgencia que tienen que ver con la afectación de derechos directamente comprendidos dentro de la calificación de fundamentales por la Constitución Política del Estado. Por ello, si hay una vía efectiva para el tratamiento

de la temática propuesta por el demandante, esta no es la excepcional del Amparo que, como se dijo, constituye un mecanismo extraordinario [...]”. (Tribunal Constitucional del Perú, 2005)

Asimismo, en el Exp. Nro. 0206-2005-PA/TC, ha sido claro al indicar que “[...] *solo en los casos en que tales vías ordinarias no sean idóneas, satisfactorias o eficaces para la cautela del derecho, o por la necesidad de protección urgente, o en situaciones especiales que han de ser analizadas, caso por caso, por los jueces, será posible acudir a la vía extraordinaria del amparo [...]”.* (Tribunal Constitucional del Perú, 2005)

Si bien, la citada jurisprudencia corresponde al Proceso de Amparo, resulta válida para nuestros propósitos dado que las premisas esbozadas son aplicables a todos los Procesos Constitucionales y asimismo debemos recordar que el Proceso de Cumplimiento comparte la estructura procesal con el Amparo.

Ahora bien, lo que se busca con ello, es resaltar las dos premisas principales; la primera: los Procesos Constitucionales son excepcionales, y la segunda: la excepcionalidad se sustenta en la necesidad de protección urgente de derechos fundamentales.

Ello quiere decir que, bajo dichas premisas, los Procesos Constitucionales deben estar constituidos por estructuras procesales que permitan dar celeridad a la pretensión del demandado, y que a su vez sean flexibles en orden de priorizar la necesidad de tutela sobre la formalidad, contrario a lo que podría suceder en un proceso ordinario.

En esta ilación de ideas, y más allá de cualquier controversia, hoy en día un Proceso de Cumplimiento es reconocido como un Proceso Constitucional en nuestro ordenamiento jurídico y por tanto debería cumplir dichas características, ser un proceso más célere y flexible que un proceso ordinario que pueda tutelar el mismo derecho y es justamente en el análisis de este punto en lo que se basará esta discusión.

La idea para la presente investigación nace en razón a la experiencia personal de formar parte de un despacho constitucional, percatándome que, en cuanto al Proceso de Cumplimiento, la mayor parte de las demandas eran declaradas improcedentes enviándolas a la vía contencioso administrativa, todo ello en aplicación del artículo 5°

inciso 2 del C.P.Const.; lo cual *a priori* no sería nada raro, dado que en otros Procesos Constitucionales como el Amparo se puede observar un panorama similar; el verdadero problema se reveló al analizar “la vía igualmente satisfactoria” del Proceso de Cumplimiento y el Proceso Contencioso Administrativo urgente.

Sin embargo, antes de comentar las similitudes y diferencias entre ambos procesos, es válido preguntarnos si dicha causal realmente es aplicable al Proceso de Cumplimiento, y si bien la respuesta parecería bastante obvia, se trae a colación ello en razón a un pronunciamiento de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, en la cual se indica que al encontrarse fuera del apartado que regula el Proceso de Cumplimiento en el C.P.Const., no resultaría aplicable.

El mencionado hecho tiene lugar en el Expediente N° 00650-2018-0-0401-JR-DC-01, en el cual, la asociación accionante recurre a la vía constitucional, a efecto que, el Presidente del Gobierno Regional de Arequipa, dé estricto cumplimiento a la Resolución Ejecutiva Regional N° 510-2014-GRA/PR. Al ser analizada la demanda, en primera instancia, el Juzgado Constitucional de Arequipa, resolvió declararla improcedente, al considerar que existía una vía igualmente satisfactoria conforme a lo contenido en los artículos 26° y 27° del Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, en donde se dispone que la pretensión de cumplimiento por la Administración de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme, se tramita como Proceso Urgente.

El problema se origina cuando dicha resolución es apelada, dado que en segunda instancia la Segunda Sala Civil emitió el Auto de Vista N° 626-2019-2SC, en el cual se declara nula la resolución de primera instancia que declaraba improcedente la demanda y se señala textualmente, en el fundamento quinto, lo siguiente: *“Como se advierte de la norma especificada antes reseñada para acciones de cumplimiento [artículo 70 del Código Procesal Constitucional], no está contemplada la aplicación del inciso 2 del artículo 5 del mismo Código, siendo que en atención al principio de especialidad, prima la norma específica sobre la genérica, y en atención al principio de favorabilidad del proceso contenido en el artículo III del Título Preliminar del C.Proc. Const., que precisa: “Cuando en un proceso constitucional se presente una duda razonable respecto de si el proceso debe declararse concluido, el Juez y el*

Tribunal Constitucional declararán su continuación”, es que la señora jueza de primera instancia debe calificar la demanda considerando el fundamento jurídico antes expuesto”. (Segunda Sala Superior de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, 2019)

Este fundamento, a criterio personal, resulta grave y peligroso por las consecuencias que podría traer y que procederemos a explicar posteriormente; felizmente la Sala tuvo a bien declarar la nulidad de la resolución, lo cual permitió que el Juzgado Constitucional de Arequipa pueda reafirmar su criterio y aclarar este tema, por lo que en la resolución N° 05 del citado expediente se expresan una serie de argumentos contundentes que resultan por demás interesantes; no obstante, en el mejor intento de entender el fundamento de la Sala, se debe tener en cuenta que en efecto el Proceso de Cumplimiento tiene causales especiales de improcedencia contenidas en el artículo 70°.

Al respecto el Juzgado Constitucional de Arequipa, afirma que “[...]El Código Procesal Constitucional contiene una serie de disposiciones normativas que deben ser leídas de manera sistemática, dado que integran un conjunto orgánico unitario, por lo que, la lectura aislada de alguna de sus disposiciones tiene el riesgo de llevar a resultados inconsecuentes con el postulado unitario o sistemático de todo cuerpo normativo. Así entonces, una interpretación aislada del artículo 70° del Código Procesal Constitucional significaría dejar desprotegidos caracteres fundamentales de los procesos constitucionales que encuentran resguardo en el artículo 5° del Código Procesal Constitucional, como lo son la residualidad y excepcionalidad de este tipo de procesos. [...] También se debe tener presente que, si bien el artículo 70° del Código Procesal Constitucional (ubicado en el Título V “Proceso de Cumplimiento”) contiene una serie de causales específicas para determinar la improcedencia del Proceso Constitucional de Cumplimiento, no es menos cierto que, las causales de improcedencia generales recogidas por el artículo 5° del Código Procesal Constitucional, se encuentran inmersas dentro del Título I del mismo Código, el cual contiene “Disposiciones Generales de los Procesos de los Procesos de Habeas Corpus, Amparo, Habeas Data y Cumplimiento”; por lo que, no se tendría que hacer mayor esfuerzo interpretativo para estimar que las disposiciones contenidas dentro de dicho Título I resultan aplicables al Proceso Constitucional de

Cumplimiento, dentro de ellas las causales de improcedencia generales contenidas en el mismo, las cuales como ya se dijo buscan resguardar la residualidad y excepcionalidad de tales procesos constitucionales [...]”. (Juzgado Constitucional de Arequipa, 2019)

Como se puede observar hasta el momento, se resaltó mucho en esta resolución la importancia de la residualidad y excepcionalidad de los Procesos Constitucionales, la cual justamente se sustente en la causal de improcedencia analizada.

Finalmente señala que “[...] *La doctrina especializada se ha pronunciado conforme al criterio esbozado por este Juzgado. Así, según Gómez Sánchez Torrealva, de la lectura del Código Procesal Constitucional se advierte que existen causales generales de improcedencia (artículo 5) y causales particulares de improcedencia (artículo 70), aplicables al Proceso Constitucional de Cumplimiento. Por su parte, Mesía Ramírez señala: “La demanda de cumplimiento puede ser rechazada de plano por el juez si la considera manifiestamente improcedente. Para ello deberá motivar los fundamentos de su decisión. El rechazo in limine procede por las causales de improcedencia contempladas en el artículo 5 del Código Procesal Constitucional en cuanto le sean aplicables (utilización de vías paralelas, no haber cumplido con remitir el documento de fecha cierta o que el juez considere que hay vías igualmente satisfactorias donde hacer valer el derecho). También procede por las causales establecidas en el artículo 70 del código (causales específicas de improcedencia del proceso de cumplimiento)” (énfasis agregado); por lo que, la posición que asume este Despacho respecto a que si resultan aplicables al proceso de cumplimiento las causales de improcedencia previstas en el artículo 5° del Código Procesal Constitucional, también encuentra respaldo en la doctrina nacional. [...] Por último, cabe traer a colación que, el Tribunal Constitucional Peruano en su jurisprudencia viene aplicando causales de improcedencia contenidas en el artículo 5 del Código Procesal Constitucional, al Proceso Constitucional de Cumplimiento, tal como ha sucedido entre otros, en los expedientes N° 02676-2012-PC/TC y 03935-2017-PC/TC. [...]”.* (Juzgado Constitucional de Arequipa, 2019)

Queda claro, entonces, que la causal es perfectamente aplicable al Proceso de Cumplimiento y por lo tanto se reafirma la tesis de que este al igual que el Amparo es un proceso excepcional y no alternativo. Sin embargo, considero de vital importancia

indicar que, en caso de que el Juzgado Constitucional de Arequipa no hubiese mantenido el criterio y de haber aplicado lo indicado por la Sala, en la práctica, dicho razonamiento, generaría la eliminación de la excepcionalidad en los Procesos de Cumplimiento, abriendo la vía constitucional a cualquier pedido, que no se encuentre dentro de las causales de improcedencia contenidas en el artículo 70°, dando la posibilidad al accionante de elegir libremente entre la vía ordinaria y la constitucional, es decir, regresando a la alternatividad, lo cual resulta alarmante.

Felizmente se ha defendido la excepcionalidad de los procesos, lo cual en teoría favorece a la celeridad y protección en casos que requieren de una tutela jurisdiccional inmediata. Ahora tocaría analizar, si es que en la práctica se ve reflejada tal situación, empezaremos por un análisis meramente legal de lo que sucede en el Proceso Cumplimiento y el Proceso Contencioso Administrativo, para finalmente aterrizar en el análisis de los resultados, los cuales nos mostraran una radiografía de lo que está sucediendo realmente con estos procesos.

Lo primero que uno advierte al tratar de analizar la estructura procesal del Proceso de Cumplimiento, es que este no cuenta con una estructura propia, lo cual es criticable y a criterio personal resulta una grave falla del legislador. El artículo 74° del C.P.Const. sostiene lo siguiente: *“El procedimiento aplicable a este proceso será el mismo que el previsto por el presente Código para el proceso de amparo, en lo que sea aplicable. El Juez podrá adaptar dicho procedimiento a las circunstancias del caso”*[CITATION Per04 \l 10250].

En tal sentido, y como lo veníamos comentando previamente, el Cumplimiento basa su estructura procesal en la estructura del Amparo, lo cual no me parece adecuado en razón a que cada proceso tiene objetos de protección diferentes, y si bien ambos son Procesos Constitucionales, por lo general, los Procesos de Cumplimiento no tienen la complejidad que pueden presentar los Procesos de Amparo, en donde se debe verificar si existe o no la afectación de un derecho y si esta es desproporcional e irrazonable; mientras que el Proceso de Cumplimiento busca proteger la eficacia de las normas y de los actos administrativos, por lo que basta verificar que la norma o la resolución, cuyo cumplimiento se requiere, cumpla los requisitos desarrollados por el Tribunal Constitucional y que no carezca de ningún vicio.

Esta situación genera, en la práctica, que las demandas de Cumplimiento sean tramitadas bajo las reglas del Proceso de Amparo, y es aquí donde se genera el problema que pretendemos abordar en el presente trabajo, el cual se ve con mayor claridad al comparar esta estructura con la de un proceso muy similar al Cumplimiento, el Proceso Contencioso Administrativo Urgente.

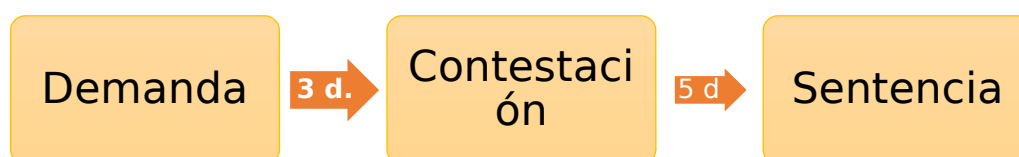
Este proceso, a diferencia del Cumplimiento se tramita en la vía ordinaria, y posee una estructura por demás similar al mencionado Proceso Constitucional, es aquí donde recae la importancia de hacer diferenciar la alternabilidad de la excepcionalidad, por lo que ahora teniendo claro que los Procesos Constitucionales son excepcionales, podemos señalar con total seguridad que ante el incumplimiento por parte de la administración la vía natural sería en primer momento el Contencioso Administrativo Urgente, mientras que el Cumplimiento quedaría reservado a casos urgentes y especiales que ameriten una tutela constitucional; no obstante, de lo que se ha podido observar durante esta investigación (véase Tabla N° 01 y 04), en la práctica muchos abogados acuden directamente en búsqueda de tutela constitucional, lo que lleva a que sus demandas sean declaradas improcedentes por la existencia de la vía ordinaria a la cual pueden acudir.

Hasta este punto quedaría todo muy claro, sin embargo, al observar la estructura del Proceso Contencioso Administrativo Urgente advertimos que, a un nivel legal, posee un proceso más célere que el propio Cumplimiento, lo cual contravendría la lógica que sustenta la excepcionalidad de los Procesos Constitucionales. Veamos la comparación de ambos procesos.

Proceso Constitucional de Cumplimiento



Proceso Contencioso Administrativo Urgente



Como se observan ambos son muy similares existiendo una única, pero muy relevante, diferencia; el tiempo para poder realizar la contestación el cual es de 3 días en el proceso ordinario mientras que se otorgan 5 días en el Proceso Constitucional, por lo que en un proceso “ideal”, resultaría más célere la vía ordinaria que la constitucional.

