

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Doctorado en Derecho



La pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo y sus efectos en la autotutela de la administración pública y la tutela de los derechos fundamentales de los administrados. Arequipa. 2013-2022

Tesis presentada por la Maestro:

Oviedo Zevallos, Maria Lourdes

ORCID: 0009-0008-5112-1976

para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho

Asesor:

Dr. Meza Flores, Eduardo Jesús

ORCID: 0000-0002-7059-150X

Arequipa- Perú

2026

UCSM-ERP

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

ESCUELA DE POSTGRADO

DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR DE TESIS

Arequipa, 28 de Junio del 2024

Dictamen: 008786-C-EPG-2024

Visto el borrador de Tesis del expediente 008786, presentado por:

2007002842 - OVIEDO ZEVALLOS MARIA LOURDES

Titulado:

**LA PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SUS EFECTOS EN LA
AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA TUTELA DE LOS DERECHOS
FUNDAMENTALES DE LOS ADMINISTRADOS. AREQUIPA. 2013-2022.**

Nuestro dictamen es:

APROBADO

**29259022 - RUBIO ZEVALLOS RUFO ISAAC
DICTAMINADOR**



**41249533 - ZUÑIGA MARINO MIGUEL ANGEL
DICTAMINADOR**



**29663122 - AMADO MENDOZA ANA MARIA
DICTAMINADOR**



**29603333 - PERALTA FRANZIS SAULO YENSKI
DICTAMINADOR**



**42327355 - VARGAS SALAS OBED
DICTAMINADOR**



La pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo y sus efectos en la autotutela de la administración pública y la tutela de los derechos fundamentales de los administrados.
Arequipa. 2013-2022

INFORME DE ORIGINALIDAD

17%

INDICE DE SIMILITUD

16%

FUENTES DE INTERNET

8%

PUBLICACIONES

7%

TRABAJOS DEL
ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1

qdoc.tips

Fuente de Internet

1%

2

Submitted to Universidad Católica de Santa
María

Trabajo del estudiante

1%

3

idoc.pub

Fuente de Internet

1%

4

hdl.handle.net

Fuente de Internet

1%

5

repositorio.unsa.edu.pe

Fuente de Internet

1%

6

vsip.info

Fuente de Internet

1%

7

www.usfx.bo

Fuente de Internet

1%

8

dspace.unitru.edu.pe

Fuente de Internet

<1%

9

vbook.pub

Fuente de Internet

<1%

10

dspace.uazuay.edu.ec

Fuente de Internet

<1%

11

works.bepress.com

Fuente de Internet



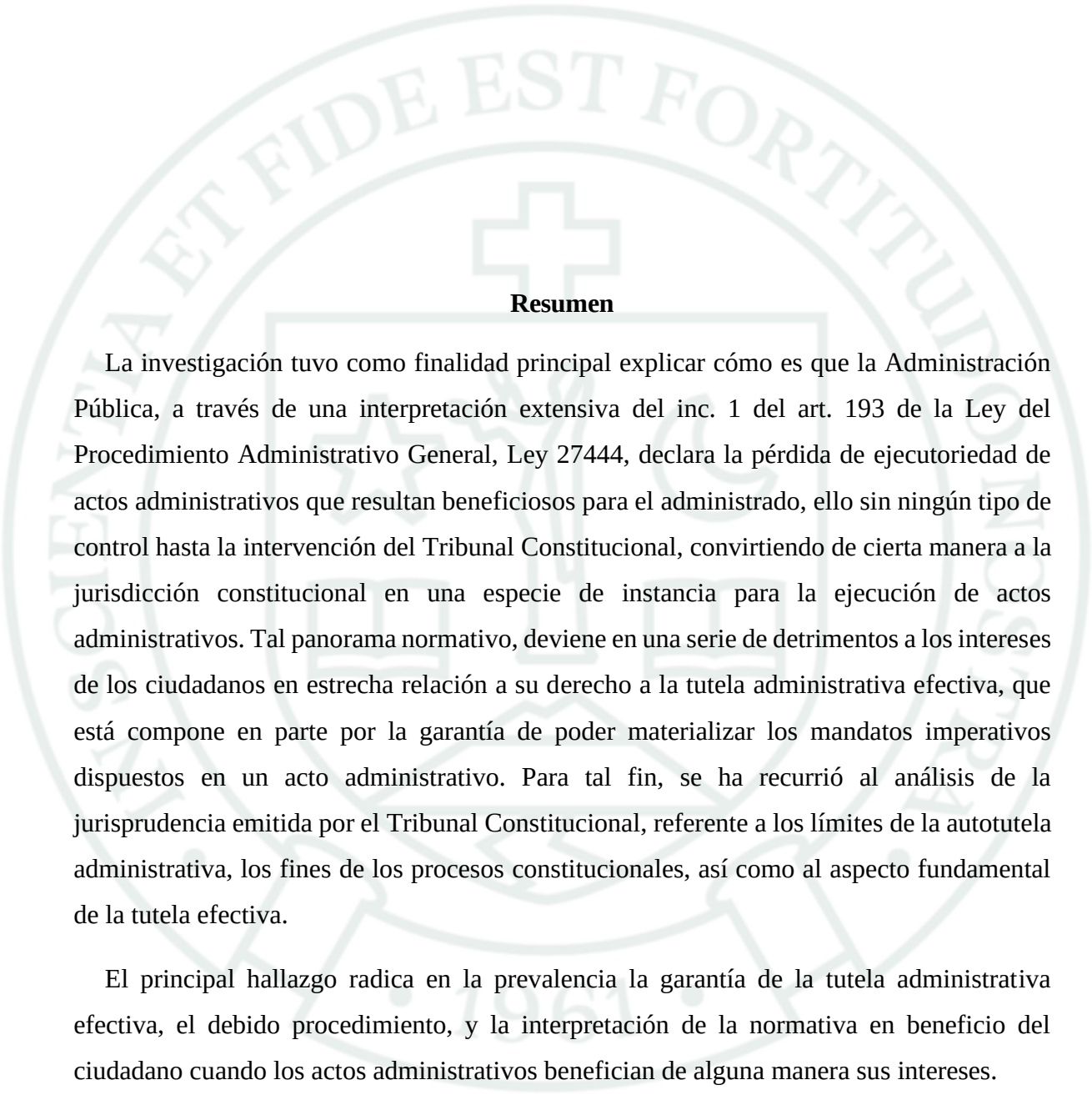
Dedicatoria

A mi hijo Alejandro por su gran amor y comprensión.



Agradecimiento

A mi familia por el apoyo constante en todos los retos académicos.

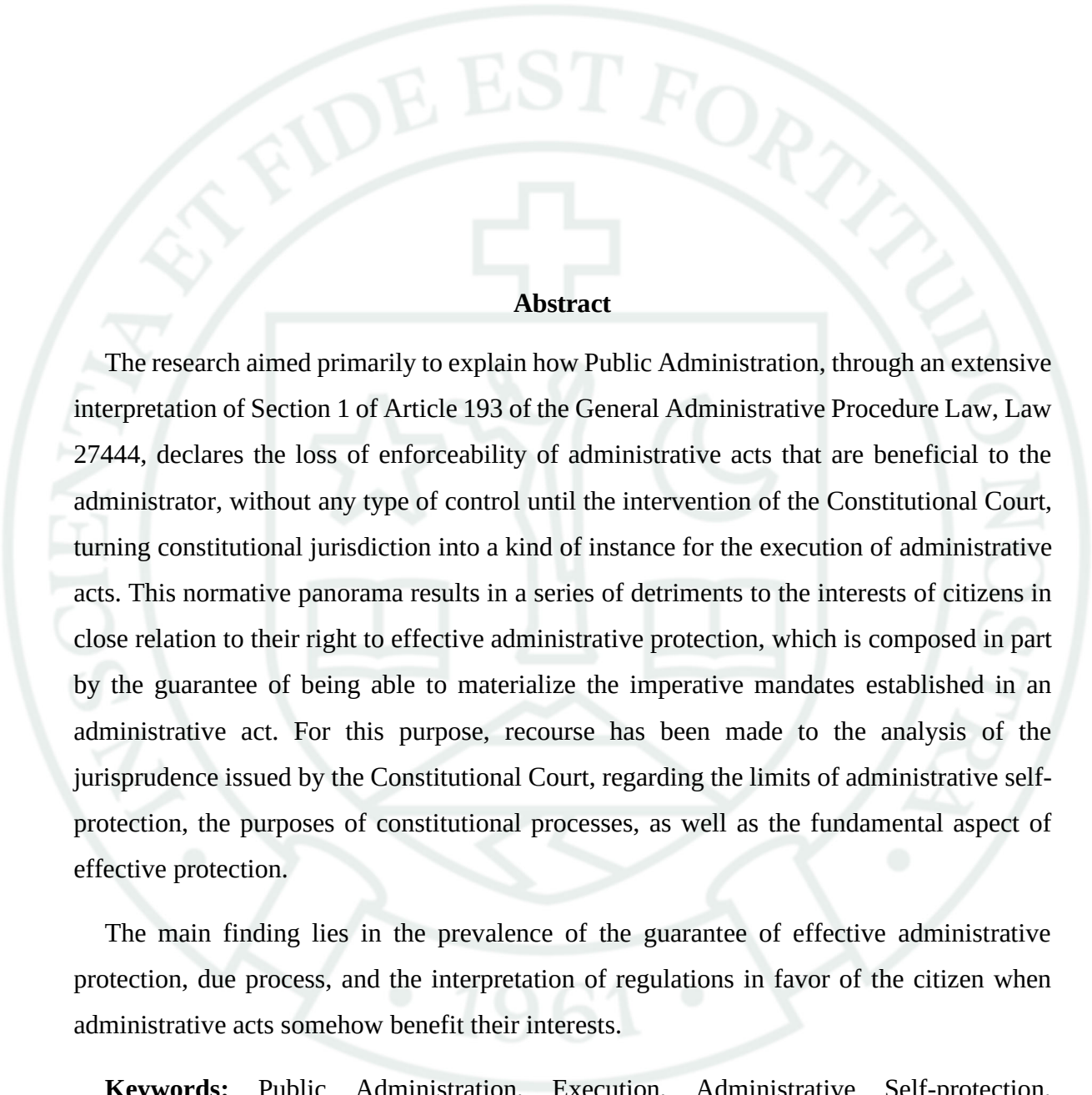


Resumen

La investigación tuvo como finalidad principal explicar cómo es que la Administración Pública, a través de una interpretación extensiva del inc. 1 del art. 193 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, declara la pérdida de ejecutoriedad de actos administrativos que resultan beneficiosos para el administrado, ello sin ningún tipo de control hasta la intervención del Tribunal Constitucional, convirtiendo de cierta manera a la jurisdicción constitucional en una especie de instancia para la ejecución de actos administrativos. Tal panorama normativo, deviene en una serie de detrimentos a los intereses de los ciudadanos en estrecha relación a su derecho a la tutela administrativa efectiva, que está compone en parte por la garantía de poder materializar los mandatos imperativos dispuestos en un acto administrativo. Para tal fin, se ha recurrió al análisis de la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional, referente a los límites de la autotutela administrativa, los fines de los procesos constitucionales, así como al aspecto fundamental de la tutela efectiva.

El principal hallazgo radica en la prevalencia la garantía de la tutela administrativa efectiva, el debido procedimiento, y la interpretación de la normativa en beneficio del ciudadano cuando los actos administrativos benefician de alguna manera sus intereses.

Palabras clave: Administración Pública, Ejecutoriedad, Autotutela Administrativa, Administrado

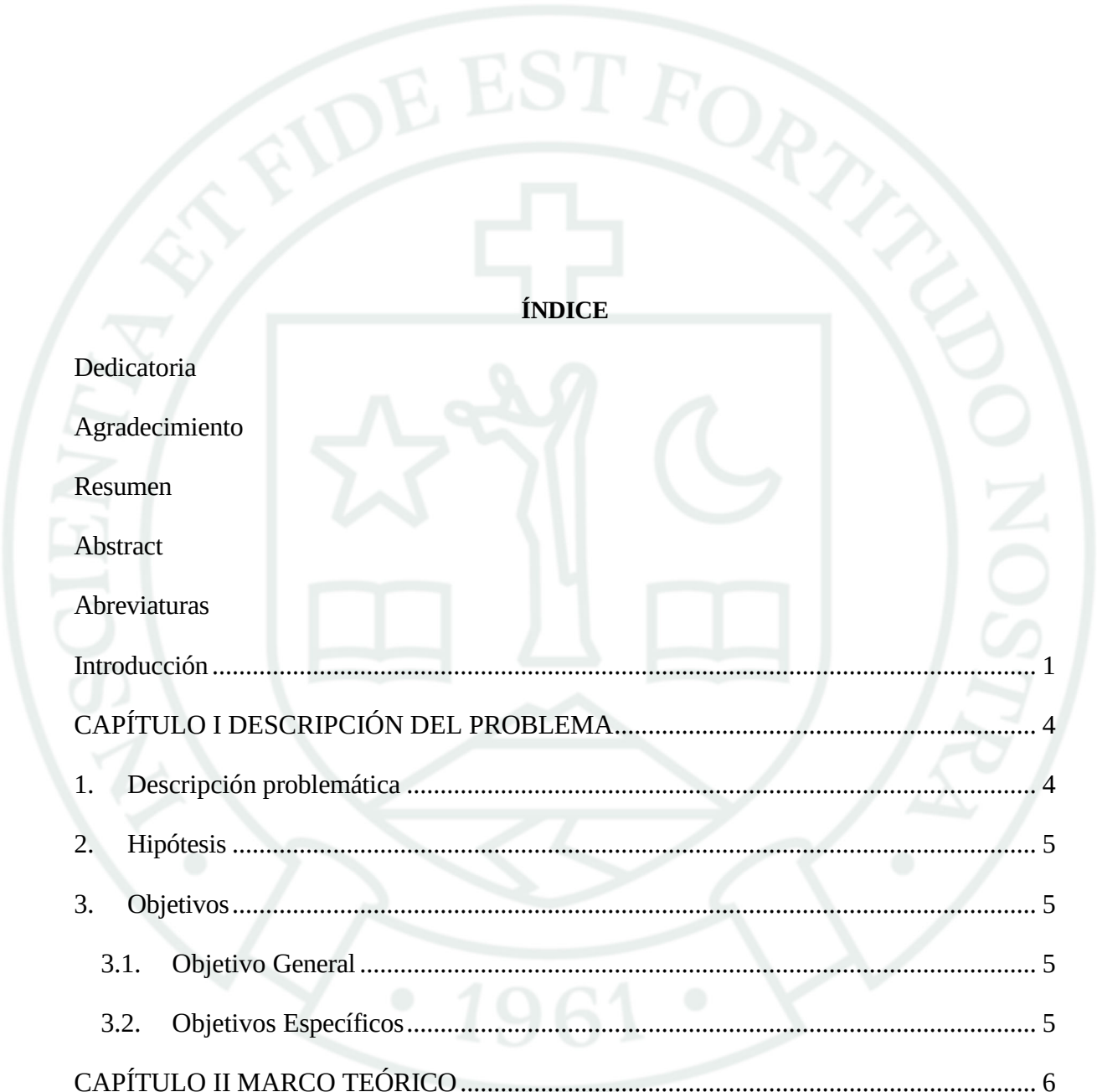


Abstract

The research aimed primarily to explain how Public Administration, through an extensive interpretation of Section 1 of Article 193 of the General Administrative Procedure Law, Law 27444, declares the loss of enforceability of administrative acts that are beneficial to the administrator, without any type of control until the intervention of the Constitutional Court, turning constitutional jurisdiction into a kind of instance for the execution of administrative acts. This normative panorama results in a series of detriments to the interests of citizens in close relation to their right to effective administrative protection, which is composed in part by the guarantee of being able to materialize the imperative mandates established in an administrative act. For this purpose, recourse has been made to the analysis of the jurisprudence issued by the Constitutional Court, regarding the limits of administrative self-protection, the purposes of constitutional processes, as well as the fundamental aspect of effective protection.