Por consiguiente, si la premisa que habíamos desarrollado indicaba que los Procesos Constitucionales son excepcionales para casos de urgencia; estos deben ser más céleres que los ordinarios a efecto de brindar esa tutela que las circunstancias demandarían. Sin embargo, advertimos que la vía ordinaria cuenta, *a priori*, con una vía que permite una mayor celeridad, por tanto, existiría una contradicción en el desarrollo legislativo de estos procesos que merecería corregirse, en razón a que conlleva un distanciamiento de la naturaleza misma de los Procesos Constitucionales, dado que no se estaría cumpliendo con la mencionada característica.

Ahora, analizaremos los resultados de la investigación a efecto de corroborar si en la práctica se presenta esta incongruencia y determinar en qué medida.

Lo primero resaltable es el contraste que se observa respecto de las demandas declaradas improcedente en etapa de calificación, dado que en el proceso de cumplimiento (Tabla 01) encontramos una amplia mayoría que representa el 77% de los expedientes estudiados, mientras que únicamente un 5% de las demandas en el Contencioso Administrativo Urgente (Tabla 11) son declaradas improcedentes en esta etapa. Por otro lado, se advierte la misma diferencia en cuanto a las demandas admitidas, pues mientras que en el Proceso de Cumplimiento únicamente se admitieron a trámite el 21% de las demandas estudiadas, en el Proceso Contencioso representa el 91%.

Esta enorme diferencia nos lleva a preguntarnos, en un primer momento, cuáles son los motivos por los que sucede esto. La respuesta se encuentra en la Tabla 04 del apartado de resultados, en la cual se desarrollan las causales que sustentaron las resoluciones de improcedencia en el Proceso de Cumplimiento, observándose que la principal de ellas es la contemplada en el artículo 5.2°, la cual fue desarrollada previamente, y como lo comentamos es justamente esta causal aquella que “defiende” la excepcionalidad de los Procesos Constitucionales; esta causal representó el 85.7%

de las resoluciones que pusieron fin al proceso en etapa de calificación, debiendo resaltarse que en cada una se señaló al Proceso Contencioso Administrativo Urgente como vía igualmente satisfactoria, a la cual se debía acudir como regla general.

En ese sentido, conforme a lo indicado por el Tribunal Constitucional [CITATION Cas15 \l 10250], para que se pueda considerar a un proceso como vía igualmente satisfactoria, no basta únicamente con que el derecho, respecto del cual se busca tutela, pueda ser exigido en un determinado proceso; sino que establece unas características que deben analizarse, a saber: Que la estructura del proceso es idónea para tutelar el derecho; - Que la resolución que se fuera a emitir podría brindar tutela adecuada; - Que no existe riesgo de que se produzca la irreparabilidad; y - Que no existe necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias.

Se puede afirmar que existirían dos tipos de condiciones para considerar al Proceso Contencioso Administrativo Urgente como una vía igualmente satisfactoria: 1) las objetivas, relacionadas a la idoneidad de la estructura procesal; al respecto, el mencionado proceso sí cuenta con una estructura idónea, incluso más célere, que permitiría la tutela inmediata de una forma óptima; 2) las subjetivas, las cuales estarán relacionadas a cada caso en concreto y que dependerán del criterio del juzgador, quien deberá identificar la presencia de alguna de éstas, las cuales se encuentran ligadas, indudablemente, a la necesidad de urgencia que pueda tener el accionante.

En consecuencia, se confirma la premisa respecto de la cual el Proceso Contencioso Administrativo Urgente, resulta la vía natural para la protección de la eficacia de las normas y actos administrativos, mientras que el Proceso de Cumplimiento buscaría brindar una protección óptima para situaciones particulares en las que se acredite la urgencia de tutela, por algún motivo que puede ser directamente relacionado con el accionante, como alguna enfermedad, necesidad, etc. Es por esto por lo que, solo un 21% de las demandas de Cumplimiento son admitidas a trámite, mientras que la mayoría son declaradas improcedentes, siendo la principal causal utilizada en estas resoluciones, la existencia del Proceso Contencioso Administrativo Urgente.

Al respecto, es clave mencionar lo observado en la Tabla 05, dado que se podría pensar que un gran número de demandas de Cumplimiento declaras improcedentes

conllevaría un gran número de recursos de apelación; sin embargo, este no sería el caso, pues del total de expedientes estudiados que contaban con resolución de improcedencia en etapa de calificación, únicamente se presentaron recursos de apelación en 7.8%, mientras que las resoluciones que fueron consentidas representan el 92.2%, evidenciando la fortaleza de los argumentos usados, especialmente en cuanto al contenido del artículo 5.2° del C.P.Const., causal que conforme a la Tabla 06 solo representaría el 33.3% de las resoluciones apeladas; no obstante, esta cifra es engañosa ya que, al ver los números con mayor cuidado, se advierte que solo dos resoluciones que contenían esta argumentación cuentan con apelación; los números se hacen más contundentes al analizar la Tabla 07, advirtiéndose que del total de las resoluciones que contemplaron esta causal de improcedencia solo el 3% fueron apeladas.

Ahora bien, regresando a la Tabla 04 que se venía analizando, podemos observar información que amerita resaltarse, como es el caso de las demás causales de improcedencia; existen algunas causales relacionadas con el apartado del Proceso de Cumplimiento dentro del C.P.Const., como es de los artículos 70.8°, 69° y 66°; no obstante, las dos más utilizadas después de la ya mencionada correspondiente al artículo 5.2°, son dos que tienen un sustento más jurisprudencial, más que meramente legal, son las desarrolladas en el Precedente Villanueva Valverde, que a su vez también se analizan al momento de sentenciar, lo cual resulta importante para el presente trabajo.

En tal sentido el Tribunal Constitucional señaló, en dicho precedente, que *“Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes:*

- a) *Ser un mandato vigente;*
- b) *Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo;*
- c) *No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares;*

d) *Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; y,*

e) *Ser incondicional.*

Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.

Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá:

f) *Reconocer un derecho incuestionable del reclamante.*

g) *Permitir individualizar a beneficiario.*

Estos requisitos mínimos se justifican porque el proceso de cumplimiento, diseñado por nuestra Constitución y el Código Procesal Constitucional, dado su carácter sumario y breve, no es el adecuado para discutir los contenidos de normas generales cuyos mandatos no tienen las características mínimas a que hemos hecho referencia, o de normas legales superpuestas que remiten a otras, y estas a su vez a otras, lo cual implica una actividad interpretativa compleja que, en rigor, debe llevarse a cabo a través de las vías procedimentales específicas”. (Tribunal Constitucional del Perú, 2005)

Por otro lado, se advierte que conforme la Tabla 03, del pequeño número de demandas que fueron admitidas a trámite, solo el 33.3% de ellas cuenta con sentencia a la fecha que se realizó el corte de recolección de datos, mientras que el 66.7% aún se encontraban en proceso. Al estudiar los expedientes que cuentan ya con sentencia, se observó que, conforme a la Tabla 09, más de la mitad de estas demandas fueron declaradas fundadas (57.1%) obteniendo un pronunciamiento favorable para los demandantes, mientras que ninguna de ellas fue declarada infundada; no obstante, el 42.9% fue declarada improcedente, lo cual es resaltante, pues no habría un pronunciamiento de fondo.

Conforme a la Tabla 10, se advierte que todas las sentencias que declararon improcedente la demanda se justificaron en lo señalado previamente, es decir, en los requisitos establecidos para la procedencia de un Proceso de Cumplimiento en el Precedente Maximiliano Villanueva, lo cual nos muestra que se realiza una doble

revisión de estos requisitos dado que se encuentran presentes como causales de improcedencia en autos de calificación de demanda, como en sentencias. Adicionalmente, cabe resaltar que al no cumplirse uno de ellos, automáticamente, impediría un pronunciamiento de fondo.

Finalmente, respecto de las sentencias emitidas en el Proceso de Cumplimiento, se advierte que, conforme a lo señalado en la Tabla 08, el 28,6% fueron apeladas, una cifra que se encuentra dentro de lo razonable, dado que el 71,4%, amplia mayoría, fue consentida.

Ahora bien, en contraste con el Proceso Contencioso Administrativo de Urgencia, veíamos que el porcentaje de demandas declaradas improcedentes es muy bajo, mientras que la mayoría son declaradas admisible, y tan solo el 5% son declaradas improcedentes.

En esta ilación de ideas, podemos ver otro contraste resaltante en cuanto al estado del proceso de las demandas admitidas, pues mientras que en el Cumplimiento el porcentaje sentenciado es bajo, en el Contencioso Urgente ocurre todo lo contrario dado que según la Tabla 12 el 86.8% cuentan ya con sentencia, quedando en proceso únicamente el 13.3%. Por tanto, en base a esta comparación podríamos anticipar que el Proceso Contencioso Administrativo brinda mayor celeridad no solo en un nivel legal (estructura procesal diseñada por el legislador), sino que también en la práctica.

Otro punto importante es el resultado de estas sentencias, las cuales, en su mayoría, declararon las demandas fundadas las cuales representan el 60,8% del total; por otro lado, se declaró infundada el 31.6%, e improcedente el 7.6% (véase Tabla 13). Ahora al realizar el contraste vemos que la tasa de demandas declaradas fundadas es mayor en el Proceso Contencioso que en el constitucional, y que, si bien existe una tasa representativa de demandas infundadas, más del 92% de demandas encontraron un pronunciamiento sobre el fondo de sus peticiones, lo cual resulta positivo en términos de tutela jurisdiccional.

Con este marco que nos brinda este resultado, pasamos a comparar directamente el tiempo promedio en cuanto a la calificación de demandas, en el cual se ve que el del Proceso de Cumplimiento es ligeramente superior, existiendo una diferencia de 1.8 días (Véase Tabla 14), que como lo explicamos previamente se puede deber a que el

Juzgado Constitucional elabora un gran número de resoluciones de improcedencia que innegablemente requieren de mayor detalle y por consiguiente tiempo; por lo que en términos generales, estarían muy parejos a pesar del desbalance mencionado, por lo que hasta este punto el Juzgado Constitucional estaría realizando un excelente trabajo.

Por último, y quizá más importante, es el tiempo promedio que puede tomar “el tránsito” de la estructura procesal de sendos procesos. Al respecto la Tabla 15 nos muestra un contraste mucho mayor, dado que para obtener una sentencia en el Proceso Constitucional de Cumplimiento se requiere 101.2 días más que en un Proceso Contencioso Administrativo Urgente.

En este punto, y con la data analizada, creo que ya podemos afirmar que, por lo menos en primera instancia, el Proceso Contencioso Administrativo Urgente brinda una protección más célere que el Proceso Constitucional de Cumplimiento, lo cual resulta contradictorio con los fundamentos de la excepcionalidad de los Procesos Constitucionales.

Esta discusión la retomaremos, de manera posterior, dado que es necesario tomar alguno de los aportes otorgados por los jueces a quienes se realizó una entrevista en la que se abordó esta problemática. Iniciaremos por analizar lo señalado por el Juez del Sexto Juzgado de Trabajo de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, para culminar con lo aportado por la Juez del Juzgado Constitucional de Arequipa.

La primera pregunta que se le realizó al Juez de lo Contencioso Administrativo Urgente estuvo relacionada a la estructura propia del Proceso Urgente, dado que su marco normativo no incluye las excepciones y defensas previas dentro del proceso, sin embargo, el Juez señaló en efecto, en caso de ser planteadas se realizaba el trámite conforme a lo dispuesto en el Código Procesal Civil, como norma supletoria, pero a su vez, resaltó que muy pocas veces sucede esto, que como mucho solo ocurre en un 5% de las demandas presentadas y que las más frecuentes son excepciones de cosa juzgada, dado que es habitual que los operadores de derechos en busca de un pronunciamiento distinto, vuelvan a presentar demandas que ya han sido resueltas; también comentó que ha atendido algunas excepciones por competencia, las cuales casi todas son declaradas improcedentes en aplicación del principio del favorecimiento el proceso, mientras que las primeras si suelen tener éxito, dado que se

trata de hechos objetivos de fácil corroboración. Asimismo, señaló que el saneamiento del proceso no suele dilatar mucho los procesos.

Posteriormente nos señaló que, en los Juzgados Contenciosos, por consenso, se aplica el Precedente Constitucional Maximiliano Villanueva a la hora de la calificación de la demanda, pero que él no se encontraba de acuerdo, debido que este debería ser aplicado para los Procesos Constitucionales; no obstante, ya se ha extendido al Contencioso Administrativo Urgente.

Al ser consultado por el principal problema al atender este tipo de procesos, señaló que el problema en la práctica está en segunda instancia dado que en Arequipa solo hay una Sala para 6 juzgados, en consecuencia lo que se puede haber logrado de manera rápida en primera instancia se diluye en segunda, procesalmente el proceso tiene muchos privilegios pero no se ven reflejados en la práctica; dado que por ejemplo el T.U.O. de la ley indica que si la segunda instancia confirma la primera instancia no debería proceder casación, sin embargo la Sala indebidamente invoca normas del Código Procesal Civil, que es supletorio y señala que ellos no pueden calificar el recurso de casación y lo elevan a la Suprema para que sea esta la que lo califique, lo cual dilata muchísimo el proceso para que al final la Suprema diga que bajo el principio de lo doble y conforme el recurso es improcedente. Lo que termina por desnaturalizar el fin del Proceso Urgente.

Por otro lado, al preguntar sobre la efectividad de los procesos materia de análisis, señaló que actualmente el Contencioso Urgente resultaba más efectivo, debido a que la norma establece que en un Proceso Contencioso puedes otorgar fácilmente cualquier medida cautelar, el trámite es breve, pero también se debe mucho a la realidad de cada órgano constitucional. Señaló que el problema es que en un proceso judicial hay varios actores y el operador judicial es importante, por lo que puedes tener el diseño procesal perfecto, pero si el operador no lo trabaja bien se convierte en imperfecto.

En este sentido, indicó que también existe cierta alternatividad, dado que considera que todos estos tipos de demandas deberían ser vistos en el Contencioso y no en vía constitucional, sin embargo, el Tribunal Constitucional, a criterio del entrevistado, habría abierto la posibilidad de acudir a la vía constitucional en diversos casos, y que

eso genera que los operadores intente acceder a esta vía, propiciando una gran cantidad de resoluciones de improcedencia a demandas que después terminan interponiéndolas en el Contencioso.

En este punto, cabe realizar una acotación a lo señalado, dado que demuestra el problema planteado, pues al no existir una clara diferenciación entre estos procesos, se genera una sobrecarga en los Procesos Constitucionales, que finalmente terminan en resoluciones de improcedencia, lo cual afecta el desempeño de estos juzgados que, por sus características, necesitan ser mucho más céleres; pero también afectan a los demandantes quienes demoran un tiempo más largo en poder obtener un pronunciamiento respecto de sus pretensiones.

Para finalizar la entrevista con el mencionado Juez, abordamos las principales diferencias entre estos procesos, a lo cual indicó que la diferencia está en la ejecución, en el Proceso Constitucional la ejecución tiene más medidas coercitivas, mientras que, en el Contencioso, solo se puede considerar una obligación de dar o hacer, esa obligación de hacer genera multa, y la obligación de dar genera una ejecución forzada que puede llegar al embargo; no obstante, señaló que en el trámite en si son muy similares, salvo que en el constitucional se puede dar destitución, lo cual es bueno, debido a que el renuente no suele ser una institución si no, un funcionario.

Por su parte la Juez Constitucional fue consultada, inicialmente, por los criterios que se aplican en su juzgado para determinar la urgencia de un caso en concreto, a lo que respondió, que en los Procesos de Cumplimiento en el Juzgado Constitucional de Arequipa aplica las causales para determinar si existe una vía igualmente satisfactoria contenidas en el Precedente Elgo Ríos, señaló que se analiza sí existen elementos objetivos y subjetivos; en el primero sí la estructura establece procedimientos idóneos para la atención de la pretensión del demandante y sí el demandante va a poder tener satisfacción; en los subjetivos, si existe una situación de irreparabilidad , causales de urgencia, que está relacionada con la situación de vulnerabilidad, la cual a su vez está relacionada, principalmente, con la edad o cuestiones de salud.

Con esto, podemos dar una de las razones por las cuales un proceso que inicialmente correspondería ser tratado en un proceso ordinario, puede ser analizado en uno

constitucional, y que principalmente se resumen en características propias del demandante, principalmente tomándose en cuenta su edad y su estado de salud.

En cuanto a los principales problemas observados en el Proceso de Cumplimiento, indicó que el primero es la elevada carga del Proceso Constitucional que impide darle la celeridad al proceso, dado que se cuenta con una sola especialista y una de apoyo que no cuenta con especialidad, mientras que todos los juzgados especializados cuentan con 3 especialistas asignados. En términos procesales, afirmó que el problema son los mandatos en la etapa de trámite, dado que se tiene que analizar la virtualidad del mandato, para ver, en un primer término, si se trata de un asunto legal, dado que hemos advertido mandatos de derechos que no les corresponden a las partes, o el demandante no cumple los requisitos para estar reconocido sobre alguna ley, pero la Administración si lo reconoce.

Continuó señalando que en ejecución existen muchos problemas, dado que es muy difícil cumplir atendiendo a la voluntad dilatoria de casi todas las entidades, asimismo, las entidades pretenden que la ejecución se dé aplicando la Ley del Proceso Administrativo, lo que no corresponde a las reglas especiales del C.P.Const., artículos 22° y 59°. Nos comentó que ante reiterados incumplimientos se aperciben con multas, copias al ministerio público, e inclusive disponer la destitución; pero también se puede aplicar principios de razonabilidad para no alterar el presupuesto, por ejemplo, un caso contra la Contraloría donde debía pagar cinco millones de soles. No obstante, siempre hay renuencia de la Administración que en la mayoría de los casos espera a ser multada. En segunda instancia muchas veces estas multas no son confirmadas, dado que la Sala tiende a dar más oportunidad a la Administración, lo que al final afecta aún más nuestra labor.

Reafirmó que la sobrecarga afecta mucho a los procesos, dado que no permite dar el debido seguimiento, por lo que los especialistas no pueden dar cuenta en el tiempo correspondiente sino en 6 meses o más, y la Administración cuenta con eso y abusa de eso, porque ya toma ese plazo para cumplir.

Finalmente, comentó que se tiene problema en cuanto quién es el responsable del cumplimiento dentro de una entidad y que generalmente demoran en designarlo; cuando lo señalan pretenden que se anule los anteriores requerimientos y en algunas

oportunidades, en segunda instancia, aplicando el Contencioso Administrativo se acepta. Pero en el constitucional, cuando la entidad demandada está notificada, se encuentra obligada a trasladar el mandato al área correspondiente.

Siguiendo con la entrevista se le realizó la misma pregunta respecto de la efectividad de los procesos en cuestión, a lo que señaló, al igual que el Juez de lo Contencioso Administrativo, que actualmente el Contencioso Urgente resulta más efectivo, pues revisado de manera abstracto tiene menor plazo que el Proceso Constitucional, pero algunos prefieren la vía constitucional porque tiene más herramientas a la hora de la ejecución. Asimismo, indicó que el Cumplimiento debe reservarse para cierto tipo de procesos; que la regla general debería ser el Contencioso y la residual tendría que ser el Cumplimiento al cual solo deban acudir aquellos en los que haya urgencia e irreparabilidad y nada más.

Ahora bien, al principio de este acápite comentábamos la Resolución N° 05 del expediente N° 00650-2018-0-0401-JR-DC-01 emitida por el Juzgado Constitucional de Arequipa, y resultaba inevitable no consultar sobre este a la Juez, quien indicó que si la Sala declara nulidad, es debido a un defecto de forma, y luego debemos emitir nuevo pronunciamiento; en este caso, bajo independencia de criterio, se cumplía con la causal 2 del artículo 5°. En el caso de admitir todas las demandas, lo que generaría es desnaturalizar de los Procesos Constitucionales, dado que deben ser residuales y de admitirse todos, no se podría cumplir los fines del proceso por el exceso de carga que se generaría. Cerró señalando que la Sala no puede imponer criterio, salvo que revoque.

Respecto de la posición de la Sala, en segunda instancia, sobre las resoluciones de improcedencia, indicó que en la mayoría de los casos estas son confirmadas, y que, en pocos casos, la práctica de la Sala es ir siempre por la anulación, lo que retrasa el proceso, sin embargo, en los argumentos abordan el fondo, pero luego cuando se confirma el criterio y vuelve a subir, la vuelven a declarar nula; entonces el expediente baja y sube, baja y sube. Nos comentó que en ejecución si hay opiniones divididas, dado que una Sala ha ordenado el uso del Contencioso Administrativo, lo cual no corresponde a un Proceso Constitucional.

A diferencia del Juez del Contencioso, indicó que no consideraba que existirá alternatividad, dado que la normativa defiende la residualidad, y es justamente lo que el juzgado evalúa al momento de calificar la demanda. Asimismo, ambos coincidieron en que la principal diferencia se da en la ejecución, señalando que las sentencias constitucionales tienen prioridad frente a cualquier otra sentencia que provenga de un proceso ordinario.

Finalmente, para ejemplificar el problema que vine suscitándose con los órganos de segunda instancia, la Juez citó la resolución N° 15 del expediente N° 00611-2016-0-0401-JR-DC-01, en la cual su juzgado reafirmó criterio una vez más respecto a la aplicación del C.P.Const. para la ejecución de las sentencias, dado que mediante el Auto de Vista N° 263-2019-3SC, la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Arequipa, declaró la Nulidad de la resolución N° 11, en la cual se requería a la demandada, en este caso la Municipalidad Provincial, informe de la ejecución de la sentencia firme bajo apercibimiento de multa; dicha resolución fue declarada nula por la Sala, en razón que esta consideraba que en el caso de obligaciones de dar suma de dinero, se debería aplicar el artículo 47° de la Ley 27584; lo cual fue desestimado en la mencionada resolución N° 15, pues conforme con el marco legal constitucional corresponde aplicar el artículo 59° del C.P.Const. que contiene un mandato expreso al respecto.

Claramente esta falta de sintonía termina perjudicando a quienes buscan una tutela jurisdiccional efectiva, lo que se ve agravado al considerar que los casos admitidos a trámite en el Proceso Constitucional de Cumplimiento suelen requerir, por sus características propias, protección urgente.

De sendas entrevistas, se puede concluir principalmente en dos puntos clave; el primero está relacionado con la similitud extraordinaria de estos procesos, acercándose a la duplicidad de estos, y el segundo relacionado a la efectividad del Proceso Contencioso Administrativo Urgente frente al Cumplimiento, debiendo ocurrir lo contrario, al menos teóricamente. Por otro lado, el principal problema, más allá de la carga procesal, se encuentra en el tránsito a la segunda instancia, pues ambos jueces señalaron que lo avanzado en primera instancia suele diluirse en una segunda instancia que, aparentemente, resulta en extremo formalista no encontrándose

familiarizada aún con las características propias de estos procesos, desconociendo incluso, principios aplicables a cada uno de ellos.

Ahora bien, a lo largo del presente trabajo hemos analizado a detalle el Proceso Constitucional de Cumplimiento, demostrando que a pesar de que lleva ya muchos años dentro de nuestro ordenamiento jurídico, existen muchas dudas, falencias y controversias a su alrededor. Es por estas razones que consideramos que, a efecto que dicho proceso pueda cumplir el objeto para el cual fue creado debe existir una modificación en la normativa actual, de lo contrario tendremos dos procesos similares, con escasas diferencias que finalmente no favorecen a quienes buscan protección.

Como lo habíamos visto, existe incoherencia entre la estructura procesal del Cumplimiento y su naturaleza de Proceso Constitucional, dado que un proceso ordinario (Contencioso Administrativo Urgente) cuenta con una estructura óptima para obtener, por lo menos en primera instancia, un pronunciamiento de la forma más célere posible. Una de las principales causas por las que considero que se da esto, es que el Proceso Constitucional de Cumplimiento no goza de una estructura procesal propia, dado que la comparte con el Proceso de Amparo, debido a que el legislador remite el Proceso de Cumplimiento a esta, que, si bien permite que se adapte a los casos en concreto, desde nuestro punto de vista, podría mejorar sin tener muchas modificaciones.

Continuando con esta ilación de ideas, vemos que actualmente, al menos dentro de la región Arequipa, se observa que el Proceso de Cumplimiento suele ser menos célere que el Contencioso, lo cual, en parte tiene que ver con la carga procesal que soporta nuestro único Juzgado Constitucional; también responde a la diferencia que resaltamos en la estructural procesal, dicha diferencia es bastante amplia, existiendo una diferencia superior a 100 días, lo cual rompe con la lógica de los Procesos Constitucionales.

Asimismo, hemos visto que son muy pocos los procesos que terminan por tramitarse dentro del Proceso de Cumplimiento, dado que la mayoría de estos son declarados improcedentes, justamente debido a la existencia de un proceso ordinario que cumple todas las características de vía igualmente satisfactoria. Pero lo más resaltante, es que,

tanto en etapa de calificación de demanda, como al momento de sentenciar, se evalúa aquellos requisitos establecidos por el Tribunal Constitucional en el Precedente Vinculante, Maximiliano Villanueva, por lo que podría adaptarse el referido proceso a efecto de que una revisión baste para poder solicitar el cumplimiento a la Administración.

Por tanto, se puede apreciar la necesidad del Proceso de Cumplimiento de tener una estructura procesal propia, esto permitirá un mejor tratamiento de los pocos expedientes que son admitidos a trámite, y alinearía este proceso con su naturaleza constitucional, además de marcar diferencias con su ahora par del Contencioso Administrativo.

En ese sentido, al analizar este tipo de procesos, apreciamos una similitud de este proceso con el Proceso Único de Ejecución del Código Civil, tratándose de una obligación por parte del Estado y con las demás características propias, pero cuya estructura podría aportar en gran medida a una tutela jurisdiccional eficaz, pues conforme al marco normativo actual, solo procederá el cumplimiento cuando exista una obligación clara directa, sin controversias, y que cumpla con lo dispuesto en el recientemente citado precedente del Tribunal Constitucional.

Traigo esto a colación debido a que como ya veníamos mencionando, se observa que en la práctica, dentro del Proceso de Cumplimiento, se realiza una suerte de calificación doble de los presupuestos desarrollados en el Precedente Maximiliano Villanueva, es decir que estos son verificados y exigidos tanto a la hora de calificar la demanda, siendo estas algunas de las causales de improcedencia, en dicha etapa, pero a su vez, representan la totalidad de las causales de improcedencia en sentencias de primera instancia.

No obstante, estos elementos resultan de fácil verificación con el solo análisis de la demanda, en la cual debe contemplarse el *mandamus* cuyo cumplimiento se busca en el proceso, del cual se puede extraer toda la información necesaria a efecto de verificar si es exigible o no, por lo que resulta ineficiente e incluso contraproducente realizar un nuevo análisis en la sentencia de algo que ya fue previamente verificado, y con lo cual podría emitirse un mandato de ejecución directamente a la Administración; más aún cuando el cumplimiento no procedería únicamente en

determinados supuestos que, al igual que los requisitos de la demanda, podrían detallarse fácilmente los cuales, podrían ser causales de oposición a la orden ejecutiva, lo que otorgaría innegable celeridad al proceso, sobre todo a juzgados con gran carga procesal, pues como se observa de los resultados, hasta el momento de la calificación de la demanda el tiempo promedio entre ambos procesos es bastante parejo, sin embargo, cotejando con lo indicado por la Juez Constitucional en la entrevista realizada, una vez superada esta etapa el especialista no tiene la posibilidad de estar revisando constantemente el expediente y el cumplimiento de algún requerimiento o acto procesal, lo que lleva a demoras de hasta 6 meses o más, plazo con el que “cuentan” las entidades, para retrasar lo más posible el cumplimiento de sus obligaciones.