The main finding lies in the prevalence of the guarantee of effective administrative protection, due process, and the interpretation of regulations in favor of the citizen when administrative acts somehow benefit their interests.

Keywords: Public Administration, Execution, Administrative Self-protection, Administered



ÍNDICE

Dedicatoria

Agradecimiento

Resumen

Abstract

Abreviaturas

Introducción 1

CAPÍTULO I DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA..... 4

1. Descripción problemática 4

2. Hipótesis 5

3. Objetivos 5

3.1. Objetivo General 5

3.2. Objetivos Específicos 5

CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO 6

1. Administración Pública..... 6

1.1. Cuestiones generales 6

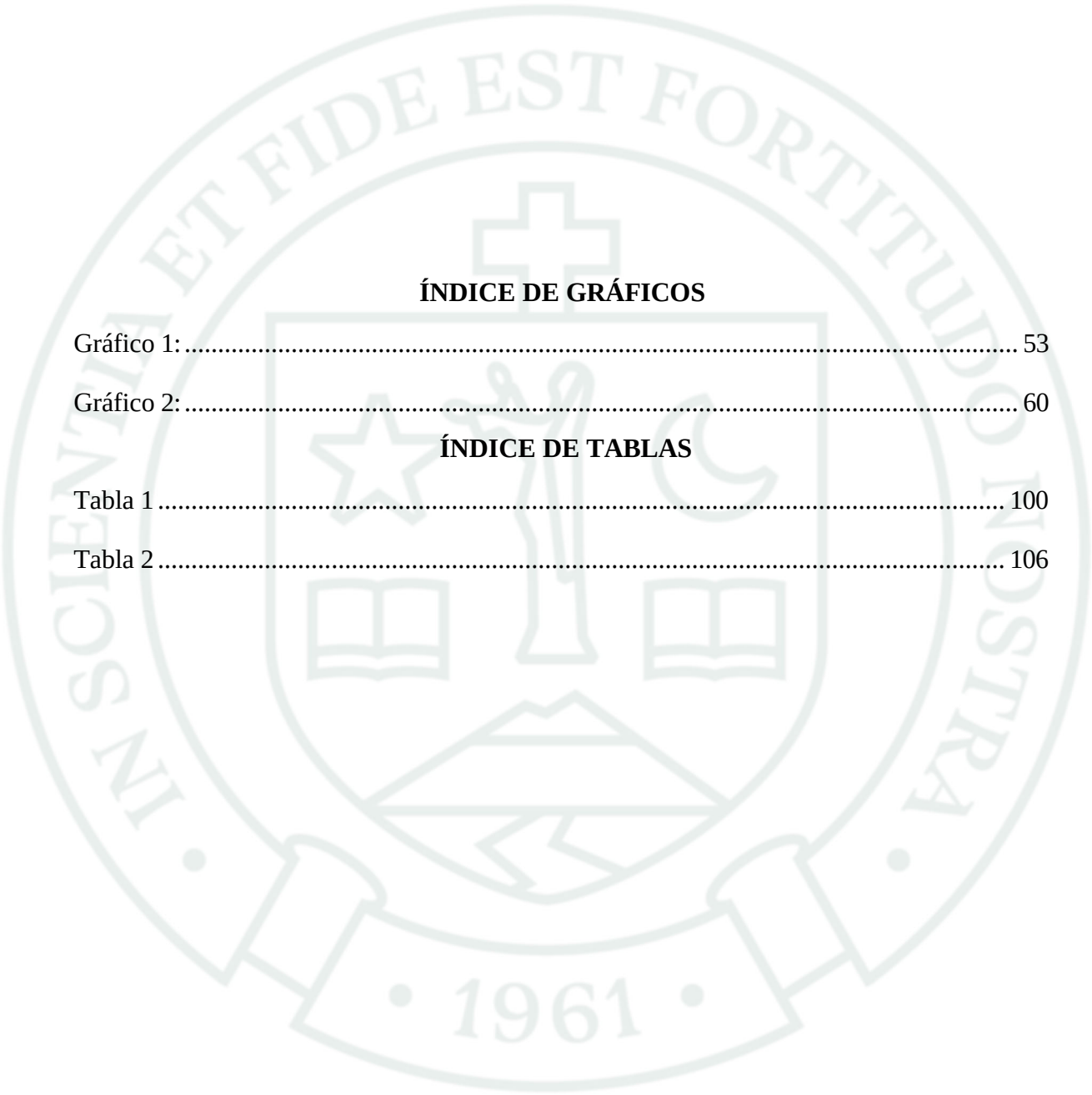
1.2. Administración Pública 8

1.3.	Funciones de la Administración Pública.....	10
1.4.	Régimen jurídico del derecho administrativo.....	11
2.	El acto administrativo	13
2.1.	Conceptualización del acto administrativo.....	14
2.2.	Requisitos de validez material.....	15
2.3.	Hecho administrativo	17
3.	Eficacia del acto administrativo	18
3.1.	Eficacia del acto	19
3.2.	Eficacia diferida	20
3.3.	Exigencias de eficacia	20
3.4.	Comunicaciones al administrado del acto administrativo	21
3.5.	Nulidad de los actos administrativos.....	21
3.6.	Conservación y nulidad del acto administrativo	26
3.7.	Características jurídicas de la conservación.....	27
4.	Ejecutoriedad del acto administrativo.....	27
4.1.	La ejecución del acto revela la eficacia.....	27
4.2.	Fundamento de la ejecutoriedad.....	29
4.3.	Constitucionalidad en la ejecutoriedad del acto administrativo	30
4.4.	Parámetros constitucionales a la ejecutoriedad del acto administrativo.....	31
4.5.	Diferencias entre ejecutividad y ejecutoriedad	31
4.6.	Extinción del acto administrativo.....	32
5.	Procedimiento administrativo	32
5.1.	Principios rectores.....	32
5.2.	Autotutela administrativa	37
5.3.	Los sujetos del procedimiento administrativo.....	48
6.	Procesos constitucionales.....	49

6.1.	Preliminares.....	49
6.2.	Características	50
6.3.	Principios procesales	51
6.4.	Clasificación de los procesos constitucionales.....	53
7.	Proceso de Cumplimiento	57
7.1.	Concepto	57
7.2.	Fundamento constitucional.....	58
7.3.	Aspectos esenciales	59
7.4.	Requisito especial.....	61
7.5.	Legitimación.....	61
7.6.	Objeto del proceso y supuestos previstos por el NCPCConst	63
7.7.	Causales de improcedencia	65
8.	Inejecutabilidad de los actos administrativos.....	69
8.1.	Análisis del precedente vinculante del TC.....	70
9.	Análisis jurisprudencial del Proceso de Cumplimiento	71
9.1.	Objeto del Proceso de Cumplimiento.....	71
9.2.	Proceso de Cumplimiento e Inconstitucionalidad por omisión.....	71
9.3.	Proceso de Cumplimiento y acto administrativo con invalidez legal	72
9.4.	Presupuestos de la demanda de Cumplimiento	72
9.5.	Ejecución del acto administrativo en el Proceso de Cumplimiento	72
10.	La tutela jurisdiccional.....	73
10.1.	Preliminares	73
10.2.	Tutela jurisdiccional efectiva	74
10.3.	Naturaleza jurídica.....	81
10.4.	Fundamento jurídico.....	83
10.5.	Vinculación con el debido proceso.....	84

10.6.	Tutela jurisdiccional efectiva como garantía.....	85
10.7.	Tutela jurisdiccional y Tribunal Constitucional	88
11.	Inejecutabilidad de actos administrativos y el Proceso de Cumplimiento.....	91
11.1.	Preliminares.....	91
11.2.	Actos administrativos y Proceso de Cumplimiento.....	92
11.3.	Administración Pública y el Proceso Constitucional de Cumplimiento.....	94
11.4.	Perspectiva Tribunal Constitucional.....	96
CAPÍTULO III METODOLOGÍA		97
1.	Preliminares	97
1.1.	Naturaleza de la Investigación	98
1.2.	Enfoque de la Investigación	98
1.3.	Diseño de la Investigación	98
1.4.	Método de la Investigación	99
1.5.	Técnicas e interpretación jurídica	99
2.	Variables e indicadores	100
3.	Estrategia Metodológica	100
3.1.	Técnica de investigación e instrumentos.....	100
3.2.	Criterio de validación de instrumentos.....	100
4.	Universo y muestra	101
4.1.	Universo	101
4.2.	Muestra.....	101
4.3.	Ubicación espacial	102
4.4.	Ubicación temporal	102
CAPÍTULO IV DISCUSIÓN Y RESULTADOS		103
1.	Estudio de los casos emblemáticos	103
1.1.	Acto administrativo e inactividad material — STC núm. 00191-2003-AC-TC.	103

1.2.	Presupuestos del Proceso de Cumplimiento — STC núm. 168-2005-PC/TC	104
1.3.	Ineficacia del acto administrativo - STC núm. 07739-2013-PC/TC	106
1.4.	Exigibilidad del acto administrativo — STC núm. 02479-2014-PC/TC	108
1.5.	Inejecutoriedad del acto administrativo — STC núm. 06063-2014-PC/TC-LIMA	110
1.6.	Inexigibilidad del acto administrativo y actos propios — STC núm. 02480-2014-PC/TC	113
1.7.	Inexigibilidad del acto administrativo — STC núm. 03823-2016-PC/TC	115
1.8.	Procedencia de demandas en contra de actos administrativos – STC núm. 03845-2021-PA/TC.....	117
1.9.	Límites del principio de la Autotutela administrativa – STC núm. 00557-2022-PA/TC.....	119
2.	Discusión de resultados.....	121
2.1.	Necesidad de instar un proceso de cumplimiento ante la inejecutoriedad del acto administrativo	121
2.2.	Propuesta de lege ferenda en torno a la problemática	128
	Conclusiones	130
	Recomendaciones.....	133
	Referencias.....	134
	Anexos	142