Es importante aclarar, dado que se hizo mención al Proceso Único de Ejecución, que el estudio de dicho proceso no forma parte de la presente investigación, sin embargo, se trasluce que en cierta forma, junto con el Proceso de Cumplimiento, posee objetivos comunes, pues en ambos casos se cuenta con un derecho ya reconocido cuyo cumplimiento no se ha realizado, por ello creemos que su estructura puede inspirar una modificación al Proceso de Cumplimiento, a efecto de convertirlo en un proceso mucho más ágil y que pueda diferenciarse claramente del Proceso Contencioso Administrativo.

Aunado a lo mencionado, es preciso indicar que como lo habíamos mencionado el Proceso de Cumplimiento no cuenta con una estructura procesal propia, remitiéndose a la del Proceso de Amparo, no obstante, el propio C.P.Const. en su artículo 74°, el cual remite a las reglas del Amparo, autoriza al Juez apartar dicho procedimiento a las circunstancias del caso, lo cual denota la voluntad de los legisladores de otorgar flexibilidad a este proceso, como se venía comentando a lo largo del desarrollo de la presente investigación, por lo cual, basándonos en esta flexibilidad, no debería haber resistencia por parte del legislador para poder realizar modificaciones en este proceso, dado que incluso sin estas los jueces podrían modificar el proceso a efecto de cumplir con el objeto del mismo.

Ahora bien, recordando un poco la estructura del Proceso Único de Ejecución, pude tener tres variantes como veremos a continuación, siendo las más generales las dos primeras, mientras que la tercera resulta ser muy poco usual:

Escenario 1



Escenario 2



Escenario 3



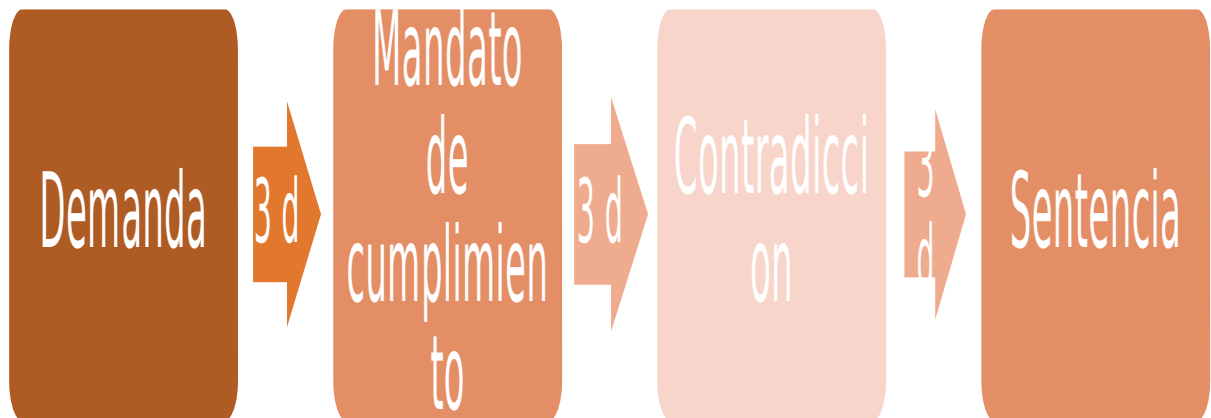
En ese sentido, como se puede observar, el citado proceso tiene una estructura más ágil, y sobre todo se logra una tutela de manera eficaz y célere, dado que el Juez al comparar los requisitos de procedencia, ordena a quien corresponda el cumplimiento de la obligación, solo siendo posible realizar contradicción bajo determinado supuesto, lo cual ayuda a que ya no se alarguen innecesariamente los proceso bajo tecnicismos legales y evita que se juegue con los plazos legales para alargar lo más posible el cumplimiento de una obligación; dado que al ya ser instado a su cumplimiento con la primera resolución, el demandado está incentivado en realizar la contradicción en el menor tiempo posible para evitar la ejecución forzada.

Abordado este punto, considero que dicha estructura puede ser extrapolada al Proceso de Cumplimiento, esto en razón a la flexibilidad de dicho proceso otorgada por el legislador y a lo observado en la práctica, dado que una vez realizada la calificación de la demanda ya se tiene en gran medida certeza respecto del resultado final del proceso debido a que ya se cuenta necesariamente con el documento respecto del cual nace la obligación, el requerimiento a la administración de cumplimiento y la resolución en la que niega o se resiste al cumplimiento de ser el caso; documentos más que suficientes para poder evaluar si lo solicitado tiene sustento o no, más aún cuando a la hora de sentenciar se vuelven a verificar los mismos requisitos que fueron evaluados para el auto de admisión.

En consecuencia, para que el Proceso de Cumplimiento pueda ser un proceso más célere y eficaz, como su naturaleza constitucional lo demanda, será necesario realizar una modificación al actual Código Procesal, dotándolo de una estructura propia y que lo diferencie del Proceso Contención Administrativo Urgente. Asimismo, esto podría reducir el trabajo y la carga procesal en los juzgados, dado que dicha revisión se tendría que realizar una única vez y no dos veces. Cabe señalar que no se afectaría el derecho de defensa de la Administración Pública, pues en caso de considerarlo conveniente podría realizar una contracción por algunas de las causales que incluiremos en la propuesta legislativa.

Así las cosas, el Proceso de Cumplimiento podría adoptar la siguiente estructura:





Para tal efecto en el auto de calificación, que ahora pasaría a ser un mandato de cumplimiento, sería evaluado con rigurosidad, a efecto de que se verifique no solo los requisitos de la demanda y requisitos especiales del Proceso de Cumplimiento, sino que también, los requisitos establecidos por el Tribunal Constitucional, como ya es práctica común en los juzgados.

Los requisitos antes mencionados son los contenidos en el Precedente Villanueva Valverde, a saber:

- a) *Ser un mandato vigente;*
- b) *Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo;*
- c) *No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares;*
- d) *Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; y,*
- e) *Ser incondicional.*

Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.

Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá:

- f) *Reconocer un derecho incuestionable del reclamante.*
- g) *Permitir individualizar a beneficiario.”. (Tribunal Constitucional del Perú, 2005)*

Una vez verificados estos requisitos, se buscaría que, en el primer auto, el Juzgado Constitucional pueda instar a la Administración Pública, al cumplimiento de la obligación respecto de la cual se busque tutela, ello conforme a las reglas del artículo 22° del C.P.Const. y que únicamente se permita realizar una contradicción bajo cláusulas cerradas establecidas en la propuesta legislativa, que se basaran únicamente en elementos objetivos.

Dichas causales también podrían ser adaptadas del Proceso Único de Ejecución por lo cual proponemos las siguientes:

- Nulidad posterior de la resolución que contiene la obligación.
- Cumplimiento de la obligación.
- Extinción de la obligación.
- Falsedad del documento que contiene la obligación.
- Inexigibilidad por incumplimiento de alguno de los requisitos de procedencia.

Por tanto, aplicando esto, en primer lugar, diferenciamos el Proceso de Cumplimiento del Contencioso Administrativo y lo dotamos de las características propias de un proceso constitucional, pues ahora será un proceso mucho más célere y ágil, brindando una mejor tutela y reduciendo tiempo en la obtención de esta.




CONCLUSIONES

1. Durante la presente investigación, se ha analizado la estructura procesal del Proceso Constitucional de Cumplimiento y la del Proceso Contencioso Administrativo Urgente en primera instancia, a efecto de determinar sus diferencias y similitudes, para finalmente a través de la propuesta legislativa proponer modificaciones al Código Procesal Constitucional con la finalidad de mejorar la estructura de Proceso de Cumplimiento y acercarlo a las características que todo Proceso Constitucional debe tener.
2. Realizada la comparación tanto a nivel legal como a nivel de aplicación práctica de ambas estructuras procesales, se concluye que al revisar directamente las estructuras otorgadas por el legislador ambos procesos son idénticos en cuanto a sus etapas, no obstante, en relación a los plazos otorgados, se puede afirmar que el Proceso Contencioso Administrativo Urgente es más célere dado que el Proceso de Cumplimiento, al no tener una estructura propia y al remitirse a la estructura del Amparo se otorga un plazo de 5 días al demandado para realizar la contestación, mientras que el Proceso Contencioso tan solo otorga 3 días, manteniendo el resto de la estructura completamente idéntica. Por otro lado, se identificó que la principal diferencia se encuentra a la hora de la ejecución de la sentencia, dado que el Código Procesal Constitucional cuenta con más herramientas para lograr el cumplimiento de esta, aunque esto no siempre se vea reflejado en la realidad.
3. Analizados los expedientes de ambos procesos, se determinó que el Proceso Constitucional de Cumplimiento tiene una duración promedio de 298.28 días calendario, mientras que el Proceso Contencioso Administrativo tiene como promedio 197.26 días calendario, demostrando ser considerablemente más célere, por lo menos dentro de la Región Arequipa.
4. Se han identificado tres factores principales, pero relacionados, que generan demora dentro de los Procesos de Cumplimiento en primera instancia, el primero de ellos es la existencia de un Juzgado Único en la Región; el segundo, relacionado al primero, es la sobrecarga procesal que soporta dicho juzgado, la cual muchas veces se genera por la creencia de la alternatividad entre Procesos Constitucionales y ordinarios, lo cual se refleja en un inmenso número de resoluciones de improcedencia en etapa de calificación; y finalmente la falta de una estructura propia puede influir en que el mencionado

proceso no cumpla con las características propias de un Proceso Constitucional y sea menos célere que un proceso ordinario como el Contencioso Administrativo Urgente.

5. Del análisis de los expedientes, se desprende que, del total de la muestra de demandas de cumplimiento interpuestas, se ha identificado, que tan solo el 21% son admitidas a trámite, mientras que el 77% son declaradas improcedentes en etapa de calificación, asimismo, resulta sorprendente que el 85.7% de estas demandas se declararon improcedentes bajo la causal contenida en el artículo 5.2° del Código Procesal Constitucional, el cual hace referencia a la existencia de una vía igualmente satisfactoria, cabe resaltar que en cada una de estas resoluciones de improcedencia se hizo referencia expresa al Proceso Contencioso Administrativo como vía igualmente satisfactoria.
6. Con base en lo observado en la aplicación práctica del Proceso de Cumplimiento, los datos obtenidos, así como teniendo presente las características propias del proceso de cumplimiento; se ha realizado una propuesta legislativa, para dotar a dicho proceso de una estructura procesal propia, teniendo en cuenta la flexibilidad que el Código Procesal Constitucional otorga a dicho proceso a través del artículo 74°, y tomando como inspiración el Proceso Único de Ejecución, debido a la similitud en cuento al concepto de ambos procesos.



PROPUESTA LEGISLATIVA

Una vez efectuado el análisis de la estructura procesal del Proceso Constitucional de Cumplimiento y del Proceso Contencioso Administrativo Urgente, y habiéndose considerado necesario la modificación de la estructura procesal del Cumplimiento a efecto que pueda diferenciarse y brindar una tutela acorde con las características que la doctrina ha desarrollado para los Procesos Constitucionales; brindamos una propuesta normativa a partir de todo el análisis efectuado a lo largo de las páginas precedentes.

Para ello, observamos que es necesario realizar una modificación al apartado referido al Proceso de Cumplimiento dentro del Código Procesal Constitucional, con el objeto de proteger el derecho de tutela de los accionantes y dotar de una estructura propia al Proceso de Cumplimiento acorde con el objeto de que este persigue. Por tanto, se presentará una normativa que introduzca las modificaciones necesarias para introducir una nueva estructura la cual se sustenta en los datos obtenidos en la investigación, la revisión de la normativa correspondiente y la observación de la práctica común en los juzgados.

PROYECTO DE LEY

LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL EN LO REFERIDO AL PROCESO CONSTITUCIONAL DE CUMPLIMIENTO.

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer modificar la estructura procesal del Proceso Constitucional de Cumplimiento, dotándolo de una estructura propia y adecuada para la consecución de su objeto. [CITATION Per04 \l 10250]

Artículo 2.- Alcance de la Ley

Se dispone la Modificación del Título V del Código Procesal Constitucional, referido al Proceso de Cumplimiento y todas las implicancias que estas traigan consigo. Por lo

tanto, se dispone Modificación de los artículos 69°, 72°, 73° y 74° del Código Procesal Constitucional, Ley 28237. [CITATION Per04 \l 10250]

TÍTULO II

Modificación del Proceso Constitucional de Cumplimiento

Artículo 3.- El artículo 69°:

Dice: *“Para la procedencia del Proceso de Cumplimiento se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el cumplimiento del deber legal o administrativo, y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud. Aparte de dicho requisito, no será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir”.*[CITATION Per04 \l 10250]

Debe Decir: Para la procedencia del Proceso de Cumplimiento se requerirá:

1. Que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el cumplimiento del deber legal o administrativo, y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud. Aparte de dicho requisito, no será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir.
2. Que el mandato cuyo cumplimiento es pretendido cumpla con las siguientes características:
 - a) Ser un mandato vigente;
 - b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo;
 - c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares;
 - d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; y,
 - e) Ser incondicional.

Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.

Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá:

f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante.

g) Permitir individualizar al beneficiario.

Artículo 4.- El artículo 72°:

Dice: *“La sentencia que declara fundada la demanda se pronunciará preferentemente respecto a:*

- 1. La determinación de la obligación incumplida;*
- 2. La orden y la descripción precisa de la conducta a cumplir;*
- 3. El plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que no podrá exceder de diez días;*
- 4. La orden a la autoridad o funcionario competente de iniciar la investigación del caso para efecto de determinar responsabilidades penales o disciplinarias, cuando la conducta del demandado así lo exija”.*[CITATION Per04 \l 10250]

Debe decir: El Mandato de Cumplimiento que ordena a la Administración Pública el cumplimiento de una obligación debe contener:

1. La determinación de la obligación incumplida;
2. La orden y la descripción precisa de la conducta a cumplir;
3. El plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, el cual será de máximo de 3 días.
4. La orden a la autoridad o funcionario competente de iniciar la investigación del caso para efecto de determinar responsabilidades penales o disciplinarias, cuando la conducta del demandado así lo exija.

La sentencia que declara fundada confirmara lo dispuesto en el Mandato de Cumplimiento y aplicará las sanciones correspondientes en caso el incumplimiento persista; en caso de que mediante Contradicción la

Administración haya demostrado que la petición carece de fundamento, se revocara el mandato de cumplimiento y se declarara improcedente la demanda.

Artículo 5.- El artículo 73°:

Dice: *“La sentencia firme que ordena el cumplimiento del deber omitido, será cumplida de conformidad con lo previsto por el artículo 22° del presente Código.”*
[CITATION Per04 \l 10250].

Debe decir: Tanto el Mandato de Cumplimiento como la sentencia firme que ordena el cumplimiento del deber omitido será cumplida de conformidad con lo previsto por el artículo 22° del presente Código.

Artículo 6.- El artículo 74°:

Dice: *“El procedimiento aplicable a este proceso será el mismo que el previsto por el presente Código para el Proceso de Amparo, en lo que sea aplicable. El Juez podrá adaptar dicho procedimiento a las circunstancias del caso.”*
[CITATION Per04 \l 10250].

Debe decir: El procedimiento aplicable a este proceso será el siguiente. Una vez presentada la demanda el Juez cuenta con 5 días hábiles, a efecto de emitir un Mandato de Cumplimiento a la Administración Pública, la cual tiene un plazo máximo de 3 días para cumplir con la obligación materia del cumplimiento, no obstante, cuenta con la posibilidad de presentar una Contradicción únicamente bajo los siguientes supuestos:

- a) Nulidad Posterior de la resolución que contiene la obligación.
- b) Cumplimiento de la obligación.
- c) Extinción de la obligación.
- d) Falsedad del documento que contiene la obligación.
- e) Inexigibilidad por incumplimiento de alguno de los requisitos de procedencia.

Después de la presentación de la Contradicción, el Juez cuenta con 3 días hábiles a efecto de emitir Sentencia Final según corresponda.



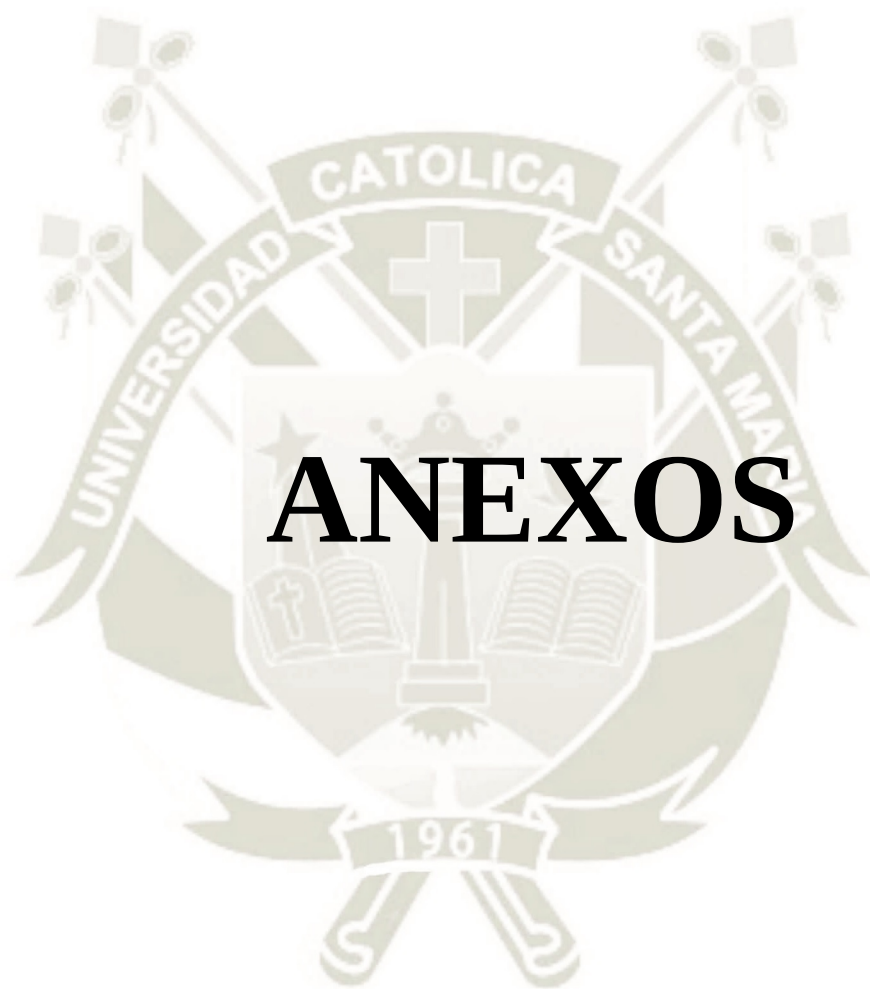
REFERENCIAS

- Asamblea Constituyente. (1979). Constitución para la República del Perú.
- Auto de Vista N° 626-2019-2SC, Expediente N° 00650-2018-0-0401-JR-DC-01 (Segunda Sala Superior de la Corte Superior de Justicia de Arequipa 2019).
- Castillo Córdova, L. (2005). Alternatividad y Excepcionalidad de los Procesos Constitucionales. *M. Suarez (Ed.) Código Procesal Constitucional Comentado* , 25-60.
- Castillo Cordova, L. (2006). *Comentarios al Código Procesal Constitucional* (Segunda Edición ed., Vol. Tomo I). Lima: Palestra Editores.
- Castillo Córdova, L. (2011). Procesos Constitucionales y principios procesales. *M. Martínez (Ed.), Derecho Procesal Constitucional*, 107 - 131.
- Congreso Constituyente de Brasil. (1988). Constitución de la República Federativa del Brasil.
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). Constitución Política del Perú. Perú.
- Congreso Constituyente Democrático. (02 de Mayo de 1994). Ley Nro. 26301. *Ley referida a la aplicación de la Acción Constitucional de Hábeas Data*. Perú.
- Congreso de Colombia . (29 de Julio de 1997). Ley 393.
- Congreso de la Republica del Perú. (31 de Mayo de 2004). Ley Nro. 28237. *Código Procesal Contitucional*. Lima, Perú: El Peruano.
- Corte IDH. Caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay, Serie C No. 112 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 02 de Septiembre de 2004).
- Corte IDH. Caso Favela Nova Brasilia vs. Brasil, Serie C No. 333 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 16 de Febrero de 2017).
- Corte IDH. Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, Serie C. No. 140 (Corte Interamerica de Derechos Humanos 31 de Enero de 2006).
- Corte IDH. Mohamed vs. Argentina, Serie C No. 255 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de Noviembre de 2012).
- Espinosa-Saldaña Barrera, E. (2012). Proceso Contencioso Administrativo peruano: evolucion, balance y perspectivas. *Revista de Derecho Administrativo - Circulo de Derecho Administrativo*, 11-20.
- Exp. 0168-2005-PC/TC, Precedente Vinculante: Maximiliano Villanueva Velarde (Tribunal Constitucional Peruano 29 de Septiembre de 2005).
- Exp. 02383-2013-PA/TC, Caso Elgo Ríos Nuñez (Tribunal Constitucional del Perú 12 de Mayo de 2015).

- EXP. N° 00023-2005-PI/TC, 00023-2005-PI/TC - Lima - Defensoría del Pueblo (Tribunal Constitucional del Perú 27 de Noviembre de 2005).
- EXP. N° 00782-2013-PA/TC, 00782-2013-PA/TC (Tribunal Constitucional Peruano 25 de Marzo de 2015).
- EXP. N° 03433-2013-PA/TC, 03433-2013-PA/TC - Lima - Servicios Postales del Perú S.A. (Tribunal Constitucional del Perú 18 de Marzo de 2014).
- EXP. N° 05427-2009-PC/TC, EXP. N° 05427-2009-PC/TC - Lima - AIDSESEP (Tribunal Constitucional del Perú 30 de Junio de 2010).
- EXP. N° 07873-2006-PC/TC, EXP. N° 07873-2006-PC/TC -Lima - Juan Felix Tueros Del Risco (Tribunal Constitucional del Perú 23 de Octubre de 2006).
- Exp. N° 191-2003-AC/TC, Exp. N° 191-2003-AC/TC- Lima - Asociación Nacional de Ex trabajadores del Instituto Peruano de Seguridad Social (Tribunal Constitucional del Perú 26 de Septiembre de 2003).
- EXP. N° 266-2002-AA/TC, EXP. N° 266-2002-AA/TC - Lima - Carmen Tafur Marín de Lazo y otros. (Tribunal Constitucional del Perú 10 de Marzo de 2005).
- EXP. N° 2877-2005-PHC/TC, EXP. N° 2877-2005-PHC/TC - Lima - Luis Sánchez Lagomarciano Ramírez (Tribunal Constitucional del Perú 27 de Enero de 2006).
- Exp. Nro. 0206-2005-PA/TC, Exp. Nro. 0206-2005-PA/TC Caso Cesar Antonio Baylon Flores (Tribunal Constitucional del Perú 28 de Noviembre de 2005).
- Exp. Nro. 04196-2004-AA/TC, Exp. Nro. 04196-2004-AA/TC Caso Cecilia Rosario Arburua Rojas (Tribunal Constitucional del Perú 18 de Febrero de 2005).
- Fernández-Rodríguez, T. R. (1992). Juzgar a la Administración contribuye también a administrar mejor. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nro. 76, Madrid, Civitas, 528.
- Ferrajoli, L. (2002). *Derecho y Razon Teoría de Cuadernos Constitucionales de la Cátedra*. Valencia.
- García Merino, F. (2018). Naturaleza procesal del proceso constitucional de cumplimiento. *Lumen (10)* , 83-89.
- Gomez Puente, M. (2000). *La inactividad de la Administración* . Pamplona: Editorial Aranzadi - Segunda Edición .
- Guerra Cerrón, J. M. (2018). La mutación del proceso contencioso administrativo y su efectividad en el derecho peruano. *Revista Derecho & Sociedad*, nro. 50, 37-53.
- Huapaya Tapia, R. (2006). Las nuevas relaciones entre el proceso constitucional de cumplimiento y el proceso contencioso administrativo: La Sentencia recaída en el expediente 01505-2005-PC/TC, caso Maximiliano Villanueva Valverde. *Revista de Derechos Administrativo PUCP*, 170-195.
- Huapaya Tapia, R. (2006). Las nuevas relaciones entre el proceso constitucional de cumplimiento y el proceso contencioso-administrativo: La Sentencia recaída en el

Expediente N° 0168-2005-PC/TC, caso "Maximiliano Villanueva Valverde". *Revista de Derecho Administrativo PUCP* , 170-195.

- Jiménez Vivas, J. E. (2020). El proceso contencioso administrativo periano: breve historia, presente y perspectivas futuras. *Revista Oficial del Poder Judicial*, Vol. 11 nro. 13, 41-79.
- Landa Arroyo, C. (2012). *El Derecho al Debido Proceso en la Jurisprudencia*. Lima: Academia de la Magistratura .
- Leon Vásquez, J. (2009). El proceso constitucional de cumplimiento y su incidencia positiva en la protección del Estado democrático de Derecho. *Revista PUCP - Foro Jurídico Nro. 09*, 188 -196.
- Marinoni, L. (2014). El mandado de injunção como remedio contra la omisión inconstitucional en el derecho brasileño. *Pensamiento Constitucional PUCP Vol. 19 Núm. 19*, 53-77.
- Nieto Garcia, A. (1962). La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo. . *Revista de Administracion Publica Nro. 37 Instituto de Estudios Politicos. Madrid* .
- Poder Ejecutivo. (2008 de Agosto de 2008). DECRETO SUPREMO N.º 013-2008-JUS. *Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo*. Lima, Perú: El Peruano.
- Precedente Vinculante: Maximiliano Villanueva Velarde, 0168-2005-PC/TC (Tribunal Constitucional Peruano 29 de Septiembre de 2005).
- Resolución Nro. 05, Expediente N° 00650-2018-0-0401-JR-DC-01 (Juzgado Contitucional de Arequipa 05 de Diciembre de 2019).



ANEXOS

I. Entrevistas

1.1. Entrevista Estructurada A (Juez Constitucional):

- ¿Cuáles son los criterios que aplica para determinar la urgencia respecto de una Acción Constitucional de Cumplimiento?

En los Procesos de Cumplimiento en el juzgado (Constitucional) de Arequipa aplicamos las causales para determinar si existe una vía igualmente satisfactoria contenidas en el Precedente Elgo Ríos, analizamos si existen elementos objetivos y subjetivos, en el primero si la estructura establece procedimientos idóneos para la atención de la pretensión del demandante, y si el demandante va a poder tener satisfacción, en las subjetivas, si existe una situación de irreparabilidad, causales de urgencia, que está relacionada con la situación de vulnerabilidad, la cual a su vez está relacionada con la edad o cuestiones de salud.

- ¿Cuáles son los principales problemas que ha observado al resolver un Proceso Constitucional de Cumplimiento?

Primero, la elevada carga del Proceso Constitucional que impide darle la celeridad al proceso que quisiéramos, dado que se cuenta con una sola especialista y una de apoyo que no cuenta con especialidad, mientras que todos los juzgados especializados cuentan con 3 especialistas asignados.

En términos procesales, los mandatos en la etapa de trámite, dado que se tiene que analizar la virtualidad del mandato, primero para ver si se trata de un asunto legal, dado que hemos advertido mandatos de derechos que no les corresponde a las partes, o el demandante no cumple los requisitos para estar reconocido sobre alguna ley, pero la administración si le reconoce.