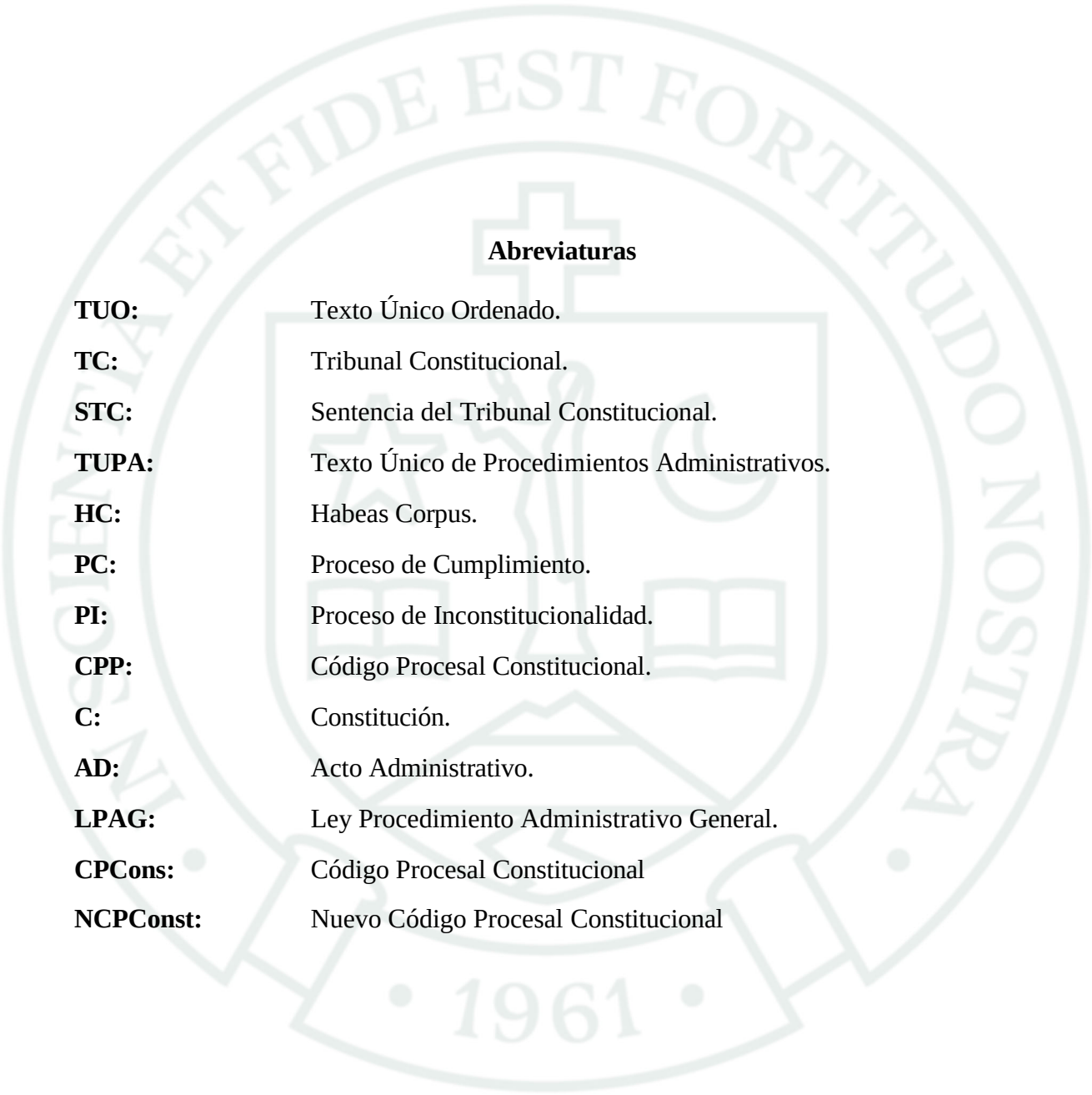


ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	53
Gráfico 2:	60

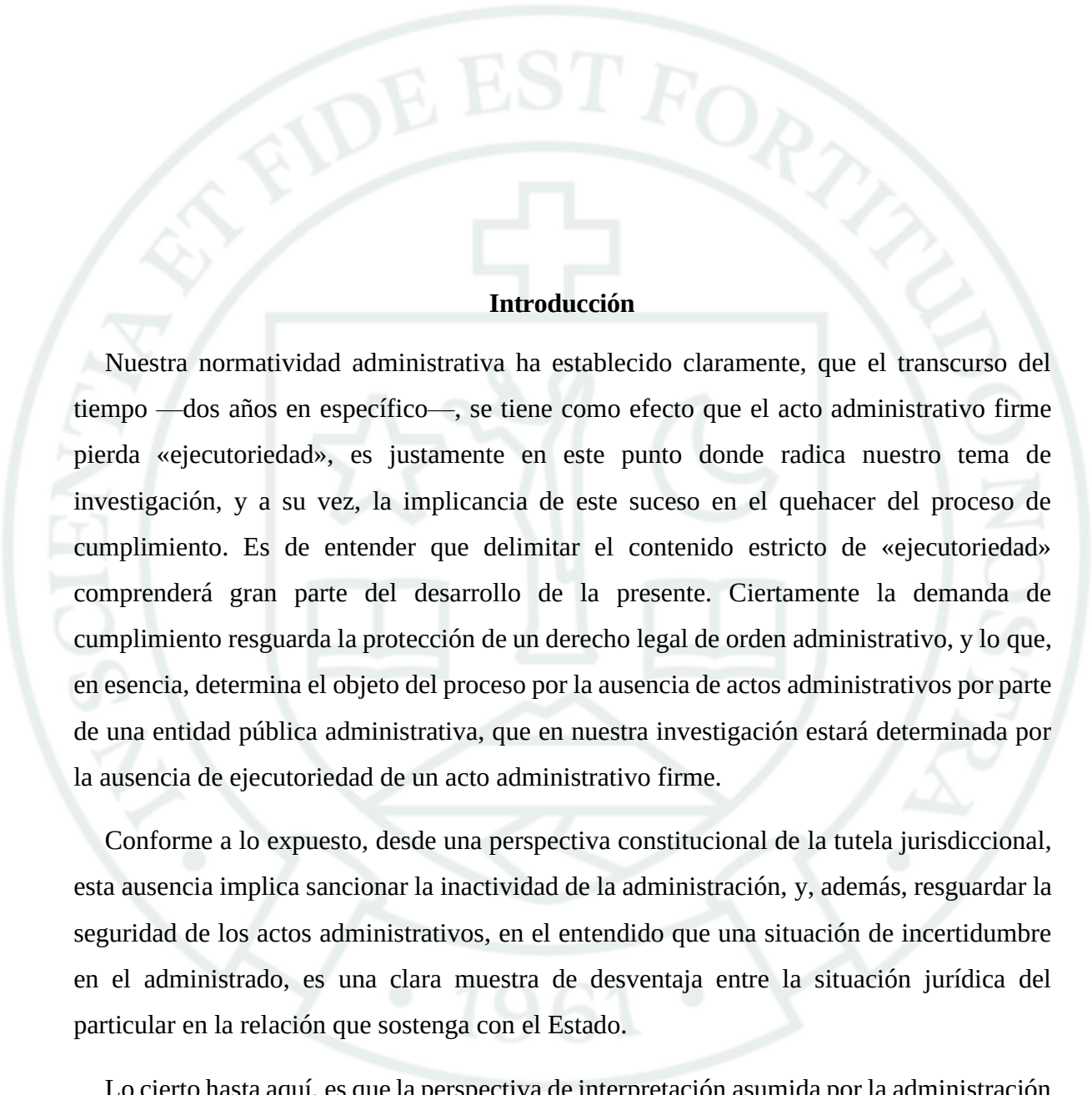
ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	100
Tabla 2	106



Abreviaturas

TUO:	Texto Único Ordenado.
TC:	Tribunal Constitucional.
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional.
TUPA:	Texto Único de Procedimientos Administrativos.
HC:	Habeas Corpus.
PC:	Proceso de Cumplimiento.
PI:	Proceso de Inconstitucionalidad.
CPP:	Código Procesal Constitucional.
C:	Constitución.
AD:	Acto Administrativo.
LPAG:	Ley Procedimiento Administrativo General.
CPCons:	Código Procesal Constitucional
NCPCConst:	Nuevo Código Procesal Constitucional



Introducción

Nuestra normatividad administrativa ha establecido claramente, que el transcurso del tiempo —dos años en específico—, se tiene como efecto que el acto administrativo firme pierda «ejecutoriedad», es justamente en este punto donde radica nuestro tema de investigación, y a su vez, la implicancia de este suceso en el quehacer del proceso de cumplimiento. Es de entender que delimitar el contenido estricto de «ejecutoriedad» comprenderá gran parte del desarrollo de la presente. Ciertamente la demanda de cumplimiento resguarda la protección de un derecho legal de orden administrativo, y lo que, en esencia, determina el objeto del proceso por la ausencia de actos administrativos por parte de una entidad pública administrativa, que en nuestra investigación estará determinada por la ausencia de ejecutoriedad de un acto administrativo firme.

Conforme a lo expuesto, desde una perspectiva constitucional de la tutela jurisdiccional, esta ausencia implica sancionar la inactividad de la administración, y, además, resguardar la seguridad de los actos administrativos, en el entendido que una situación de incertidumbre en el administrado, es una clara muestra de desventaja entre la situación jurídica del particular en la relación que sostenga con el Estado.

Lo cierto hasta aquí, es que la perspectiva de interpretación asumida por la administración comprende una transgresión a los derechos del administrado cuando este, es el beneficiario del acto a ejecutar. La investigación evidenciará que la administración incurre en algunos equívocos al equiparar categorías jurídicas como la nulidad, ineficacia e inexigibilidad, materializando tales interpretaciones erróneas sin pasar sin ningún control primigenio debido

a la aplicación del principio de autotutela administrativa. La situación en referencia encuentra relevancia en el marco constitucional puesto que genera incidencias en el interior del proceso de cumplimiento.

Una de las cuestiones de mayor relevancia en nuestra investigación, es la reforma del art. 193 de la Ley 27444, la innovación en referencia posibilitará que aquellos actos administrativos arriben a una solución fuera del proceso constitucional, en consecuencia, procuramos efectuar una modificatoria al dispositivo legal en mención (art. 193 de la Ley 27444).

La relevancia jurídica de la investigación comprende un tema de trascendencia al interior de la actividad jurisdiccional, lo detallado con antelación puede corroborarse en la vulneración de los pilares de nuestro sistema jurídico, el derecho a la tutela efectiva y la garantía del debido proceso, es de entender que durante el trayecto investigativo se evidenció un aporte integral que potencia operatividad del procedimiento administrativo, y además, que propone en una modificatoria al dispositivo legal en referencia.

En relación a la justificación de orden social, se estima que el aporte que logra nuestra investigación, tiene repercusión en nuevos estándares efectivos para la materialización de actos administrativos en beneficio de los administrados; lo que, derivaría en una visión positiva de las personas para con la Administración Pública, resaltando la profunda y recurrente relación entre ambos, la sociedad y el poder administrativo del Estado.

Ahora bien, el estudio efectuado desde la perspectiva jurídico procesal tiene como principal objetivo explicar cómo la ausencia de ejecutoriedad de actos administrativos afecta los derechos de tutela jurisdiccional efectiva de las personas sujetas a procedimiento administrativo, y así determinar la incidencia de aquella perspectiva en el proceso de cumplimiento. Es en este sentido, que se hace necesaria, una modificatoria al dispositivo en mención a efecto que se encuentre acorde a parámetros de constitucionalidad, máxime si en el ámbito de investigación abordaremos las implicancias prácticas y jurídicas que conlleva arribar a la justicia constitucional.

Es preciso es indicar que la labor efectuada integrará un panorama de interpretación unificado, estableciéndose así parámetros que coadyuvarán al partícipe en el procedimiento administrativo, realidad que difiere en demasía de lo que acontece en el quehacer jurídico diario.

Ahora bien, unas de las cuestiones de alcance jurídico, es que la problemática objeto de investigación tiene plena aplicación práctica y originalidad, lo cual hace que durante el desarrollo investigativo se establecerán casos emblemáticos en los cuales la interpretación se ha tornado sin un norte constitucional, falencia que necesariamente debe arribar en una premisa y modificatoria normativa.

Por último, consideramos necesario anotar que la investigación también determinará un aspecto socio jurídico, evidenciando los estándares de interpretación legal y la constante práctica de tener al Tribunal Constitucional como ultimo referente de interpretación, cuando aquella actividad puede efectuarse desde las primeras instancias, teniendo como base principios rectores y directrices del sistema jurídico.





CAPÍTULO I DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

1. Descripción problemática

La estructura normativa administrativa procura que la vigencia de acción de las resoluciones administrativas fenezca a los dos años de emitida y notificada su contenido. Esta disposición se crea a partir de sancionar la falta de acción de las entidades públicas, no obstante, la realidad de la práctica administrativa nos ha advertido que las propias entidades utilizan esta norma para no acatar una obligación que beneficia al administrado, y en consecuencia, este se encuentre en un estado de falta de tutela administrativa efectiva dentro de la dimensión de la materialización del derecho reclamado debidamente.

Esta situación condiciona a una situación de baja predictibilidad y desconfianza de la Administración Pública, pues en caso un administrado solicite correctamente una pretensión administrativa, e incluso, si dada la realidad la propia entidad pública se inclinara por reconocer, declarar o constituirle un derecho a su favor, esto tampoco aseguraría que la propia Administración Pública realizaría las acciones necesarias para materializar lo que anteriormente ha reconocido.

Por lo tanto, la incertidumbre creada al administrado es contraria a los principios preliminares del procedimiento general administrativo el cual esta creado a partir de crear el equilibrio entre una persona ordinaria frente al poder administrativo del Estado.

2. Hipótesis

Dada la institución de la autotutela administrativa, el órgano público administrativo aplica el inc. 1 del art. 193 de la ley 27444 para declarar la pérdida de efectividad y ejecutoriedad de actos que benefician a los administrados, es probable que, exista una afectación al derecho de tutela administrativa efectiva, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional entre los años 2013-2022.

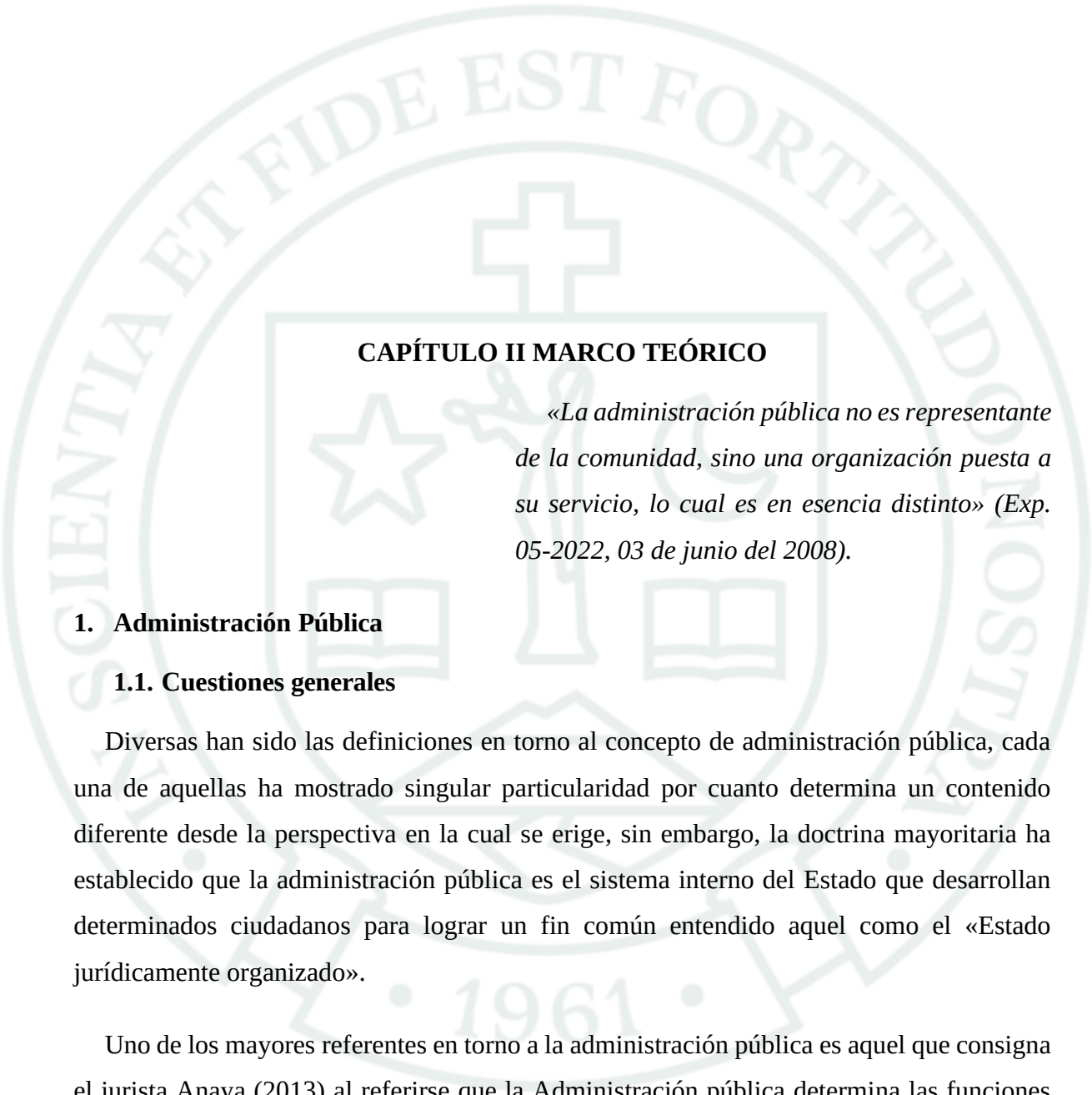
3. Objetivos

3.1. Objetivo General

Explicar cómo la ausencia de ejecutoriedad de actos administrativos afecta al derecho de tutela jurisdiccional efectiva de los administrados, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional entre los años 2013-2022.

3.2. Objetivos Específicos

- Determinar cuál es la incidencia de la ausencia de ejecutoriedad, a la luz de la interpretación del inc. 1 del art. 193, de la Ley 27444, en la promoción de demandas constitucionales de cumplimiento.
- Analizar cuál es la interpretación del Tribunal Constitucional respecto de la aplicación del inc. 1 del art. 193, de la Ley 27444.
- Identificar cuál es el objeto de los procesos de cumplimiento vinculado a la ausencia de ejecutoriedad de las acciones administrativas, y su conexión con la tutela jurisdiccional de carácter efectivo de los demandantes.
- Establecer si actualmente el proceso de cumplimiento tiene una naturaleza garantista de la dimensión fundamental de los derechos de los demandantes en conflicto con la Administración Pública.
- Concluir si es necesaria efectuar una reforma legislativa al del artículo 193, de la ley 27444, a fin de, salvaguardar los derechos de los administrados.



CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

«La administración pública no es representante de la comunidad, sino una organización puesta a su servicio, lo cual es en esencia distinto» (Exp. 05-2022, 03 de junio del 2008).

1. Administración Pública

1.1. Cuestiones generales

Diversas han sido las definiciones en torno al concepto de administración pública, cada una de aquellas ha mostrado singular particularidad por cuanto determina un contenido diferente desde la perspectiva en la cual se erige, sin embargo, la doctrina mayoritaria ha establecido que la administración pública es el sistema interno del Estado que desarrollan determinados ciudadanos para lograr un fin común entendido aquel como el «Estado jurídicamente organizado».

Uno de los mayores referentes en torno a la administración pública es aquel que consigna el jurista Anaya (2013) al referirse que la Administración pública determina las funciones de las entidades estatales que tienen poder administrativo; este poder se supedita a la subsunción de la norma con la realidad material.

El concepto detallado con antelación evidencia claramente los tres pilares en torno a las facultades de las entidades públicas, es de entender que materialmente la administración

expresa sus facultades a través de actos administrativos, y es allí el fundamento de sus decisiones puesto que aquellas pueden implicar expresar procedimientos, o incluso ejecutar una disposición estatal.

El destacado jurista Martínez (1994) postula dos perspectivas o tipos de criterios cuando define la Administración Pública, el primero, referente a la tendencia orgánica, y el segundo, establecido desde una perspectiva funcional.

El tipo orgánico, comprende la finalidad de la administración como todas las instituciones que se supeditan al control del Poder Ejecutivo; aun cuando dicha relación sea concreta o material, dicha conexión implica a la vez a los órganos internos de dichas instituciones, y las empresas públicas.

El segundo tipo, conocido como criterio funcional, precisa que el campo científico de la administración, comprende todos los actos de poder que lleve a cabo el ente público, en tanto la naturaleza de estos actos sea de índole administrativo. Tal aseveración engloba la finalidad de analizar la actividad del Estado a través de su capacidad administrativa.

A su turno, el administrativista peruano Salazar (2004) conceptúa a la Administración Pública como una agrupación de órganos y organismos públicos y privados que ejercen la potestad administrativa, mediante el uso de herramientas legales reconocidas a su favor.

A entender, preciso se hace decir que la *función administrativa* al interior del Estado tiene preliminarmente tres poderes constituidos: ejecutivo, legislativo y judicial.

Bajo esta perspectiva, procuraremos identificar cual son los límites de aplicación que la administración protege, entendida como una representación de la actividad del Estado, así pues, la Administración Pública, es un área comprendida por todos los actos emulados del Poder Ejecutivo. (Garrido, 1996). Comprender esta precisión, nos permite diferenciar entre los actos administrativos de gobierno, o que buscan establecer la imperiosidad del poder político mediante hechos materiales administrativos.

La dimensión sustancial de la capacidad administrativo, precisa las funciones de dirección y ejecución de actos de gestión en servicio de los intereses de la sociedad; en este sentido, toda acción por parte de un ente administrativo debe entenderse como un cúmulo sistematizado de acciones destinadas a un fin público, de modo que, toda acción estatal que

se ejecute bajo anuencia o delegación de función, se entienda como una prerrogativa de sentido amplio y general.

La dimensión orgánica, entiende que el ejercicio del acto administrativo condice un organismo de herramientas jurídicas que buscan la materialización de un gran número de objetivos del Estado.

La función administrativa es reflejada en el proceder del Poder Ejecutivo, pues, a través de este se efectúa la mayoría de los fines y funciones del Estado. Así los otros dos poderes constituidos por nuestro sistema legal ejercen una aptitud administrativa, al igual que los órganos constitucionalmente autónomos y entes particulares con trascendencia pública.

1.2. Administración Pública

Preliminarmente puede establecerse en grado de suficiencia argumentativa que la administración pública, está íntimamente vinculada con el interés general o colectivo, y es en esencia, aquello lo que brinda razón a nuestra labor al interior de esta investigación, sin embargo, las precisiones se efectuarán con mayor detalle líneas adelante.

Estimar un concepto unitario de administración pública sería omitir las diferentes perspectivas funcionales y objetivas que se han desarrollado en torno a aquella institución, y es teniendo aquello como premisa que se proyectará una definición de Administración pública en base a las diferentes posturas con la finalidad de brindar un panorama claro, y que tiene estrecha correspondencia con los fines de esta labor.

La administración pública conforme a los planteamientos doctrinales de Patrón (1998), ha sido definida desde tres grandes posturas ideológicas funcionales:

1.2.1. Perspectiva funcional

La materialización de la ley, es una función de la Administración Pública que representa al poder estatal, autoregulatoria, pues los límites para su ejercicio los pone el Estado a través de las leyes. Dicha acción no se entiende como una mera aplicación del derecho normativo, pues, su eficacia depende del análisis de las obligaciones positivizadas en los reglamentos. (Cervantes, 2013)

La definición detallada tiene dos parámetros esenciales que podrían merecer atención, el primero referido a la potestad del Estado y la materialización de su voluntad a través de

pronunciamientos de las instituciones de carácter público y, también la participación necesaria del administrado —aunque no de manera especial— en la actividad laboral.

1.2.2. Perspectiva jurídica

La administración pública entendida desde un panorama jurídico implica un límite a las actividades o voluntad del Estado, debido a que el trabajo de las entidades públicas se desarrolla en los diversos poderes del Estado, y allí la importancia de la atención jurídica. La administración es entendida como una entidad destinada a la producción, ordenamiento y materialización de actos bajo el ejercicio de la potestad pública, bajo la misión de alcanzar la necesidad pública y el respeto de la jurisdiccional constitucional.

1.2.3. Perspectiva social

En concordancia con la perspectiva el jurista Cervantes (2013), la Administración Pública es conceptuada como una organización de carácter social creada por la manifestación del poder estatal, con el que se da atención de las necesidades de una sociedad, atendiéndolos de manera jerárquica según importancia. Otra manera de comprender como una estructura de tinte político, en tanto, se comprende como una herramienta de la funcionalidad de un país, desenvuelto en precisos procesos donde se administran bienes y servicios que son llevados a todo el país.

Gran parte de la definición estimada genera el poder del Estado desde una perspectiva en la que el administrado, es decir, «ciudadano» es el mayor referente de la actividad estatal, sin embargo, la ausencia de una cohesión jurídica funcional, se encuentra ausente de toda lógica.

1.2.4. Toma de posición

La administración pública puede ser entendida como una sucesión de actos que crean, obligan y materializan los intereses de los poderes estatales, teniendo mayor incidencia dentro del plano del Poder Ejecutivo, toda vez, que los otros dos poderes guardan sendas originalidades que las diferencian en gran medida con las funciones administrativas. (Peña, 2016)

La perspectiva en mención estima que la división de poderes puede en efecto determinar el concepto de administración pública, y centra su atención en el núcleo de la administración el cual es el poder ejecutivo, debido a la directriz que determina la política estatal y

gubernamental, sin embargo, debe dejarse en claro que estimar una visión de la administración pública estrictamente desde el aparato ejecutivo imposibilita cuestionar las actuaciones de sujetos públicos en el perspectiva estatal.

Los profesores Moscoso y Estela (2018) esgrimen una posición bipartita pues entiende que la administración pública tiene una perspectiva diferenciada, pues, desde un plano objetivo, se entiende como un grupo sofisticado de actos sometidos por persona con capacidad de decisión administrativa pública, con la misión de alcanzar los intereses estatales; y, por otro lado, el plano subjetivo, es una estructura de personal con latitudes jerárquicas, divididas por cargos y funciones derivadas de sus instrumentos de gestión pública.

Ahora bien, la definición más compleja que comprende el desarrollo más exhaustivo es la establecida por el jurista Arismendiz (2018), el cual estima que en lo referente al concepto de administración pública estima que debemos de concentrarnos en la función del servicio estatal por partes de los funcionarios, personas que tienen tales potestades por imperio de la Ley, complejidad que puede llevarnos a razones en dos distintos planos. En el primer plano, conocido como externo, se comprender todos los actos que reúnen en una misma esfera administrativa a los funcionarios y servidores, con las personas comunes o ciudadano; así pues, en el segundo plano, el interno, se engloban aquellos actos de administración interna o gestión a fin de potenciar el rendimiento de la institución pública.

Entonces, toda Administración Pública tiene como función principal, la división de roles al interior del Estado, y es que, en esencia, esta procura afianzar la perspectiva de derechos de la ciudadanía ante alguna limitación estatal.

1.3. Funciones de la Administración Pública

Los fines que persigue el Estado bien podrían catalogarse de dos maneras concretas, por una parte, el fin de regulación y por otro, el fin de control, al interior del Estado (Guzmán, 2007). Los fines de la administración pueden catalogarse de manera diversa. Existen algunas alegaciones doctrinales que desarrollan un cúmulo de funciones como la actividad gubernamental, legislativa e incluso jurisdiccional, sin embargo, para los efectos de nuestra investigación se precisará de manera concreta cuales son las funciones principales.

1.3.1. Manejo de la Administración Pública

La administración es sin duda alguna el mayor representante del control estatal, su normatividad interna y regulación para con el ciudadano estima una consignación de derechos y deberes del ciudadano. El Estado en el marco de sus funciones organiza los entes para que aquellos tengan potestad discrecional para facultar dicha labor. De la función de control fácilmente se advertirá que se concreta a través de sus órdenes, resoluciones e incluso imposiciones administrativas. Encuentra también algunos matices la función sancionadora que por lo demás encuentra permanencia en nuestro quehacer jurídico diario

1.3.2. Regulación de la Administración Pública

Actualmente se ha cuestionado la regulación de la Administración Pública puesto que con el predominio del poder legislativo se ha establecido una legislación con reglamentación conjunta y en ocasiones independiente del propio poder estatal. Por lo dicho hasta aquí hay que agregar que gran parte del contenido normativo que se utiliza dentro de la administración pública guarda correspondencia con la normatividad en general.

Preciso es indicar hasta aquí, que las capacidades de acción de la Administración Pública a la actualidad son generalmente más amplias en el acontecer diario y la regulación y control detallados son parámetros amplios de labor.

1.4. Régimen jurídico del derecho administrativo

Hasta aquí se han desarrollado los criterios generales de la administración pública, no obstante, aquella definición tiene cierto asidero directo y aterriza en la normatividad administrativa, y para el efecto, el más amplio catálogo de referente normativo es la Ley 27444 la cual desarrolla estricto las instituciones jurídicas que comprenden nuestro ordenamiento administrativo.

La estructura jurídica de la función administrativa comprende no sólo instituciones jurídicas de derecho administrativo, sino, además, los principios que son base de interpretación.

Nuestra normatividad administrativa encuentra algunas instituciones que son necesarias resaltar y que serán desarrolladas con mayor rigor en los capítulos posteriores, a decir, el acto administrativo, hechos administrativos, acto de administración, etc. El profesor Moscoso (2018) estima que las instituciones jurídicas son los modos exteriorizados de la actividad de

la administración, de esta manera, se concretiza a través de actos de manifestaciones unilaterales de voluntad, así como, hechos de materialmente administrativos, etc.

En esencia, lo que detalla el acápite en referencia es las instituciones que hace uso el derecho administrativo para efectuar su labor, la actividad administrativa está constituida por un catálogo de instituciones jurídicas, las cuales serán objeto de análisis para los fines de nuestra investigación. La administración pública sólo puede pronunciarse a través de actuaciones administrativas, sucesos de relevancia para la administración, actos meramente administrativos, reglas administrativas, y, de relaciones contractuales de la administración.

1.4.1. Principios jurídicos en la administración pública

Es mayoritariamente aceptado que, durante el proceso de interpretación de todo dispositivo normativo, deben primar como criterio rector los principios que determina una línea concreta de adecuación en torno a la sociedad.

Se ha esgrimido también que los principios tienen una función tripartita al interior de la normatividad administrativa, aquellos han concretado su contenido, y tienen incidencia en el análisis y contenido de la fuente legal del derecho (Dromi, 2005). La primera aptitud asignada es la interpretativa, puesto que el operador deberá inspirarse en los principios para garantizar que el contenido asignado sea el adecuado y a los fines de la norma, la función *integradora* posibilita que un determinado ámbito de acción en el cual no existe regulación sustantiva, y, por último, la función directriz, puesto que encamina la labor del operador jurídico.

Bajo esta línea de ideas, los juristas Moscoso y Estela (2018) precisan que los principios fundamentan el contenido del ejercicio administrativo. Estos efectúan la normativización, el orden, las relaciones entre particulares y Estado, las líneas limítrofes de los actos administrativos, y, el control de garantías de la institución administrativa. Al margen de la ideología del régimen político que detente el poder, es decir, el gobierno de turno.

Acerca de estos principios, Morón (2017), nos ha precisado que podemos entenderlos como elementos que la función legislativa ha determinado como pilares del control y limitación de la actividad administrativa. Sobre lo mencionado, se entiende que fiscalizan los límites de la discrecionalidad de la entidad al aplicar una norma administrativa, afianzando la realidad con la regla administrativa.

Los principales principios al interior de la administración pública son grandes integrantes de la interpretación, sin embargo, no serán objeto de desarrollo en el presente apartado, puesto que los fines de esta investigación estarán decantados a la ejecutoriedad e interpretación idónea del art. 193 de la LPAG.

2. El acto administrativo

Bastante desarrollo ha merecido en el apartado precedente lo referente a la administración pública, resta ahora desarrollar como es que la administración pública expresa la voluntad, y para el efecto, se hace necesario establecer como premisa que la administración únicamente expresa su voluntad a través de «la actuación de la administración» y sobre aquello se han catalogado diversas expresiones, tales como actuación administrativa, actos propios de la administración, actos contractuales, y la suscripción de convenios mediante colaboración institucional. (Pacori, 2018).