En ejecución tenemos muchos problemas, dado que es muy difícil cumplir atendiendo a la voluntad dilatoria de casi todas las entidades, asimismo, las entidades pretenden que la ejecución se dé con la Ley del Proceso

Administrativo, lo que no corresponde a las reglas especiales del Código Procesal Constitucional, artículos 22° y 59°.

Ante reiterados incumplimientos se apercibe con multas, copias al Ministerio Público, e inclusive disponer la destitución.

Pero también se puede aplicar principios de razonabilidad para no alterar el presupuesto, por ejemplo, un caso contra la Contraloría donde debía pagar 5 millones de soles.

Siempre hay renuencia de la Administración, la mayoría espera a ser multada. En segunda instancia muchas veces nuestras multas no son confirmadas, dado que la Sala tiende a dar más oportunidad a la Administración, lo que al final afecta aún más nuestra labor.

Acá afecta la sobrecarga, dado que no permite dar el debido seguimiento, dado que los especialistas no pueden dar cuenta en el tiempo correspondiente sino en 6 meses o más, y la Administración cuenta con eso y abusa de eso, porque ya toma ese plazo para cumplir.

También, se tiene problema en cuanto a quien es el responsable del cumplimiento, y demoran en designarlo y cuando lo señalan pretenden que se anule los anteriores requerimientos y en algunas oportunidades, en segunda instancia aplicando el Contencioso Administrativo se acepta. Pero en el constitucional, cuando la entidad demandada esta notificada, está obligada a trasladar el mandato al área correspondiente.

- ¿Considera usted que, actualmente en la práctica, el Proceso Contencioso Administrativo es más efectivo que el Proceso Constitucional de Cumplimiento?

Actualmente sí, porque inclusive se tiene un Proceso de Tutela Urgente, que revisado de manera abstracto tiene menor plazo que el Proceso Constitucional, mucho más rápido. El problema que refieren es la carga procesal y por eso algunos prefieren la vía constitucional porque tiene más herramientas a la hora de la ejecución.

En el cumplimiento solo deben venir cierto tipo de procesos, para poder ejecutar hay dos vías, la regla general debería ser el Contencioso, y la residual tendría que ser el Cumplimiento al cual solo deba venir aquellos en los que haya urgencia e irreparabilidad, y nada más.

- Respecto de la Resolución N° 05 del expediente N° 00650-2018-0-0401-JR-DC-01 emitido por su despacho, ¿Cuáles cree que habrían sido las consecuencias de no haberse reafirmado en su criterio?

Si la Sala declara nulidad, es debido a un defecto de forma, y luego debemos emitir nuevo pronunciamiento, en este caso bajo independencia de criterio, se cumplía con la causal 2 del artículo 5°, en el caso de admitir todos los procesos lo que haríamos es desnaturalizar todos los procesos, dado que deben ser residuales y si admitimos todo, no vamos a cumplir los fines (del proceso) por la carga.

La Sala no puede imponer criterio, salvo que se revoque.

- En cuanto a las resoluciones de improcedencia en los Procesos de Cumplimiento, por la existencia de vía igualmente satisfactoria, ¿Cuál ha sido, por lo general, la posición de los Jueces de Segunda Instancia?

En la mayoría la Sala confirma; en pocos casos, la práctica de la Sala, es ir siempre por la anulación, dado que esto retrasa el proceso, debido a que en los argumentos aborda el fondo, pero luego cuando confirmamos el criterio y vuelve a subir y vuelve a declarar nula entonces el expediente baja y sube baja y sube. Pero en ejecución si hay opiniones divididas, dado que una Sala ha ordenado el uso del Contencioso Administrativo.

- ¿Considera que en la práctica existe cierta alternatividad en cuanto la vía constitucional de Cumplimiento y el Proceso Contencioso Administrativo Urgente?

No, en la normativa actual se debe defender al residualidad, es por eso que nosotros evaluamos desde el auto de calificación si hay una vía satisfactoria o no.

- ¿Cuáles considera que son las diferencias sustanciales entre los dos procesos antes señalados?

La ejecución, el proceso es el mismo, y los efectos prácticos son los mismos, lo que se debe marcar es la residualidad del cumplimiento.

1.2. Entrevista Estructurada B (Juez del Contencioso Administrativo):

En cuanto a los Procesos Contenciosos Administrativos Urgentes, referidos a pretensiones de cumplimiento contra la Administración:

- ¿Admite la presentación de excepciones y defensas previas?

Muy pocas veces se presentan, como mucho un 5% del total de expedientes, las pocas que se interponen son excepciones de cosas juzgada, de personas que demandan en un juzgado y vuelven a probar en otro; y excepción de competencia. En el caso de incompetencia casi la totalidad no tienen mayor éxito, aplican el principio del favorecimiento del proceso, en términos laborales, es decir que se brinda tutela al trabajador, en ese contexto sostienen que según el pleno 2014 donde no se puede obligar al administrado a ir a litigar al domicilio del demandado. Mientras que en el caso de las excepciones de cosa juzgada en su mayoría tienen éxito dado que son fáciles de comprobar.

- ¿Emplea el Precedente Vinculante Maximiliano Villanueva, para la calificación de la admisibilidad de la demanda?

Si lo aplicamos, pero yo no estoy de acuerdo, se aplica por consenso, dado que este surge en un Precedente Constitucional, pero se hace extender al Contencioso Administrativo.

- ¿Cuáles son los principales problemas que ha observado al resolver este tipo de procesos?

En su calificación es igual a cualquier otro proceso, en su trámite es un proceso rápido, si bien no establece que se pueda formular excepciones,

pero se aplica el Código Civil, y cuando se presentan hay saneamiento sin embargo esto no dilata mucho el proceso; por lo que creo que el problema en la práctica esta en segunda instancia dado que en Arequipa solo hay una Sala para 6 juzgados, en consecuencia lo que se puede haber logrado de manera rápida en primera instancia se diluye en segunda, procesalmente el proceso tiene muchos privilegios pero no se ven reflejados en la práctica, dado que por ejemplo el T.U.O. de la Ley indica que si la segunda instancia confirma la primera instancia no debería proceder casación, sin embargo la Sala indebidamente invoca normas del Código Procesal Civil, que es supletorio y señala que ellos no pueden calificar el recurso de casación y lo elevan a la Suprema para que sea esta la que lo califique, lo cual dilata muchísimo el proceso. Para que final la Suprema diga que bajo el principio de lo doble y conforme el recurso es improcedente. Lo que termina por desnaturalizar el fin del Proceso Urgente.

- ¿Considera usted que, actualmente en la práctica, el Proceso Contencioso Administrativo es más efectivo que el Proceso Constitucional de Cumplimiento?

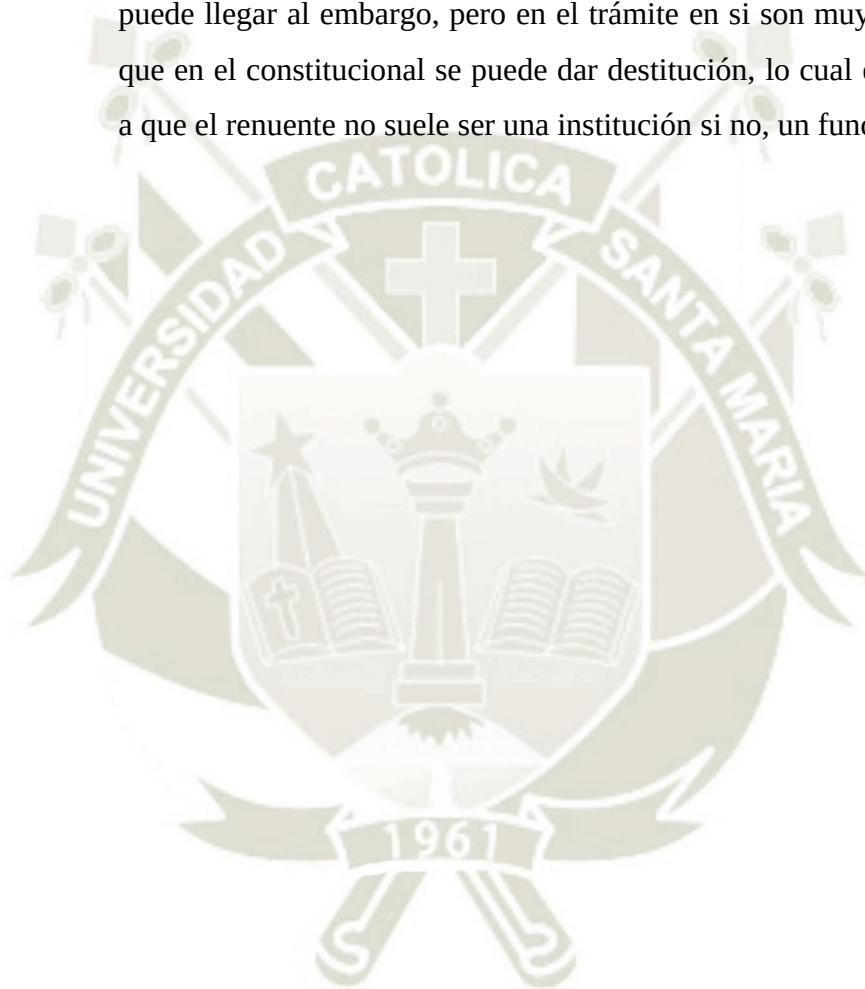
Si, definitivamente, uno porque la norma establece que en un Proceso Contencioso puedes otorgar fácilmente cualquier medida cautelar, el tramite es breve, pero también se debe mucho a la realidad de cada órgano constitucional. El problema es que en un proceso judicial hay varios actores y el operador judicial es importante, por lo que puedes tener el diseño procesal perfecto, pero si el operador no lo trabaja bien se convierte en imperfecto

- ¿Considera que en la práctica existe cierta alternatividad en cuanto la vía constitucional de cumplimiento y el Proceso Contencioso Administrativo Urgente?

Sí, porque desgraciadamente el Tribunal ha abierto puertas para acudir al constitucional cuando se debería ir al Contencioso, y muchos de los Procesos Constitucionales declarados improcedentes terminan en los Juzgados Contenciosos.

- ¿Cuáles considera que son las diferencias sustanciales entre los dos procesos antes señalados?

La diferencia está en la ejecución, en el Proceso Constitucional la ejecución tiene más medidas coercitivas, mientras que, en el Contencioso, solo se puede considerar una obligación de dar o hacer, y esa obligación de hacer, generan multa, y las de dar generan una ejecución forzada que puede llegar al embargo, pero en el trámite en si son muy similares, salvo que en el constitucional se puede dar destitución, lo cual es bueno, debido a que el renuente no suele ser una institución si no, un funcionario.



II. Proyecto de Investigación

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



“El Proceso Constitucional de Cumplimiento frente al Proceso Contencioso Administrativo Urgente: una nueva perspectiva para una tutela más idónea frente a las pretensiones de cumplimiento contra la Administración Pública”

Proyecto de Tesis presentado por Luis Angel Vásquez Dongo

Para obtener el Título Profesional de Abogado.

AREQUIPA – PERÚ

2020

Proyecto de Investigación

1. Titulo

“EL PROCESO CONSTITUCIONAL DE CUMPLIMIENTO FRENTE AL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE: UNA NUEVA PERSPECTIVA PARA UNA TUTELA MÁS IDÓNEA FRENTE A LAS PRETENSIONES DE CUMPLIMIENTO CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”

2. Planteamiento del Problema

Los Procesos Constitucionales nacen con la finalidad de asegurar lo más posible la vigencia plena de la Constitución (Castillo Córdova, 2011), por lo cual resultan de gran relevancia para la protección de los derechos y principios que en ella se consagran; sin embargo, estos representan la última línea de defensa frente a posibles vulneraciones; ello en razón a que nuestros legisladores, con la promulgación del Código Procesal Constitucional (en adelante C.P.Const.), han dispuesto la excepcionalidad para este tipo de procesos, configurando tal supuesto en una de las causales de improcedencia contemplada en el artículo 5° inciso 2 del C.P.Const.; el cual señala que deberá declararse la improcedencia de la acción cuando: *“Existan vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado, salvo cuando se trate del proceso de hábeas corpus”* [CITATION Per04 \l 10250].

Es preciso recordar que si bien el antecedente legislativo del C.P.Const., la Ley 23506, permitía la alternatividad, dejando, al presunto afectado, la posibilidad de escoger entre la vía ordinaria y la constitucional; esto cambio por completo con el actual C.P.Const., pues como bien lo señala Castillo Córdova, *“con el Código Procesal Constitucional esta alternatividad sin desaparecer por completo, sí queda bastante reducida y mediatizada. [Según la nueva ley], el afectado en su derecho constitucional ya no tendrá plena libertad para decidir (optar) si ventilar la agresión a su derecho constitucional a través de una demanda de garantía constitucional o a través de una demanda en la vía judicial ordinaria. Tendrá que preguntarse, ahora,*

si en esta vía ordinaria existen vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado.”. (Castillo Córdova, 2005)

Ahora bien, al aplicar estos conceptos al Proceso Constitucional de Cumplimiento, se observa que una de las principales causales, utilizadas en los Juzgados Constitucionales, para declarar improcedente una Acción de Cumplimiento, es la existencia de una vía igualmente satisfactoria, siendo esta, el Proceso Contencioso Administrativo Urgente.

En este orden de ideas, queda claro que, cuando exista una vía igualmente satisfactoria, se deberá recurrir a esta, sin embargo, en el caso del Proceso Constitucional de Cumplimiento, se presentan dos problemas, uno netamente jurídico y uno fáctico, por lo general, este último, se produce por causalidad del primero.

Respecto del primero, debemos recordar, una vez más, que los Procesos Constitucionales son excepcionales, pues se muestran como vía más ágil, efectiva y eficaz para brindar tutela respecto de derechos fundamentales, sin embargo, el Proceso de Cumplimiento no tiene una regulación procesal propia, es por ello que el artículo 74° del C.P.Const., nos remite a las normas procesales aplicables al Proceso de Amparo, es decir al artículo 53° de dicho código; lo cual general que el Proceso de Cumplimiento no tenga, tan solo, una vía igualmente satisfactoria, sino una vía casi idéntica, incluso, una vía con una estructura más idónea para abordar la inactividad administrativa; hacemos referencia al Proceso Contencioso Administrativo Urgente; ello en razón a que el artículo 53° C.P.Const. establece un plazo de 05 días para contestar la demanda, una vez recibido dicho escrito otorga 05 días para emitir sentencia; por otro lado, el artículo 26° y 27° del Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, establece un plazo de 03 días para contestar la demanda; y cumplido con ello, se otorga 05 días para emitir sentencia.

Al respecto diversos doctrinarios, como Ramón Huapaya Tapia, han indicado que una de las principales diferencias, entre ambos procesos, recaería en alguno de los requisitos establecidos en el Precedente Vinculante Maximiliano Villanueva Valverde, contenido en el expediente N° 0168-2005-PC/TC; sin embargo, en el plano

práctico, estos requisitos han sido asimilados al Proceso Contencioso Administrativo, por lo cual ambos procesos resultan en exceso similares, lo que ha generado una gran cantidad de resoluciones de improcedencia por la causal antes referida; asimismo, se presentan constantes dudas, tanto por parte de los accionantes como en los propios jueces, respecto de cuando se debe acudir a cada vía. Por otro lado, en un plano jurídico, al ser, el Cumplimiento, un proceso excepcional debería brindar una protección más efectiva y célere, que un proceso ordinario, sin embargo, el Proceso Constitucional de Cumplimiento, cuenta, a priori, con plazos superiores al de un Proceso Contencioso Administrativo Urgente, cuando debería ser lo opuesto; pues de no ser así perdería su naturaleza y su propósito.

Como lo habíamos adelantado, tal situación nos lleva al segundo problema, un problema fáctico, pues esta confusión, como hemos podido ver, genera el retraso en la tutela de las pretensiones; y aunado a ello, se puede generar una sobrecarga procesal en los Juzgados Constitucionales, los cuales resultan de gran relevancia para la protección urgente de derechos fundamentales; esto conlleva la demora en la emisión de una sentencia, y por consiguiente a la desprotección al derecho constitucional de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos.

En consecuencia, se podría afirmar que no queda claro, si la normatividad referida al Proceso Constitucional de Cumplimiento cumple con las características necesarias de un Proceso Constitucional; así como tampoco su relación con Proceso Contencioso Administrativo Urgente.

Por ello, es menester de la presente investigación, analizar la normativa referida al Proceso Constitucional de Cumplimiento, y su aplicación práctica, además de su relación con el Proceso Contencioso Administrativo de Urgencia; a efecto de determinar si cumple con las características de un Proceso Constitucional, o en su defecto, identificar los aspectos a mejorar para poder proponer una reforma a la norma procesal.

3. Justificación

Es innegable la vital importancia que tienen los Procesos Constitucionales, dentro de un Estado Constitucional de Derecho, puesto que, sin ellos, nuestros derechos serían

meras declaraciones sin mecanismos que nos permitan hacerlos efectivos; a pesar de ello, el Proceso Constitucional de Cumplimiento, se ha visto un tanto relegado, en su desarrollo, frente a los demás Procesos Constitucionales; olvidándonos que resulta un proceso crucial para poder exigir una acción a la Administración Pública; razón por la cual es igual de importante que los demás.

Es común observar que jurídicamente nos corresponde un derecho cuyo cumplimiento depende de la Administración, incluso este es reconocido por alguna resolución administrativa, pero esta no se ejecuta; y en consecuencia el derecho queda desprotegido; por tanto, es crucial contar con vías claras, rápidas y efectivas frente a los incumplimientos de la Administración Pública, que tienen o pueden tener incidencia directa en derechos fundamentales. El Proceso de Cumplimiento, se muestra como un control al Estado y sus instituciones, ahí recae su importancia, y por tal razón no puede estar abrumado por dudas o incertidumbres.

Sin embargo, hoy existen dos vías, muy idénticas, que se prestan a confusión, toda vez que como Proceso Constitucional el Cumplimiento debería ser más célere; no obstante, a priori, el Proceso Contencioso Administrativo Urgente lo es, por lo que presentaría una estructura más idónea para proteger el derecho constitucional de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos.

En consecuencia, bajo este razonamiento, y conforme a las causales de improcedencia contenidas en el artículo 5° del C.P.Const., toda solicitud destinada al cumplimiento de una obligación por parte de la Administración, debería tramitarse mediante el Proceso Contencioso Administrativo Urgente, resultando innecesario el Proceso de Cumplimiento; por lo cual al realizarse un estudio adecuado de este proceso, se podría replantear su estructura procesal, brindando una protección más adecuada, idónea y alineada con las características propias de un Proceso Constitucional, generando dos vías bien diferenciadas, para mejorar la tutela jurisdiccional frente a este tipo de pretensiones.

Todo ello, a su vez permitiría, una adecuada canalización de los procesos, evitando sobrecargas procesales innecesarias; además de disminuir posibles contratiempos a los accionantes; lo que finalmente se traduce en una mejor protección de todos los

derechos fundamentales que puedan verse implicados ante la inacción de la Administración Pública.

4. Conceptos Básicos

4.1. Procesos Constitucionales: *“Los Procesos Constitucionales son garantías reactivas que se activan cuando se ha producido una agresión a la Constitución; su esencia es la protección de derechos fundamentales”* (Castillo Córdova, 2011).

4.2. Proceso Contencioso Administrativo: Puede ser entendido como un medio eficiente y eficaz para atender, judicialmente, los requerimientos de los administrados, que no se encuentren conformes con lo resuelto por la última instancia administrativa competente para conocer una situación controvertida [CITATION Esp12 \l 10250]. Cabe precisar que, respecto al Proceso Contenciosos Urgente, nos referimos a una subestructura procesal, contemplada dentro de los artículos 26° y 27° del Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS; que cuenta con plazos determinados para pretensiones específicas, como lo es la del cumplimiento de una norma legal o acto administrativo por parte de la Administración Pública.

4.3. Derechos Fundamentales: Para Ferrajoli los derechos fundamentales son aquellas expectativas o facultades de todos que definen connotaciones sustanciales de la democracia y que están constitucionalmente sustraídas al arbitrio de las mayorías como límites o vínculos insalvables de las decisiones de gobierno: derecho a la vida, derecho a la libertad, derechos sociales a la subsistencia, derecho a la salud, a la educación, a la conservación del ambiente o similares. [CITATION Fer02 \l 10250].

4.4. Alternatividad: *“Que un proceso constitucional tenga el carácter alternativo significa que el afectado en su derecho constitucional tiene la alternativa de optar por salvar su derecho constitucional a través de un proceso judicial ordinario o a través del correspondiente proceso constitucional”* (Castillo Córdova, 2005).

- 4.5. Excepcionalidad:** *“El carácter excepcional de los procesos constitucionales supone que siendo factible la salvación de un derecho constitucional tanto a través de un proceso judicial ordinario como a través del proceso constitucional, la excepcionalidad exige que no se pueda acudir a este último directamente o en todos los casos”.* (Castillo Córdova, 2005)
- 4.6. Inactividad Administrativa:** Es *“la constatación de una omisión por la Administración de cualquier actividad, jurídica o material, legalmente debida y materialmente posible”* [CITATION Gom00 \l 10250].
- 4.7. Derecho a la defensa de la eficacia de las normas legales y actos administrativos:** Es aquel derecho constitucional que, conforme a lo indicado por el Tribunal Constitucional Peruano, se encuentra consagrado en el artículo 3°, 43° y 45° de la Constitución, el cual se vería vulnerado cuando una autoridad o funcionario es renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo que incide en los derechos de las personas o, incluso, cuando se trate de los casos a que se refiere el artículo 65° del Código Procesal Constitucional (relativos a la defensa de los derechos con intereses difusos o colectivos en el proceso de cumplimiento); y cuya protección se realiza a través del Proceso Constitucional de Cumplimiento. (Tribunal Constitucional del Perú, 2005)

5. Interrogantes y Objetivos

5.1. Interrogantes:

- ¿El Código Procesal Constitucional requiere de una modificación respecto del Proceso Constitucional de Cumplimiento para adecuarse a las características propias de un proceso constitucional?
- ¿Cuáles son las diferencias sustanciales entre el Proceso Constitucional de Cumplimiento y el Proceso Contencioso Urgente?
- ¿Todo tipo de inactividad administrativa debe ser ventilada en el Proceso Constitucional de Cumplimiento?
- ¿Cuál es el promedio de duración de ambos procesos en la práctica?

- ¿El Proceso Constitucional de Cumplimiento respeta realmente la característica de excepcionalidad prevista por el legislador para los Procesos Constitucionales?
- ¿Cuáles son los principales factores que generan la demora en la tramitación de los Procesos Constitucionales de Cumplimiento?
- ¿Cuál es la frecuencia de demandas constitucionales de cumplimiento que superan el filtro de admisibilidad?
- ¿Cuál es la frecuencia de demandas constitucionales de cumplimiento que se declaran improcedentes por considerar al Proceso Contencioso Administrativo Urgente como una vía igualmente satisfactoria?

5.2. Objetivos:

5.2.1. Objetivo General:

Establecer las dificultades en la aplicación de la normativa procesal respecto del Proceso Constitucional de Cumplimiento y proponer las modificaciones pertinentes al Código Procesal Constitucional para una tutela más efectiva.

5.2.2. Objetivos Específicos: _

- Identificar las diferencias sustanciales y formales entre el Proceso Constitucional de Cumplimiento y el Proceso Contencioso Urgente.
- Determinar el ámbito de tutela que brinda el Proceso Constitucional de Cumplimiento.
- Determinar el tiempo de duración promedio real de cada proceso en los juzgados de primera instancia.
- Analizar la característica de excepcionalidad en el Proceso Constitucional de Cumplimiento.

- Identificar los factores que generan demora en la tramitación de los Procesos Constitucionales de Cumplimiento hasta la emisión de sentencia de primera instancia.
- Determinar la frecuencia de demandas constitucionales de cumplimiento que superan el filtro de admisibilidad.
- Establecer la frecuencia de demandas constitucionales de cumplimiento que se declaran improcedentes por considerar al Proceso Contencioso Administrativo Urgente como una vía igualmente satisfactoria.
- Realizar una propuesta legislativa, coherente con las deficiencias encontradas en la normativa procesal respecto del Proceso Constitucional de Cumplimiento.

6. Antecedentes Investigativos

Previa a la realización del presente proyecto, se buscó antecedentes de investigativos vinculadas al tema propuesto, tanto en el repositorio de la Universidad Católica de Santa María, como en el Registro Nacional de Trabajos de investigación (RENATI); no encontrando registros que se asemejen al problema y tema planteado.

7. Hipótesis

Dado que, el Proceso Contencioso Administrativo Urgente, se ha constituido como una vía alternativa y con una estructura más idónea frente a la inactividad administrativa, en comparación con el Proceso Constitucional de Cumplimiento; es probable que, el Código Procesal Constitucional requiera una modificación, a efecto de brindar una mejor tutela en lo que respecta al Proceso de Cumplimiento, mejorando su eficacia.

8. Esquemas del Contenido del Informe

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I: EL PROCESO DE CUMPLIMIENTO COMO PARTE DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES.

- 1.7. El rol de los Proceso Constitucionales
- 1.8. La excepcionalidad como características de los Procesos Constitucionales
- 1.9. El debido proceso como parte de los Procesos Constitucionales
- 1.10. La evolución histórica del Proceso Constitucional de Cumplimiento
 - 1.10.1. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano respecto del Proceso Constitucional de Cumplimiento
- 1.11. Legislación procesal comparada en relación al Proceso Constitucional de Cumplimiento
- 1.12. La regulación actual del Proceso Constitucional de Cumplimiento

CAPITULO II: LA INACTIVIDAD ADMINISTRATIVA COMO CAUSA DE AFECTACIÓN A DERECHOS FUNDAMENTALES

2.2. La inactividad administrativa

2.2.1. Definición

2.2.2. Tipos de inactividad administrativa

2.2.3. Medios para la superación de la actividad administrativa

2.3. La protección al derecho a la eficacia de las normas legales y los actos administrativos, en relación al Precedente Vinculante Maximiliano Villanueva Valverde

CAPITULO III: EL PROCESO CONSTITUCIONAL DE CUMPLIMIENTO Y SU RELACIÓN CON EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE

3.1. La evolución histórica del Proceso Contencioso Administrativo

3.2. Diferencias entre el Proceso Contencioso Administrativo y el Proceso Constitucional de Cumplimiento

3.3. La existencia de una vía igualmente satisfactoria como causal de improcedencia de una acción constitucional de cumplimiento

3.3.1. El Proceso Contencioso Administrativo Urgente como vía igualmente satisfactoria

3.3. La celeridad como factor clave del Proceso Constitucional de Cumplimiento

APORTES

CONCLUSIONES

PROPUESTA LEGISLATIVA

ANEXOS

Marco Operativo

1. Fuentes de Consulta Primarias y Secundarias

1.1. Primarias: Constitución Política del Perú de 1993; Código Procesal Constitucional – Ley 28237; Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS; Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional Peruano; y expedientes judiciales del Proceso Constitucional de Cumplimiento, y del Proceso Contencioso Administrativo Urgente, emitidos en primera instancia en la Corte Superior de Justicia de Arequipa.