En buena cuenta, todo acto administrativo son las manifestaciones mediante las cuales una entidad emite un pronunciamiento y deja conocer su voluntad, sin embargo, aquella institución tiene algunas particularidades necesarias de precisar.

Existen características generales del acto administrativo que conviene recordar para los fines de nuestra labor, y que están vinculadas al problema de investigación. Unas de las particularidades que presenta el acto administrativo es la formalidad de la cual debe estar investido, puesto que el pronunciamiento de la administración cual fuere el requerimiento del administrado debe contener las formalidades necesarias y comunicarse por escrito.

De igual modo, y puesto que el fundamento del acto administrativo es comunicar la voluntad de la administración, el acto únicamente puede versar sobre actividades propias de los entes estatales, atrás deben dejarse las concepciones que otorgaban categoría de acto administrativo a los informes y dictámenes al interior de una institución pública. Por último, también debe dejarse en claro que las vías de hecho carecen de materialidad jurídica como para ser consideradas como un acto de administración, y aquello no sólo porque se encuentre ausente la formalidad requerida, sino, además, por ser actos contrarios al derecho.

El jurista de renombre Pacori (2018) postula una catálogo de características distintas en torno al acto administrativo, y para el efecto señaló que son características a) obligatorio, puesto que escenifica una situación jurídica de obligatorio cumplimiento, b) exigible, puesto que brinda a la administración mecanismos para lograr el fin del acto administrativo, c)

ejecutable, porque puede realizarse una vez que aquel fue determinado por la autoridad competente y no existan cuestionamientos al pronunciamiento y, d) legítimo, porque precisa de los parámetros legales para su consecución.

2.1. Conceptualización del acto administrativo

El profesor Morón (2017) detalla que el acto administrativo poco antes de la reforma se interpretaba como un fenómeno individual generado como efecto del proceso administrativo incoado frente a la autoridad administrativa, por ende, sobre este recaen sus elementos categóricos y la dialéctica procesal.

Una perspectiva diferente claramente se encuentra en la Ley 27444 donde el denominado «acto administrativo» posee un tratamiento no sólo diferenciado, sino también, autónomo al procedo administrativo general.

Lo dicho hasta aquí tiene trascendencia puesto que concebir al acto administrativo de manera autónoma posibilitará entenderlo en su integridad, consignando el fundamento jurídico, naturaleza jurídica y presupuestos materiales de validez. No obstante, en cuestiones prácticas la posición que se esgrimía en torno a que el acto administrativo era fiel consecuencia final del procedimiento administrativo, también quedó relegada por una tesis que entiende el acto administrativo de manera progresiva.

El autor señalado adscribiéndose a la doctrina mayoritaria, indica que el procedimiento administrativo es la integración coordinada de actos de la misma naturaleza, con la finalidad de evaluar la voluntad del administrado, la administración, el interés público, y otros intervinientes en el proceso.

El acto administrativo tiene como finalidad principal brindar una respuesta a los partícipes del procedimiento, y en esencia establecer un parámetro jurídico en torno a una situación, y siendo el receptor del acto el ciudadano —administrado—, la clasificación se efectuó en aquella perspectiva, siendo que se hace una distinción entre actos administrativos con efectos particulares o generales.

Nos obstante lo consignado con antelación, preciso es indicar que nuestra normatividad actual —Ley 27444— determina en su art. 1 que el beneficiario de los actos administrativos son los «administrados», por lo que, materialmente, todo acto que encuentre un radio de acción generalizado tendrá la denominación de reglamento, variando la categoría jurídica en torno a esta institución.

En consecuencia, se puede conceptualizar al acto administrativo como función declarativa dispuesta o decidida por una entidad de carácter público, de eficacia para todas las personas sujetas a una competencia territorial de carácter administrativa (distrito, provincia, etc.); dichos actos administrativos son emitidos conforme a la interpretación de una norma, o bajo las finalidades del interés público, siempre y cuando estos no desestimen o ignoren el *ius imperius*.

2.2. Requisitos de validez material

Una categoría jurídica con cierta atención dogmática encontrará parámetros de validez de dicha institución, y el acto administrativo es el mayor referente de aquello.

Nuestra normatividad ha precisado de manera taxativa los requisitos de validez del acto administrativo, y encuentran seis presupuestos que deben ser cumplidos de manera obligatoria, aquellas exigencias devienen en una fijación uniforme de criterios en la cual se efectúa una clara distinción entre los meros actos administrativos o las vías de hecho material que carecen de la connotación para catalogarse como expresiones de voluntad de la administración (Cabrera, 2001).

Los requisitos que estima nuestra normatividad es la existencia de requisitos esenciales que serán desarrollados ampliamente a continuación:

2.2.1. Competencia

El gran jurista peruano Pacori (2018), respecto de la competencia, hace referencia a que está determinado por alguna norma expresa que declare su competencia, en este sentido, puede ser directamente por la Constitución, alguna ley específica o por la imposición de una ley. En esencia este requisito de validez del acto administrativo decreta de manera específica cuál es el funcionario determinado por nuestra normatividad a refrendar un acto administrativo conforme a las atribuciones que se hubiesen asignado.

El jurista Morón (2017), precisa que el requisito de validez bajo análisis estima dos factores que participan para su concreción, el primero la potestad del órgano a cargo, y el segundo, la función administrativa que brinda la ley a determinado funcionario.

Existen algunos criterios definidos para establecer la competencia para la emisión del acto administrativo, aplicables al ámbito civil: Materia, refleja el contenido material del acto administrativo, y se encuentra vinculado con el grado; Territorio, el cual implica una

circunscripción administrativa diversificada a nivel regional, provincial y nacional; Grado. Vinculado a la jerarquía funcional del órgano administrativo, y una división vertical de funciones conexas; Tiempo. La función administrativa tiene un tiempo de ejecución luego de aquel, no será posible que dicho ente declare un acto administrativo.

2.2.2. Objeto o contenido

Si acaso existe un requisito que ha sido ampliamente desarrollado por la doctrina mayoritaria, aquel es el objeto o contenido del acto administrativo, en el cual se han establecido parámetros como la «certeza, licitud y materialidad jurídica». El objeto no solo delimita el contenido de la actuación administrativa, sino, además, el efecto inmediato de una consecuencia jurídica. Pacori (2018) precisa que todo acto administrativo debe tener estrecha correspondencia con el objeto de su pretensión, de tal manera que este pueda identificarse de modo inequívoca.

Desde el punto de vista de Morón (2017) detalla que el objeto o contenido es aquello obtenido a través de la adopción de determinados actos administrativos, independe si esta decisión certifique o declare; es decir, el acto define la disposición de la autoridad y la manera determinada de cómo debe cumplirse o interpretarse. El contenido tiene algunas variantes que pueden ser aprobando el pedido o la negativa de efectuar el acto administrativo, ya sea sólo un pedido, hecho material o realización de una declaratoria.

2.2.3. Finalidad pública

En esencia debe expresar la satisfacción de un interés público, es de entender que el acto administrativo, deberá adecuarse a la finalidad pública que se encuentra dentro del marco de competencias y objeto jurídicamente posible en torno al órgano estatal. La actividad al interior de la administración pública debe guardar correspondencia con la satisfacción del interés general, sea de manera directa o indirecta, pero siempre orientada a la sociedad.

2.2.4. Motivación

La motivación del acto revela una función de control, y, además, brinda al administrado la posibilidad de conocer las razones por las cuales la administración emitió un pronunciamiento determinado.

2.2.5. Procedimiento regular

Estima que las vías procedimentales sean las adecuadas y conforme a ley debido a que el acto debe atender a un esquema procedimental anterior y regulado, por ello, la emisión de un acto con inobservancia de la formalidad sólo conlleva su nulidad.

2.3. Hecho administrativo

Un hecho dentro del ámbito de la Administración Pública, puede considerarse como una expresión dentro del plano material, dicho de otro modo, son aquellos sucesos dentro de la realidad que pueden generar consecuencias directas e indirectas; la cual es diferente al acto –administrativo- por qué el primero es una manifestación de hacer dentro del plano real, mientras que el otro, se define como la declaración de hacer de una entidad pública, la cual buscar tener efectividad en el plano material y generar los efectos correspondientes.

De esta forma, podemos ejemplificar que, la orden de eliminación de una obra pública que no fue aprobada bajo el procedimiento pertinente es un acto administrativo, mientras que, el acto material que provoca la desaparición o destrucción de la obra, es el hecho administrativo.

Conforme al plano doctrinario no existe un acuerdo pacífico acerca de los aspectos divergentes o que diferencian al acto del hecho administrativo. Una parte defiende que exista una uniformidad entre el acto y el hecho; por nuestro lado, consideramos que un hecho es una cuestión material ajena a la discusión jurídica, siempre y cuando no transgreda un principio, garantía, norma, y/o derecho injustificadamente.

Por ende, el hecho no precisa la imposición de obligaciones a las personas administradas, aunque, subjetivamente, se requiere de un acto declarativo para justificar el hecho ejecutivo; esto pues somete al funcionario o servidor a dar los fundamentos de su actuación, en especial, pues, de otro modo, será total responsabilidad del ejecutante los efectos, buenos o malos, que puedan derivar de la acción generadora del hecho.

Ahora bien, una conclusión que asimila lo anteriormente mencionado, es que son los actos administrativos los plausibles de la nulidad absoluta por su contravención de una norma de carácter general, ya sea, la misma Constitución, una ley especial, la LPAG, o el reglamento que corresponda; y, en el mismo sentido, los hechos administrativos, no se ven agravados

por esta nulidad, siempre y cuando no exista algún tipo de responsabilidad subyacente y atribuible al servidos o funcionario ejecutante.

Por otro lado, corresponde agregar sobre la impugnación de los actos que, la formas para recurrir la resolución nos lo propone la Ley del Procedimiento Administrativo General, las cuales son las de reconsideración, apelación y revisión; bajo este sistema, una vez agotada la instancia correspondiente, todavía queda la oportunidad de judicializar el suceso mediante la competencia de los juzgados especializados en lo contencioso-administrativo.

Bajo la misma línea, es vital indicar que, a diferencia del acto, un hecho administrativo es impugnable siempre y cuando contravenga un derecho de forma manifiesta, la cual será competencia de un proceso constitucional, frente al juez que ejerza las funciones constitucionales competentes.

3. Eficacia del acto administrativo

Cuando se habla de eficacia del acto administrativo suele inmediatamente ser relacionarlo con la validez que adquiere luego de la notificación al administrado y los efectos que aquel conlleva a través de dicha comunicación (Cabrera, 2001). La notificación del acto administrativo ha merecido cierto realce en el quehacer del procedimiento, incluso se ha estimado una eficacia anticipada en base a la eficacia anticipada cuando los efectos son favorables al administrado, sin embargo, lo que se tratará de plasmar en el presente ítem es un *concepto de validez superior*.

Preciso es indicar que el presente apartado —en la perspectiva de nuestra investigación— estará destinada a establecer la correspondencia entre la eficacia y ejecutoriedad del acto, luego de establecer las sendas claras, abordaremos el tema de la ejecutoriedad para así inmiscuimos en nuestro objeto de investigación, teniendo como base preliminar dicha categoría jurídica.

Sobre el tópico Morón (2017) detalla que la ejecutoriedad del acto administrativo estima a la característica del administrativo eficaz, vinculante o exigible, debido a que comprende una decisión u otro acto derivado de la potestad de la entidad pública. Por lo tanto, la ejecutividad relaciona la facultad propia de los actos administrativos con la finalidad de generar efectos vinculantes a terceros, así como las consecuencias conforme a su naturaleza,

dando origen, configurando, eliminando la situación jurídica o derechos de los administrativos.

3.1. Eficacia del acto

Luego de emitirse la decisión de las instituciones públicas conforme a los presupuestos establecidos en nuestra normatividad, dicho pronunciamiento debe generar una vinculación entre el administrado, terceros o incluso autoridades administrativas.

Morón (2017) afirma que la eficacia contempla la notificación de la declaración a las personas sujetas a los efectos jurídicos que se puedan producir. De esta manera, el autor considera que es la forma correcta de identificar la eficacia del acto administrativo.

Con lo dicho hasta aquí, no debe interpretarse que el acto administrativo carece de validez, lo cual es un aspecto independiente, y que obedece a las categorías jurídicas diferentes, el acto administrativo puede ser válido, sin embargo, inicia sus efectos desde que la administración brinda una comunicación al administrado en la cual pone en conocimiento de su existencia.

Un punto de singular trascendencia a aclarar es que esta determinación de eficacia en torno los actos administrativos, se encuentra destinada a precisar los actos expesos, aquellas manifestaciones de la administración que contengan una formalidad expresa, y no aplica a los actos de inmediata resolución y de trascendencia tácita como el silencio administrativo.

Bajo la premisa detallada anteriormente, debe establecerse que efectividad de todos los actos emitidos por la administración que favorecen al administrado por una consigna normativa tiene eficacia desde la emisión del pronunciamiento, siendo que la notificación a su beneficiario no será indispensable su notificación para que tenga efectos jurídicos.

Aquella consigna que el acto administrativo tiene efectos desde su emisión cuando favorece al administrado, encuentra fundamento en el consenso del administrado, es de entender que si acaso el acto administrativo es desfavorable será impugnado por el beneficiario, sin embargo, aquel es positivo a sus intereses, no existe razón por la cual retardar la eficacia de una situación requerida y aprobada por la administración pública.

3.2. Eficacia diferida

Es interesante advertir que a través de la práctica administrativa se determina que la eficacia es un componente resultante del acto administrativo, la cual conlleva a que la ejecutoriedad del acto no se produzca de manera sucesiva a la comunicación al administrado sino por el contrario, la eficacia está supeditada al momento en que el acto adquiera perfeccionamiento. Aquello evidencia que existe un espacio temporal en el cual el acto se encuentra en suspenso, hasta que se concrete y a su vez se efectúe dicha comunicación.

Mencionada característica diferida se produce por varios supuestos y conforme a la amplia gama de posibilidades circunstanciales que pueda estipular una norma. Además, la confluencia a nivel de la doctrina que se evidencia es la siguiente:

«Los ejemplos que se emplean para demostrar su existencia tienen como requisito la generación de un hecho futuro e incierto que condiciona la generación de sus efectos de manera general, lo cual en realidad constituye un reglamento. Es por ello que se señala que no existe la posibilidad de la generación de una condición suspensiva en el caso de un acto administrativo» (Guzmán, 2013, p. 357)

Ahora bien, es necesario establecer una diferencia sustancial, y que no genera eficacia diferida, y que comprende una institución diferente, como en efecto es la suspensión provisional del acto administrativo, el cual incide directamente en la ejecutoriedad del acto, siempre que se tenga proyección de algún perjuicio de imposible o difícil reparación, o en su defecto, ante la existencia de un parámetro que podría acarrear la nulidad del acto administrativo.

3.3. Exigencias de eficacia

Existe un sector de la práctica en la administración que posibilita la exigencia de ciertos requisitos en torno a la eficacia del acto administrativo, y en específico a la notificación y sus exigencias. Condiciones como el texto íntegro de la resolución, que posibilite la comunicación de las razones que llevaron a emitir aquel pronunciamiento y una certeza sobre el pronunciamiento, además de aquello, también es requerimiento la consignación de la naturaleza del procedimiento administrativo, sea aquel emitido oficiosamente o por solicitud de parte, y por último, la consigna de agotamiento o el mecanismo requerido para que el administrado pueda impugnar dicho acto en referencia, a efecto que no se deje consentir la resolución

3.4. Comunicaciones al administrado del acto administrativo

Sin duda alguna, las comunicaciones que realiza la administración al beneficiario del acto, tienen trascendencia en torno a la eficacia e incluso a la ejecutoriedad. Y a su vez, esta institución a través del cual la administración efectúa un referente sobre el administrado — notificación— tiene sus particularidades al interior del procedimiento, administrativo, sin embargo, y debido a la orientación de la presente investigación nuestra labor estará encaminada a desarrollar en específico nuestra problemática jurídica, por lo que se brindarán ligeros matices en torno al tema de la notificación.

Es esta comunicación la que genera eficacia el acto administrativo no es más que un engranaje procedimental del procedimiento administrativo, mediante la cual notifica a los sujetos administrados de uno o varios actos declarados por la Administración Pública, a través de las instituciones o entidades que la conforman. (Guzmán, 2013)

La notificación como hecho administrativo se produce de manera personal en el domicilio que hubiese determinado el administrado, también puede hacerse uso de mecanismos no personales como medios electrónicos o informáticos en los cuales se aplicará lo dispuesto por la Ley 27444.

3.5. Nulidad de los actos administrativos

La doctrina italiana, propone una diferenciación entre las acepciones de la validez y eficacia de un acto, refiriéndose que la invalidez no estrictamente genera ineficacia, y, bajo la misma idea, los actos válidos son plausibles de recaer en la ineficacia. No obstante, pese a que ambos guardan un estrecho vínculo dentro de la dialéctica de la administración, es apreciable que temporalmente no se encuentran dentro del mismo plano, ya que, la eficacia del acto corresponde a un acto diferido de la notificación.

Entonces, el acto administrativo, que declara una situación jurídica respetando los parámetros legales y constitucionales, preliminarmente, tiene una presunción de su validez, adicionalmente, el respeto de la ley comprende que dicho acto necesariamente conserve los elementos formales y de fondo que establece su norma fundamental, siendo subsanable mediante actos de autotutela o a petición del sujeto afectado por el acto.

Nuestra normatividad ha establecido de manera taxativa cuales son las causales de nulidad en su art. 10 de la Ley de Procedimiento Administrativo General. Este precepto normativo precisa que se contemplará como vicio del acto, bajo consecuencia de nulidad, la

contraposición de los conceptos constitucionales, la ley o artículos reglados, la deficiencia u omisión de alguno de los presupuestos de validez, bajo salvedad de las excepciones señaladas en la norma (art. 14), todo acto que exprese o sea resultado de una autorización automática, incluso si este deviene de la aplicación del silencio administrativo que haya generado el reconocimiento de derechos, capacidades o facultado diferentes a los reconocidos por el ordenamiento legal, finalmente, serán nulos los que devengan de una infracción dispuesta como parte de una conducta penal o sea su producto.

En nuestro sistema jurídico se ha fijado como requisitos mínimos necesarios para que cualquier voluntad posible que tenga como objeto determinado alcanzar la categoría de acto perfectamente jurídico, y permita diferenciarlo de otros, con el fin de corroborar su validez. De otra manera cuando estos requisitos no sean advertibles, dicha acto manifiesto expresado deviene en su invalidez.

Ahora bien, no cabe declaración de nulidad en tanto no se constate y se declare, pero, si frente la constatación de invalidez aparece la nulidad como único efecto, comprendido así, este es la sanción jurídica para hechos inmersos en causales de nulidad de las consecuencias jurídicas declaradas por la entidad pública.

Desde el plano objetivo, un acto administrativo deviene en un acto nulo, en tanto sea declarado inmerso dentro de alguna de las siguientes causales:

3.5.1. Contravención a la constitución y normatividad

El incumplimiento a los preceptos legales es la causal primaria para la nulidad de actos en sede administrativa, de esta manera no existe ente o autoridad capaz de extralimitarse o aplicar el derecho correspondiente por encima de la base legal. El jurista Patrón (1998), estima que este apartado pudo haber sido eliminado, pues, resulta una causal tan general, que los supuestos también son subsumibles en los demás incisos de la norma.

Consideramos que la posición del jurista es válida en tanto, el recorrido de una decisión que afecta los derechos de los administrados, es evidentemente transgresora directa o indirectamente de la Constitución, entonces, de ser necesario, si de la interpretación se afecta un derecho sin una justificación válida, el proceso correcto es la acción de inconstitucionalidad.

3.5.2. Defecto u omisión en requisitos de validez

3.5.2.1. Vicios de la competencia

Este inciso explica que, por razón de la materia, si lo actuado tiene diferencias con las potestades otorgadas por el ordenamiento a la autoridad administrativa, este deviene en incompetente.

Respecto de la falta de competencia por territorio, comprende el respeto de la jurisdicción geográfica de cada institución o entidad pública, esta comprende las facultades descentralizadas que la Constitución confiere a los estados menores (Municipalidades Provinciales y Distritales, Gobiernos Regionales).

También, es incompetente, por causal de tiempo, en tanto la actuación del funcionario público se encuentre subrogado al cumplimiento de un tiempo determinado, que el

Otra causal es la incompetencia por grado en línea horizontal, esta sucede en los casos que un funcionario u organismo afecta las funciones de otro órgano o funcionario de igual jerarquía. Aunado a esto, la distinción es igual en la incompetencia en línea vertical, pues, lo único que cambia, es que la irrupción de funciones se da entre organismos de distintos niveles jerárquicos.

Además de los vicios detallados con antelación también existen vicios en cuanto a la cuantía, estos no comprenden aspectos monetarios, sino, en caso de actos administrativos sujetos a votación, una falta de quorum, o, por otro lado, si solo un funcionario declara un acto que requería una deliberación.

3.5.3. Vicios en el objeto o contenido

La transgresión de las normas jurídicas conlleva la nulidad del acto administrativo, por lo tanto, esta debería situarse en un plano de adecuación donde las principales manifestaciones son los errores derivados de actos *contra legem*, otorgando una apariencia de correcta aplicación, cuando en realidad esta afirmación es falsa.

Ahora bien, los vicios de ilicitud se pueden presentarse bajo la forma de un contenido ilegal, ilícito o contraveniente al contenido constitucional; también puede presentarse como un elemento contrapuesto a lo resuelto en un acto administrativo firme; o como una

contradicción manifiesta a los fines perseguidos por las entidades administrativas públicas (Guzmán, 2013).

Por el contenido jurídica y físicamente imposible se presenta como argumentos con base legales deficientes que avizoren criterios o insuficientes o de plano inexistentes, también son parte de esta tipología la falla en la interpretación normativa, y también, la aparente valoración de los hechos (Guzmán, 2013).

3.5.3.1. Vicios en la finalidad perseguida por el acto

En cuanto a los vicios por la finalidad aquellos pueden evidenciar de tres formas que implicarían la nulidad del acto; la primera está referida a los intereses particulares del funcionario o servidor; la segunda, trata del favorecimiento de terceros ajenos; y, por último, desde la perspectiva general, cualquier otro interés no previsto como de finalidad pública.

3.5.3.2. Vicios en la regularidad del procedimiento

La problemática se centra principalmente en estudiar si existe alguna causal que pueda declarar nulo el procedimiento, en tanto se desprenda del análisis una ausencia de algún elemento esencial de este, puesto que, de faltar algún requisito que no sea esencial, la nulidad no podrá ser declarada directamente.

De esta forma, si estudiamos un caso de nulidad, según la perspectiva española, nos estaremos encontrando frente a un vicio de regularidad cuando:

1. El procedimiento aplicado se total o parcialmente diferente al establecido por la ley.
2. Si se detecta la omisión de un trámite obligatorio dispuesto por alguna disposición normativa, o que el trámite derive naturalmente del procedimiento.
3. Ausencia de cualquier procedimiento administrativo para la emisión de un acto administrativo.

Respecto a ello nos encontramos contra suposiciones de omisión de trámite o normas prescindibles para el procedimiento y como consecuencia la declaración de un acto válido, es preciso indicar que de tratarse de actos de prescindencia de carácter formal sin relevancia que no producen un estadio de nula defensa y tolerables por la primacía de la normativa del LPAG.

3.5.4. Actos que carecen de requisitos legales

Conforme el procedimiento administrativo establecido, se advierte que ha aumentado las oportunidades de adquisición de efectos positivos a favor de los sujetos administrados sin haberse realizado ningún control sobre la obtención de ciertos derechos o facultades, por lo tanto, es que la normativa administrativa crea tal supuesto para subsanar dicha atingencia o supuesto contextual; por ende, al detectarse el aumento de casos donde el silencio positivo administrativo ha ocasionado que sujetos administrados supongan haber adquirido ventajas, mediante la presunción de su buena fe; pues esta prerrogativa fue interpuesta para otros fines, y bajo otros criterios de interpretación.

3.5.5. La ilicitud penal

Cuando el objeto inmiscuido en el procedimiento administrativo además de ilícito también es constitutivo de tipo penal contemplado en el Código Penal (1991), nos enfrentaremos a un supuesto de nulidad fundamental y, por ende, tendiente a la declaración de nulidad.

De igual forma recibe similar tratativa cuando el acto en sí se presenta como un hecho reprobable penalmente, a modo de ejemplo mencionamos aquellos actos que contienen abusos de autoridad, o cuando el acto se ocasione de la comisión de un ilícito penal, como, por ejemplo, la obtención irregular de un permiso de conducir mediante la producción del cohecho.

Sin embargo, al carecer de facultades para declarar si un acto administrativo comprende delito o no, o si de alguna forma, esta forma parte de un hecho delictivo cometido antes o después de su producción, esto solo puede ser aclarado por la sede penal judicial competente. Así pues, cuando se emite pronunciamiento judicial sobre la comisión de algún delito relativo a la Administración Pública¹, recién es competente una autoridad administrativa para declarar nulo el acto correspondiente, procedimiento administrativo que puede iniciar de oficio.

¹ No necesariamente la sentencia que dispone una condena provoca la anulación del acto, pues existe supuestos donde el acto materia de litis sea declarado válido, basados en caracteres específicos, ello no sobrepasa la punibilidad o por la existencia una justificante (eximente, colaboración eficaz, muerte del culpable, etc.)

3.6. Conservación y nulidad del acto administrativo

Esta es una figura introducida por medio de la normativa general de los procedimientos administrativos, Ley 27444, la cual permite mejorar la toma de acciones administrativas sumidas en la suposición de viabilidad agravada por errores intrascendentes, evitando su nulidad o el cese de sus efectos. Diferenciadamente, en primer lugar, la conservación es utilizada para completa correctamente la validez del acto administrativo no perfecto, en segundo lugar, la herramienta de la nulidad sirve para eliminar aquellos actos que nacen con vicios de suma trascendencia, y, por último, es la nulidad quien pondera la legitimidad de los aspectos elementales de un acto administrativo generado, en tanto la herramienta procedimental de la conservación beneficia a productividad y eficacia del procedimiento administrativo.

La parte esencial para determinar cuál es la consecuencia correcta, ya se encuentra establecida en la norma general de procedimientos administrativos, en específico, dentro del art. 10, inc. 2 del TUO de la LPAG; ya que, impone que el defecto o la omisión de algún requisito que otorgue validez al acto, es nulo, a excepción de los supuestos establecidos en art. 14 de la mencionada ley.

No escapa del análisis que, frente a un vicio de requisito esencial, la ley se decanta preliminarmente por la posibilidad de subsanar el acto que contenga el vicio, y como vía de *ultima ratio* en tanto no se pueda subsumir dentro de alguna causal de conservación, entonces, el vicio será declarado nulo. Bajo esta perspectiva, se puede concluir que la nueva corriente doctrinaria del Derecho Administrativo contemporáneo es regida por el principio de conservación del acto (Beladiez, 1994).

Entonces, bajo este principio rector del procedimiento administrativo, una institución pública conserva la validez de las acciones que estén viciados a través de la generación de un nuevo acto que las corrija, a fin que la validez y los efectos se conserven en todo momento.

Vale destacar que el legislador, en la etapa de la creación de la Ley 27444, LPAG, tomó en consideración el carácter fundamental de la conservación, promoviendo el avance eficaz de los procedimientos administrativos, evitando lo mayor posible las nulidades de actos viciados, pero de carácter subsanable; esto, reafirma, a la vez, el principio de celeridad administrativa, sin alterar las decisiones optadas en el acto viciado originario.

3.7. Características jurídicas de la conservación

Sobre el presente subtema, consideramos más relevantes a las siguientes características:

El acto administrativo agravado por vicio intrascendente

Este primer estigma hace referencia a la influencia de grado intrascendente del vicio procedimental, es decir, que dicha irregularidad no afecte fundamentalmente al acto, para ello, la normativa administrativa ha destacado una lista de supuestos que nos indican cuando nos encontramos frente a un vicio de esta magnitud. Resumidamente, estos supuestos se engloban en los siguientes: i) Cuando el contenido no sea preciso o carezca de congruencia, ii) Cuando la motivación no sea suficiente o haya sido establecida de manera parcial, iii) Cuando la infracción no sea vulneradora del debido proceso, iv) Cuando concurra la inobservancia de un elemento documental sin carácter trascendental, finalmente, v) cuando se determine posterior al acto que la decisión abordada se mantendrá en el mismo sentido resolutorio.

La posibilidad de corregir o confirmar es propia de la autoridad

Sobre este elemento, solo corresponde indicar, que la corrección de un acto, para los fines de la conservación, le corresponden al funcionario que lo emitió originariamente, en especial sincronía con el fundamento de guardar la validez de la resolución subsanada.