1.2. Secundarias: Libros y Artículos de Revistas referidos al tema de investigación.

2. Estrategias Metodológica

2.1. Tipo y Nivel de Investigación:

➤ **Tipo:** Documental y de Campo

➤ **Nivel:** Analítico y Propositivo

2.2. Estrategias:

➤ **Recolección de Información:**

- Se solicitará el acceso a expedientes de Procesos Constitucionales de Cumplimiento y de Procesos Contencioso Admirativos Urgente, cuyas pretensiones sea el cumplimiento de una norma u obligación por parte de la Administración Pública.
- Se realizará un compendio de las normas procesales correspondientes a cada proceso, así como del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, y artículo o libros relacionados al tema.
- Entrevista a los jueces de primera instancia de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, competentes para resolver los Procesos Constitucionales de Cumplimiento y los Procesos Contencioso Admirativos Urgente.
- **Análisis de la Información** recolectada a efecto de responder las interrogantes planteadas y cumplir con los objetivos propuestos.
- **Elaboración de una propuesta legislativa.**

2.3. Instrumentos:

- Entrevista estructurada a los jueces de primera instancia de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, competentes para resolver los Procesos Constitucionales de Cumplimiento y los Procesos Contencioso Admirativos Urgente.
- Ficha de recolección de datos para el análisis de Expedientes.
- Ficha Textual

3. Cronograma

	2020					
ACTIVIDADES	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO

Preparación del Proyecto	X					
Aprobación del Proyecto		X				
Recolección de Información			X	X		
Preparación del Borrador				X	X	
Conclusiones y Sugerencias					X	
Presentación Final del Informe						X

4. Referencias

Asamblea Constituyente. (1979). Constitución para la República del Perú.

Auto de Vista N° 626-2019-2SC, Expediente N° 00650-2018-0-0401-JR-DC-01 (Segunda Sala Superior de la Corte Superior de Justicia de Arequipa 2019).

Castillo Córdova, L. (2005). Alternatividad y Excepcionalidad de los Procesos Constitucionales. *M. Suarez (Ed.) Código Procesal Constitucional Comentado*, 25-60.

Castillo Cordova, L. (2006). *Comentarios al Código Procesal Constitucional* (Segunda Edición ed., Vol. Tomo I). Lima: Palestra Editores.

Castillo Córdova, L. (2011). Procesos Constitucionales y principios procesales. *M. Martínez (Ed.), Derecho Procesal Constitucional*, 107 - 131.

Congreso Constituyente de Brasil. (1988). Constitución de la República Federeativa del Brasil.

Congreso Constituyente Democrático. (1993). Constitución Política del Perú. Perú.

Congreso Constituyente Democrático. (02 de Mayo de 1994). Ley Nro. 26301. *Ley referida a la aplicación de la Acción Constitucional de Hábeas Data*. Perú.

Congreso de Colombia . (29 de Julio de 1997). Ley 393.

Congreso de la Republica del Perú. (31 de Mayo de 2004). Ley Nro. 28237. *Código Procesal Contitucional*. Lima, Perú: El Peruano.

- Corte IDH. Caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay, Serie C No. 112 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 02 de Septiembre de 2004).
- Corte IDH. Caso Favela Nova Brasilia vs. Brasil, Serie C No. 333 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 16 de Febrero de 2017).
- Corte IDH. Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, Serie C. No. 140 (Corte Interamerica de Derechos Humanos 31 de Enero de 2006).
- Corte IDH. Mohamed vs. Argentina, Serie C No. 255 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de Noviembre de 2012).
- Espinosa-Saldaña Barrera, E. (2012). Proceso Contencioso Administrativo peruano: evolucion, balance y perspectivas. *Revista de Derecho Administrativo - Circulo de Derecho Administrativo*, 11-20.
- Exp. 0168-2005-PC/TC, Precedente Vinculante: Maximiliano Villanueva Velarde (Tribunal Constitucional Peruano 29 de Septiembre de 2005).
- Exp. 02383-2013-PA/TC, Caso Elgo Ríos Nuñez (Tribunal Constitucional del Perú 12 de Mayo de 2015).
- EXP. N° 00023-2005-PI/TC, 00023-2005-PI/TC - Lima - Defensoría del Pueblo (Tribunal Constitucional del Perú 27 de Noviembre de 2005).
- EXP. N° 00782-2013-PA/TC, 00782-2013-PA/TC (Tribunal Constitucional Peruano 25 de Marzo de 2015).
- EXP. N° 03433-2013-PA/TC, 03433-2013-PA/TC - Lima - Servicios Postales del Perú S.A. (Tribunal Constitucional del Perú 18 de Marzo de 2014).
- EXP. N° 05427-2009-PC/TC, EXP. N° 05427-2009-PC/TC - Lima - AIDSESP (Tribunal Constitucional del Perú 30 de Junio de 2010).
- EXP. N° 07873-2006-PC/TC, EXP. N° 07873-2006-PC/TC -Lima - Juan Felix Tueros Del Risco (Tribunal Constitucional del Perú 23 de Octubre de 2006).
- Exp. N° 191-2003-AC/TC, Exp. N° 191-2003-AC/TC- Lima - Asociación Nacional de Ex trabajadores del Instituto Peruano de Seguridad Social (Tribunal Constitucional del Perú 26 de Septiembre de 2003).
- EXP. N° 266-2002-AA/TC, EXP. N° 266-2002-AA/TC - Lima - Carmen Tafur Marín de Lazo y otros. (Tribunal Constitucional del Perú 10 de Marzo de 2005).
- EXP. N° 2877-2005-PHC/TC, EXP. N° 2877-2005-PHC/TC - Lima - Luis Sánchez Lagomarciano Ramírez (Tribunal Constitucional del Perú 27 de Enero de 2006).
- Exp. Nro. 0206-2005-PA/TC, Exp. Nro. 0206-2005-PA/TC Caso Cesar Antonio Baylon Flores (Tribunal Constitucional del Perú 28 de Noviembre de 2005).
- Exp. Nro. 04196-2004-AA/TC, Exp. Nro. 04196-2004-AA/TC Caso Cecilia Rosario Arburua Rojas (Tribunal Constitucional del Perú 18 de Febrero de 2005).

- Fernández-Rodríguez, T. R. (1992). Juzgar a la Administración contribuye también a administrar mejor. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nro. 76, Madrid, Civitas, 528.
- Ferrajoli, L. (2002). *Derecho y Razon Teoría de Cuadernos Constitucionales de la Cátedra*. Valencia.
- García Merino, F. (2018). Naturaleza procesal del proceso constitucional de cumplimiento. *Lumen (10)* , 83-89.
- Gomez Puente, M. (2000). *La inactividad de la Administración* . Pamplona: Editorial Aranzadi - Segunda Edición .
- Guerra Cerrón, J. M. (2018). La mutación del proceso contencioso administrativo y su efectividad en el derecho peruano. *Revista Derecho & Sociedad*, nro. 50, 37-53.
- Huapaya Tapia, R. (2006). Las nuevas relaciones entre el proceso constitucional de cumplimiento y el proceso contencioso administrativo: La Sentencia recaída en el expediente 01505-2005-PC/TC, caso Maximiliano Villanueva Valverde. *Revista de Derechos Administrativo PUCP*, 170-195.
- Huapaya Tapia, R. (2006). Las nuevas relaciones entre el proceso constitucional de cumplimiento y el proceso contencioso-administrativo: La Sentencia recaída en el Expediente N° 0168-2005-PC/TC, caso "Maximiliano Villanueva Valverde". *Revista de Derecho Administrativo PUCP* , 170-195.
- Jiménez Vivas, J. E. (2020). El proceso contencioso administrativo peruano: breve historia, presente y perspectivas futuras. *Revista Oficial del Poder Judicial*, Vol. 11 nro. 13, 41-79.
- Landa Arroyo, C. (2012). *El Derecho al Debido Proceso en la Jurisprudencia*. Lima: Academia de la Magistratura .
- Leon Vásquez, J. (2009). El proceso constitucional de cumplimiento y su incidencia positiva en la protección del Estado democrático de Derecho. *Revista PUCP - Foro Jurídico Nro. 09*, 188 -196.
- Marinoni, L. (2014). El mandado de injunção como remedio contra la omisión inconstitucional en el derecho brasileño. *Pensamiento Constitucional PUCP* Vol. 19 Núm. 19, 53-77.
- Nieto Garcia, A. (1962). La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo. . *Revista de Administracion Publica Nro. 37 Instituto de Estudios Políticos. Madrid* .
- Poder Ejecutivo. (2008 de Agosto de 2008). DECRETO SUPREMO N.º 013-2008-JUS. *Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo*. Lima, Perú: El Peruano.
- Precedente Vinculante: Maximiliano Villanueva Velarde, 0168-2005-PC/TC (Tribunal Constitucional Peruano 29 de Septiembre de 2005).
- Resolución Nro. 05, Expediente N° 00650-2018-0-0401-JR-DC-01 (Juzgado Contitucional de Arequipa 05 de Diciembre de 2019).

Anexos

2. Instrumentos de Investigación

2.1. Entrevista Estructurada A (Juez Constitucional):

- ¿Cuáles son los criterios que aplica para determinar la urgencia respecto de una Acción Constitucional de Cumplimiento?
- ¿Cuáles son los principales problemas que ha observado al resolver un Proceso Constitucional de Cumplimiento?
- ¿Considera usted que, actualmente en la práctica, el Proceso Contencioso Administrativo es más efectivo que el Proceso Constitucional de Cumplimiento?
- Respecto de la Resolución N° 05 del Expediente N° 00650-2018-0-0401-JR-DC-01 emitido por su despacho, ¿Cuáles cree que habrían sido las consecuencias de no haberse reafirmado en su criterio?
- En cuanto a las resoluciones de improcedencia en los Procesos de Cumplimiento, por la existencia de vía igualmente satisfactoria, ¿Cuál ha sido, por lo general, la posición de los Jueces de Segunda Instancia?
- ¿Considera que en la práctica existe cierta alternatividad en cuanto la vía constitucional de cumplimiento y el Proceso Contencioso Administrativo Urgente?
- ¿Cuáles considera que son las diferencias sustanciales entre los dos procesos antes señalados?

2.2. Entrevista Estructurada B (Juez del Contencioso Administrativo):

En cuanto a los Procesos Contenciosos Administrativos Urgentes, referidos a pretensiones de cumplimiento contra la Administración:

- ¿Admite la presentación de excepciones y defensas previas?
- ¿Emplea el Precedente Vinculante Maximiliano Villanueva, para la calificación de la admisibilidad de la demanda?
- ¿Cuáles son los principales problemas que ha observado al resolver este tipo de procesos?
- ¿Considera usted que, actualmente en la práctica, el Proceso Contencioso Administrativo es más efectivo que el Proceso Constitucional de Cumplimiento?
- ¿Considera que en la práctica existe cierta alternatividad en cuanto la vía constitucional de cumplimiento y el Proceso Contencioso Administrativo Urgente?
- ¿Cuáles considera que son las diferencias sustanciales entre los dos procesos antes señalados?

2.3. Ficha de recolección de datos para el análisis de Expedientes:

N° de Ficha:		Tipo de Proceso:	P.C.C.:		P.C.A.:	
N° de Expediente:			Fecha de Ingreso:			
Fecha de la 1° Resolución:			Firma Juez:		Firma Especialist a:	
Fecha de Notificación:		Sentido de la Resolución:	Admisible	Inadmisible	Improcedente	
*En caso de ser Inadmisible:						
Fecha de presentación del escrito de Subsanación:						
Fecha de emisión de la			Firma		Firma	

Resolución Correspondiente:		Juez:		Especialist a:	
Fecha de Notificación:		Sentido de la Resolución:	Admisible	Improcedente	
*En caso de ser Improcedente:					
Causal de Improcedencia:					
¿Cuenta con apelación?		SI		NO	
*En caso de ser admisible					
Fecha de Notificación Demandado(s):		Contestó demanda:	SI	NO	
Fecha de Ingreso de la Contestación:					
*Señalar si hay más de una					
Fecha de emisión de la Resolución Correspondiente:		Firma juez:		Firma Especialist a:	
Fecha de Notificación:		Sentido de la Resolución:	Admisible	Inadmisible	Improcedente
*En caso de haberse declarado inadmisibles la Contestación de la demanda					
Fecha de presentación del escrito de Subsanación:					
Fecha de emisión de la Resolución Correspondiente:		Firma Juez:		Firma Especialista:	
Fecha de Notificación:		Sentido de la Resolución:	Admisible	Improcedente	

*En caso de haberse declarado improcedente la Contestación de la demanda				
Causal de Improcedencia:				
¿Cuenta con apelación?		SI	NO	
*En caso de haberse admitido la Contestación de la demanda				
¿Se presentaron excepciones o defensas previas?		SI	NO	
¿Se solicitó Informe Oral?		SI	NO	
*En caso de haberse presentado excepciones o defensas previas				
¿Cuáles?:				
Fecha de Notificación al demandante:		¿Presento Escrito de absolución?*		SI
				NO
*En caso de Corresponder fecha de ingreso del escrito:				
Fecha del Auto de Saneamiento:		Firma Juez:		Firma Especialista:
Sentido del Auto		Fin del Proceso		Improcedente
Fecha de Notificación:		Demandante(s):		Demandado(s):
*En caso de haberse solicitado Informe Oral				
Fecha de emisión de la Resolución Correspondiente:		Firma Juez		Firma Especialista:
Fecha de Notificación:		Demandante(s):		Demandado(s):
Fecha del Informe Oral:				
*Continuación del Proceso				
Otros Actos Procesales				

Relevantes:					
Fecha de emisión de la Sentencia:		Firma Juez		Firma Especialista	
Sentido de la Decisión:	Fundada		Infundada		Improcedente*
¿Cuenta con Apelación?:	SI		NO		
Fecha de Notificación:	Demandante(s):		Demandado(s):		
*En caso de haberse declarado improcedente la Sentencia					
Causal de Improcedencia:					
Observaciones:					

3. Fichas Bibliográficas

N°: _____
N°: _____
NOMBRE DEL AUTOR :
TÍTULO DEL LIBRO : PÁGINA WEB:
EDITORIAL, LUGAR, AÑO, TÍTULO Y MARCADOR:
FUENTE: PAIS:
APOORTE:

--

4. Ficha de Observación Documental (Textual)

TÍTULO:				N°
AUTOR:				
LUGAR:			AÑO:	
EDITORIAL:			PÁGINA(S):	
TEXTO:				