Es necesario un segundo acto de enmienda

Es evidente que para que un acto pueda ser enmendado, primero, debe existir una advertencia del error a corregir, por ello, estructuralmente, el primer acto no puede mutar por sí solo, sino únicamente, a través de la producción de un nuevo acto. Esta nueva resolución, indicará su finalidad –corregir-, además de mantener, usualmente, el sentido de la resolución originaria, modificando los aspectos de motivación, precisión, congruencia, o algún otro elemento establecido en los supuestos previamente desarrollados. El nuevo acto deberá ser comunicado o notificado al sujeto administrado, además de ser publicado conforme a la normativa respectiva.

4. Ejecutoriedad del acto administrativo

4.1. La ejecución del acto revela la eficacia

Respecto del elemento ejecutivo de los actos, debemos precisar que esta se refiere a una característica de cualquier actuación por parte de la administración que cumpla con los

atributos de la eficacia, exigibilidad, y el carácter vinculante, dado que, dicho acto contempla una decisión que, en suma, declara una obligación, o por el otro costado, alegada decisión es respaldada por un funcionario o servidor público. Por esta conformidad, la ejecutividad, es valedera por su naturaleza conservadora de la validez de los actos administrativos, oponible e imponible a cualquier sujeto administrado, capaz de producir efectos generativos, modificatorios o extintivos. Ahora bien, la ejecutividad de una resolución contenedora de un acto ejecutable debe considerar los ámbitos subjetivos y geográficos del contexto donde va a ser materializado.

El presupuesto vinculatorio del acto quiere decir que, toda persona se encuentra sujeta a cumplir lo que una resolución administrativa determina, en tanto le sea exigible su cumplimiento, es más, incluso el mismo funcionario o demás autoridades públicas se encuentran sujetos a esta prerrogativa; adicionalmente, a modo de recordatorio, no funge como un criterio justificante el alegar el desconocimiento del acto, esto debe ser probado a fin de escindir de la responsabilidad sancionadora, como por ejemplo un acto que nunca fue notificado al administrado.

Para que el acto pueda ser considerado eficaz, primero, debe determinarse quienes serán los afectados directa e indirectamente, para ello, vale decir que, son afectados directos, aquellas personas a quienes se les cursa comunicación sobre el contenido de la resolución administrativa a ejecutar, independientemente si está les otorgue algún tipo de beneficio o agravio; serán de esta manera, afectados indirectos aquellas personas que sin ser necesariamente comunicados directamente con la resolución, tienen el deber de aceptar y respetar lo dispuesto por la Administración Pública.

Sobre la dimensión geográfica, supone que los actos de la Administración Pública, se adaptan a los supuestos normativos de la competencia, entonces, una autoridad pública es competente siempre cuando exista una norma que defina su rango jurisdiccional territorial, es decir, si la una ley o similar establece que el ámbito de determinado funcionario es a nivel de todo el territorio nacional, esta potestad contendría dentro de sí, el ámbito geográfico interno y del extranjero. Un sentido negativo de la cuestión, interpreta que todo acto emitido por una autoridad fuera de su ámbito competencial, deviene en inválido.

De esta manera, la eficacia es un elemento que proporciona validez a los actos administrativos que no requieren ejecución, como por ejemplo aquellos actos que sean de mera declaración, de conformidad, o para la expedición de certificados, aunados a los

mencionados, también están los actos registrales competentes de la Administración Pública. Contemplando este contexto, cabe detallar que el acto obtiene eficacia mediante su propia expedición, por lo tanto, los efectos jurídicos que generen, ya sean productores de derechos u obligaciones.

Otro aspecto resaltante es que no es, en sentido estricto, un acto administrativo compuesto por la ejecutividad, aquel que se materializa por la propia naturaleza de la disposición, es decir cuando es el sujeto administrado quien ejecuta la orden, basándose solamente en la resolución notificada. Finalmente conviene recordar que aquellos actos que generan obligaciones en la Administración Pública, si tienden a considerarse actos de ejecutividad, siempre y cuando, estén destinados al beneficio del administrado.

De acuerdo con esto, la ejecutividad del acto es el resultado el cual se dirige por los criterios normativos establecidos para la eficacia de los actos producidos por la Administración.

4.2. Fundamento de la ejecutoriedad

Conforme se ha establecido hasta el momento existen dos efectos que relacionan al sujeto administrado con la obligación declarada, el primero consiste en la eficacia de índole material que implica todo acto administrativo notificado, y, el segundo, relacionado al efecto instrumental de la ejecución, es decir, la capacidad de someter la voluntad del administrado y la de los terceros.

Naturalmente, la eficacia es un elemento que otorga la suficiencia necesaria para poder exigir directa o indirectamente el cumplimiento de una disposición administrativa que no sea necesaria de ejecutar, actos que anteriormente ya hemos catalogado en las categorías de declarativos, registrales, certificatorios o conformadores.

Bajo la perspectiva del Zanolini (1994) la ejecutoriedad del acto se define como la expresión de la eficacia, a través de la cual se precisan las obligaciones y fronteras del poder administrativo en relación con los administrados, esta es realizable mediante entidades u organismos de gobierno, para ello, no se requiere el asentimiento u oposición del sujeto administrado, pues los actos tienen validez por sí mismo y son capaces de ser ejecutables sin mediación de declaración previa.

A partir de la disertación del maestro Zanobini, se puede concluir que, en tanto, la ejecución del acto provee de validez al acto, y, por otro lado, concentra su capacidad de someter a todos a respetar sus efectos, es que la ejecutividad nace de la dimensión sustancial, mientras que, la ejecutoriedad del elemento instrumental.

4.3. Constitucionalidad en la ejecutoriedad del acto administrativo

Con relación al poder del Estado, se debe considerar que esta se basa en un fenómeno externo o en un paradigma irrelevante para el ordenamiento jurídico; además siempre cuando se mencione al poder del Estado se fundamenta tanto en su creación como en su capacidad a través de la delimitación normativa (Fiorini, 1957). Sobre el caso particular de ejecutoriedad el maestro precisa que la ejecución forzada se entiende como la capacidad de aplicación inmediata de una regla o norma independientemente de la voluntad del administrado, en tanto, el mismo no se requiere para la satisfacción del cumplimiento de la Ley; por ello, no debemos confundir esta potestad con la uso de la fuerza o el interés particular del ejecutante, pues, solo se circunscribe en la voluntad del administrador de satisfacer la legalidad de sus actos por imperio del deber funcional público.

Desde nuestra perspectiva, la legislación peruana, conforme a la defensa y garantía de los derechos reconocidos en el orden constitucional, llena de contenido al acto ejecutivo en sede administrativa a partir de una interpretación del art. 118 de la Carta Magna, dado que, este apartado normativo obliga a la máxima autoridad administrativa de nuestro país, el presidente, a materializar todos aquellos acuerdos que sean suscritos por el Estado a través de leyes, tratados, o que deriven de un análisis constitucional.

Entonces, las garantías protegidas por la organización estatal de una nación, con relación a la Administración Pública, velan por el control de sus actos, sin la necesidad de mediación preliminar de otras entidades, es decir, es autónoma sobre las funciones que le competen. Conforme a lo expuesto, no escapa del análisis que una obligación principal de esta institución jurídica no es otra que someter su actuación a los parámetros legislativos y constitucionales, sin ánimos de redundar sobre este punto, cabe acotar que, el cuerpo constitucional no dota de suficiente especificidad a la Administración Pública para comprender los medios e instrumentos para llevar a cabo la ejecución de sus actos, sino que es la Ley 27444, y su reglamento, quienes cumplen dicho rol sistemático.

Finalmente, resulta importante señalar que, si bien la constitucionalidad de la ejecución de actos administrativos está reconocida como una obligación principal del Estado, los márgenes ponderativos más cercanos a la realidad se encuentran en las normas específicas del derecho administrativo, conforme a la doctrina general y los estudios especializados en cada vertiente de esta rama del derecho.

4.4. Parámetros constitucionales a la ejecutoriedad del acto administrativo

El Tribunal Constitucional determinó que la ejecutoriedad de un acto administrativo es válido y aplicable por su propia razón de ser, no siendo necesario la intervención de otro órgano, siempre y cuando sean respetados los parámetros legislativos además de la correcta utilización de herramientas para el cumplimiento de un acto bajo el poder coercitivo. Es parte de la potestad del plano administrativo la solicitud de respaldo por los órganos de seguridad ciudadana a efecto de materializar las decisiones administrativas en caso el sujeto del procedimiento no haya dado cumplimiento a su obligación o en caso este presente renuencia a cumplirlo.

La ejecutoriedad es, un efecto del acto administrativo además de su pilar constitucional; este tiene su génesis en el numeral 1 del artículo 118 de la Constitución. Y prosigue Tribunal Constitucional, a través de la sentencia del expediente 0015-2005-PI/TC, emitido el cinco de enero del 2006, señalando que, si bien la administración pública tiene la capacidad de defender directamente sus intereses e incluso puede exigir el cumplimiento de sus acciones, esta capacidad de autoprotección de la administración pública en la implementación de sus decisiones se basa en principios regidos sobre la legalidad y la implementación de las decisiones. Las acciones administrativas relativas a la protección de derechos fundamentales de las personas reguladas que puedan verse amenazados o vulnerados por las actividades de la entidad administradora, tales como el derecho a las garantías judiciales y la tutela judicial.

4.5. Diferencias entre ejecutividad y ejecutoriedad

El máximo intérprete de la constitucionalidad en el Perú, ha determinado en alguno de sus pronunciamientos la distinción entre estas instituciones, por un lado, la ejecutividad se entiende como el elemento característico de la eficacia de un acto administrativo válido y exigible a partir de su notificación; por lo tanto, se sostiene en el deber de cumplimiento de dicho mandato.

Sin embargo, la capacidad para realizar actos administrativos es un derecho asociado al desempeño de funciones administrativas públicas y directamente relacionado con la eficacia de tales acciones; En este sentido, permite a las autoridades asegurar la ejecución del acto administrativo impuesto por ellas sin la intervención del poder judicial, sujeto a los límites establecidos por la ley y a la aplicación de medidas coercitivas para asegurar e implementar las medidas administrativas. acto. contar con el apoyo de las autoridades públicas para tomar sus acciones cuando los directivos no cumplan con sus funciones y muestren un comportamiento de oposición. La ejecución es, por tanto, el resultado de la producción de un mandato y el respaldo constitucional que ostenta; esta se deriva del apartado 1 del art. 118 de la Constitución, que ordena al presidente, y por tanto al Poder Ejecutivo y a toda la administración pública, observar y ejecutar la Constitución, los tratados, las leyes y demás normas jurídicas (Gutiérrez, 2015).

4.6. Extinción del acto administrativo

Los efectos del acto administrativo cesan por extinción: 1) Cuando se cumple su objeto, 2) Cuando surge un hecho sobreviniente que hace imposible su cumplimiento, 3) Cuando expira el plazo en los casos en que tuviera un plazo fijado, 4) Cuando se cumple la condición resolutoria en los casos en particular a quien concede un derecho, renuncia a él o declina del mismo (como en los casos en que se produce un nombramiento que no se desea aceptar). 5) Cuando se declara su nulidad o inexistencia. 6) Cuando se produce la caducidad por incumplimiento de las cargas y obligaciones que el acto impone. 7) Cuando se produce la revocación unilateral del acto administrativo por parte de la administración pública.

5. Procedimiento administrativo

5.1. Principios rectores

Los principios del procedimiento administrativo, han sido postulados por la dogmática y reconocidos normativamente por la ley núm. 27444, así pues; el legislador considera a los principios como una forma de explicitar los valores sociales, éticos y políticos que enmarcar una norma jurídica, que regula el actuar de los administrados y administradores.

En ese sentido, Morón (2017) al respecto señala que, los elementos jurídicos regentes de todo procedimiento realizado por la administración se desprenden de los componentes considerados como sustanciales por el legislador, a efecto de poder determinar, controlar y limitar el desenvolvimiento de la administración y los sujetos supeditados a este. Así, pues,

el control de la libertad y discreción de la administración son ejes fundamentales para un correcto sistema administrativo público, esto engloba la limitación a su capacidad interpretativa de las leyes para otorgarle solución a casos no contemplados por la norma.

los principios del procedimiento administrativo son los elementos que el legislador ha considerado básicos para encausar, controlar y limitar la actuación de la Administración y de los administrados en todo el procedimiento. Controlan la liberalidad o discrecionalidad de la Administración en la interpretación de las normas existentes, en la integración jurídica para resolver aquello no regulado, así como, desarrollar normas administrativas complementarias.

Así pues, los principios del procedimiento administrativo, dan contenido a las normas, siendo que, no pueden ser interpretados de forma contraria a los fines que este persigue; ya que, cualquier transgresión provocaría una lesión jurídica que traería como consecuencia la nulidad.

Ahora bien, son diecinueve los principios que regulan la actividad administrativa, siendo estos, los siguientes:

5.1.1. Principio de legalidad

Este principio implica que, los entes públicos tienen la obligación de aplicar sus actos conformes a la Constitución, las normas y al derecho en general. De acuerdo a la doctrina, la legalidad como principio se diversifica en tres componentes insolubles: *legalidad formal*, *legalidad sustantiva* y *legalidad teleológica*; el primero de estos se refiere al sometimiento al procedimiento y las formas, la segunda característica ésta referida al contenido de las materias que le son atribuidas y, el tercer elemento está referido a los fines de que el legislador estableció.

Conforme a lo antes indicado, podemos decir que la legalidad dentro de la actuación administrativa, conlleva a que toda interpretación y decisión sean compatibles con las normas expresamente establecidas.

Por su parte, para Fraga (1934), el principio de legalidad otorga la capacidad de exigir la ejecución de actos administrativos a los ciudadanos en función a la declaración de su propio derecho, pues sostiene que los ciudadanos tienen derecho a solicitar al gobierno el cumplimiento de las normas jurídicas establecidas para tal efecto, y por ende el respeto de

la formalidad, los plazos, y los procedimientos necesarios para la satisfacción de lo dispuesto legalmente. Las acciones tomadas son verificadas por la autoridad competente respecto del contenido prescrito, los procedimientos para su materialización y la satisfacción consecuencia de su ejecución.

5.1.2. Principio del debido procedimiento

Este principio detalla el actuar de la administración pública frente al administrado, ya que, se encuentra en la obligación de permitir al administrado presentar sus argumentos de defensa, medios probatorios, a recibir un pronunciamiento con la suficiente motivación y conforme a derecho.

Así pues, la propia norma refiere que el debido proceso al interior del procedimiento administrativo se refiere al conjunto de actos y diligencias tramitados ante entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que producto efectos jurídicos u obligaciones, es decir, derechos u obligaciones de los administrados (Morón, 2017).

5.1.3. Principio de impulso de oficio

Se entiende por este principio que los regentes administrativos tienen el deber de impulsar y manejar el procedimiento de oficio, realizando las actuaciones necesarias para la resolución de aquellos actos materia de cuestionamiento. Así pues, la autoridad administrativa tiene la potestad de aplicar este principio dentro de las facultades que le fueron otorgadas.

Desde un punto de vista doctrinario, la justificación de este principio subyace en que la actividad administrativa debe orientarse en función de la satisfacción de los intereses públicos (Pacori, 2018). El fundamento material del principio bajo comentario radica en que la autoridad administrativa tiene el deber de buscar de la verdad y resolución de conflicto entre los partícipes del procedimiento.

5.1.4. Principio de razonabilidad

El principio de razonabilidad está referido a aquellas decisiones que causan gravamen al administrado, ya sean obligaciones, imposición de sanciones o restricciones; las cuales deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniendo la debida proporción entre la medida restrictiva y el fin que se desea tutelar.

Desde nuestro punto de vista, aquellas actuaciones que no se rigen en virtud a este principio, devendrían en nulas, por haberlas dictado autoridad incompetente excediendo sus facultades, o en su caso, constituiría abuso de autoridad cuando no existe proporción entre los medios y fines.

5.1.5. Principio de imparcialidad

El principio en mención, se encuentra íntimamente ligado al derecho a la igualdad de los administrados, así pues, la autoridad administrativa se encuentra en la obligación de resolver conforme al ordenamiento jurídico e interés general.

Al respecto, podemos indicar que, el referido principio está destinado a proteger a los administrados frente a la actuación de la administración, es decir, que al aplicar la autoridad administrativa una misma norma, no deberá hacer ningún tipo de diferenciación basándose en cuestiones personales o sociales.

5.1.6. Principio de informalismo

Este se encuentra orientado en beneficio del ciudadano administrado, es una de los elementos principales para el desarrollo del procedimiento administrativo, en tal sentido, se entiende que los derechos e intereses del administrado no deben verse vulnerados por la solicitud de requisitos derivados de la formalidad del procedimiento, siempre que no afecten intereses de terceros o el interés público. Dicho principio, se encuentra ligado al principio de celeridad, ya que, lo que busca es una resolución rápida que no afecte los intereses del administrado (Pacori, 2018). En realidad, es preciso indicar que los pilares del principio son la sencillez y eficacia, es decir, que las rémoras instauradas en el procedimiento deben relevarse en razón de este principio.

5.1.7. Principio de presunción de veracidad

La presunción de verdad, como su nombre indica, es el supuesto en el cual el ciudadano cumple debidamente con las acciones durante el proceso administrativo. Este principio implica que la presentación de documentos e informes frente a la autoridad responden a la veracidad de los hechos aportados (Morón, 2017), esta presunción es *iuris tantum*, es decir que, dicha presunción se mantendrá mientras no se pruebe lo contrario. El fundamento del principio es librar al administrado de la propia desconfianza que comprende la labor de funcionarios, y así prohibir una valoración inicial errónea.

5.1.8. Principio de buena fe procedimental

Este principio prescribe que, quienes participen en el procedimiento administrativo deben realizar sus actuaciones procedimentales en virtud del respeto mutuo, colaboración y buena fe.

Como afirma Gonzales Pérez, las administraciones y gestores públicos deben demostrar un desenvolvimiento formal en todas las etapas del establecimiento de una relación, hasta la mejora de las actividades para hacerla realidad, así como en la respuesta a las posibles deficiencias de la actuación. Deben ejercer un ejercicio ético en el desarrollo de relaciones en ambas direcciones, donde se expresen derechos y responsabilidades. (Gonzales, 1989).

5.1.9. Principio de celeridad

La aplicación de este principio dota al proceso de la mayor dinámica posible, entre el inicio del procedimiento hasta su resolución, así pues, se busca que el trámite administrativo alcance su fin dentro de un tiempo razonable, sin causar perjuicio a los administrados, pues aquellas dilaciones indebidas, serán consideradas vulneradoras al derecho de los administrados, pudiendo causar incluso la caducidad del derecho².

5.1.10. Principio de eficacia

El principio bajo comentario, tiene como finalidad la consecución del acto por sobre las formalidades no esenciales, así pues, debe tenerse en consideración que, los actos administrativos tienen por finalidad servir a la protección del interés general, garantizando los derechos del administrado. Este principio se encuentra relacionado con el de informalismo, celeridad y verdad material.

5.1.11. Principio de verdad material

En virtud a este principio la administración se encuentra en la obligación de verificar los hechos que amparan sus decisiones, debiendo emplear las medidas probatorias que considere necesarias, siendo así, se entiende que la administración busca la verdad real o material, a efecto de comprobar las aseveraciones del administrado y constituye prueba en contrario respecto de la presunción de veracidad del administrado (Gordillo, 2003). Este principio

² Cfr. STC núm 4080-2004-AC/TC, 28 de enero del 2005. Preciso se hace detallar que a través del pronunciamiento en referencia el Tribunal Constitucional detalló los parámetros de este principio a nivel del procedimiento.

insta a la autoridad administrativa a agotar los medios de prueba a efecto de alcanzar una estándar de certeza sobre el suceso que motivó el procedimiento directa e indirectamente, y que aquella decisión guarde estricta correspondencia con el interés público.

5.1.12. Principio de participación

Conforme a lo establecido por este principio las entidades administrativas están supeditadas a la exigencia de brindar las facilidades necesarias para acceder a la información, situación que guarda correlación con lo establecido en la Carta Magna, que reconoce el derecho al acceso de información solicitada, así como a obtenerla de cualquier organismo público, en el tiempo y costo que comprenda dicho requerimiento, claro ésta que la data solicitada no deberá afectar la intimidad personal o aquella que se halle excluida por seguridad nacional.

5.2. Autotutela administrativa

5.2.1. Reseña histórica de la autotutela

Históricamente la palabra «autotutela», en sentido jurídico, se ha referido a la posibilidad de ejercitar la defensa o protección de nuestros derechos a través de los medios particulares, o de mano propia. Esta defensa, rara vez, era efectiva a través de los métodos pacíficos tradicionales; es por ello, afirma Ríos (2005), que la resolución de conflictos mediante la autotutela jamás ha sido el método propicio, y, es más, el Estado se encuentra en un constante debate para poder superar este óbice mediante la delegación de funciones jurisdiccionales a terceras personas ajenas al conflicto.

Nos comentan los investigadores chilenos Delgado et al. (2017), que el pensamiento vanguardista sobre la solución de conflictos a través del poder estatal, arribó a un declive en durante el siglo XIX, debido al creciente avance de las doctrinas liberales que profesaban que la autoridad sobre el conflicto solo les pertenecía a las partes. Esto era consecuencia de un desorden jurídico, así como por el auge que tenía en ese momento la economía a nivel mundial.

Hablar sobre la autotutela administrativa, nos hace proclives, casi con carácter obligatorio, a referenciar al maestro español García de Enterría (1974) quien mencionaba que la referencia histórica de la capacidad de autotutelarse que ostentaba la administración, era una condición propia de la era monárquica donde el poder residía en una sola persona

«el monarca», por lo que resultaba innecesaria someter a la misma tutela ambas decisiones. Bajo esta línea de ideas, se confundía preliminarmente a esta condición como una forma de división de poderes; cuando en realidad, era la expresión del mismo poder, pero dominado de manera distintas, es decir con distintos enfoques.

Según el estudio histórico de López (1988) esta institución nace de una distinción esencial entre los entes administrativos y los particulares; es pues, que estos segundos no pueden reformar una situación jurídica desfavorable por sí solos. De esta manera, pretende proponer el autor que las administraciones tiene una potestad de actuación amplia, una capaz de resolver sus conflictos por si solos, no necesitando, como por los particulares, de un órgano jurisdiccional externo a su potestad.

Por otro extremo, Miguez (2015) razona que la cualidad de este tipo de relación conflictual es la de heterotutela, entendida como aquella potestad de resolver situaciones jurídicas mediante la asistencia a los órganos jurisdiccionales. En términos conclusivos podríamos adelantar que la tutela por acción directa está desvanecida, salvo condiciones excepcionales expresadas en la norma.

5.2.2. Concepto de la autotutela administrativa

La autotutela administrativa, proviene de dos raíces jurídicas, una procesal –tutelar- y otra sustantiva –administración-, la concepción de lo que significa tutelar, radica en la típica concepción procesal de proteger, amparar o defender; mientras que la definición de «administración» no radica en el verbo de infinitivo de administrar, sino en la concepción jurídica de «Derecho Administrativo», entendida como una rama del derecho que tiene por objeto la organización, los medios y la forma en que la administración pública se relaciona con las entidades y los particulares (Parada, 2008).

A partir de la primera raíz, tutelar, se entiende entonces, que la administración tiene formas propias para protegerse, ampararse o defenderse; actos que son, en buena cuenta, de decisión sobre sí mismo –de allí el prefijo auto-. En conjunto autotutelar entiende conductas de decisiones sobre sí mismo, sin reflejar inicialmente algún control externo o el sometimiento a una entidad fiscalizadora. Tal condición era, históricamente, innecesaria, pues como hemos explicado, antes el poder administrativo y judicial era la expresión de un mismo poder, el monárquico. Sin embargo, conforme las monarquías y los reinos se

desvanecían en el tiempo, consigo, algunas instituciones, que necesariamente debieron sobrevivir, se moderaron en su aplicación, conceptualización y alcances.

Este efecto moderante, ha logrado relativizar la concepción de «autotutela», pues pese a que el atributo sigue una capacidad vigente, la misma no es absoluta y guardará estrecho control con los órganos político-judiciales cuando correspondan.

El jurista peruano Mendoza (2009) postula que la autotutela administrativa es aquel privilegio –de las entidades administrativas- de poder resolver los conflictos jurídicos en los que acaece, sin la necesidad de instar algún tipo de tutela judicial. Por ende, es lógico concluir que la administración pública tiene autonomía jurídica respecto de las decisiones que le afectan a él y a sus administrados.

Conjuntamente con este avance doctrinal, existen nuevas aproximaciones conceptuales, como, por ejemplo, la brindada por la investigadora García Melgarejo (2019), quien nos dice que el concepto hace referencia a una prerrogativa propia de la administración, sujeta a la condición de ser revisada por el órgano jurisdiccional correspondiente.

La doctrina más clásica viene de la mano de la concepción de García de Enterría y López, quienes adoptan precisiones más tradicionalistas sobre la capacidad de poder tomar sus propias decisiones jurídicas, excluyéndose incluso, de necesitar de la tutela judicial (López, 1988). Queda claro entonces, que son especiales las condiciones en las que puede llegar a actuar la administración pública; sin embargo, esto no quiere decir que tal potestad sea absoluta frente al poder ejercido por la institución judicial.

Conviene anotar que la fuerza jurisdiccional ejercida por la administración pública, como nos indica Ledesma (2013), no es equiparable al juzgamiento judicial, ya que se diferencian por el *iuris tantum* protector del procedimiento administrativo, y, el *iuris et de iure* que garantiza las sentencias emitidas en un proceso judicial. Por ende, las resoluciones administrativas, todavía admiten prueba en contrario y pueden ser sometidas a debate, mientras que las sentencias judiciales definitivas ya tienen una calidad de cosa juzgada, no revisable salvo por el mismo poder judicial o el máximo tribunal de garantías, es decir, el Tribunal Constitucional peruano.

Coincidimos con Ríos (2005) cuando menciona que debemos entender el concepto desde un plano abstracto que expresa aquella capacidad administrativa de dirección autónoma, esto

se debe a que la autotutela no es una acción, sino un conjunto de acciones de dirección y control. Este manejo antes referido procura construir un sistema procedimental a fin de materializar los objetivos administrativos; como lo son los famosos PAS (Procedimiento Administrativo Sancionador), o los actos de ejecución coactiva.

No podemos dejar de lado la conceptualización realizada por el investigador ecuatoriano Vega (2015), la cual indica que se trata de una prerrogativa que habilita a la administración para la creación, modificación o extinción de actos jurídicos ejecutables con prescindencia de intervención un juez o un tribunal.

Entonces todas las propuestas conceptuales presentadas apuntan a la independencia de la decisión administrativa; sin dejar de lado el valor relativo de tal postulado, no siendo la única respuesta que podremos obtener del Estado, ya que, estas podrán ser revisadas en sede judicial, pero, conservando aquella voluntad pública de cumplir con el acto administrativo ajustándose al control de legalidad pertinente.

Nuestro Tribunal Constitucional no ha perdido la oportunidad para conceptuar los alcances de la tutela administrativa, es así que en la sentencia recaída en el Exp. 0015-2005-PI/TC, emitido el cinco de enero del 2006, donde nos menciona que la Administración Pública tiene la potestad de salvaguardar sus intereses, además de la capacidad de exigencia de cumplimiento de sus actos; lo que va a suponer la tutela de derechos fundamentales.

5.2.3. Tipos de Autotutela en la Administración

Autotutela Declarativa

La tipología sobre esta institución doctrinalmente se ha dimensionado en dos grandes campos procedimentales; primero están las acciones referentes a la dimensión declarativa, y la segunda hace referencia a la dimensión ejecutoria. La distinción entre ambas es una cuestión relacionada al efecto que producen los actos declarativos y los actos ejecutivos.

Sobre la autotutela declarativa supone aquellos actos administrativos que están destinados a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas latentes. Bajo la postura de Segarra (2022), un primer elemento a tomar en cuenta es la presunción de legalidad que ostenta el acto administrativo, de esta manera el autor nos otorga la pauta para comprender la finalidad del acto administrativo, pues es a través de la presunción de la validez del acto que se le puede dar un efectivo cumplimiento dentro de un plazo razonable de tiempo, dado que, la

Administración Pública no podría esperar a que respalde su decisión algún otro órgano como el judicial.

Cabe suponer, a partir de lo versado en párrafos anteriores, que existe un consenso estricto sobre el concepto de la institución autotutela, por ejemplo, desde otra perspectiva más práctica, nos dice la investigadora Vega (2015) que la autotutela declarativa, también llamada dispositiva, se entiende como una expresión de voluntad por parte de la Administración de crear derechos u obligaciones con sus administrados. Como podemos observar la doctrina coincide en que la tipología «declarativa» es una situación generadora, modificadora o eliminadora de derechos u obligaciones entre los particulares y una entidad pública por la mera decisión de la autoridad administrativa; bajo el sustento de la presunción de legalidad de sus actos, los mismos que pueden ser rebatidos mediante la presentación de prueba que demuestre lo contrario.

Una aproximación entre el acto declarativo y el ejecutivo, nos la otorga la investigadora española Rodríguez (2021) cuando nos menciona que la distinción radica en que la autotutela declarativa no es una decisión final dentro del procedimiento administrativo, siendo plausible de ser objeto de revisión por un superior jerárquico; mientras, que un acto de autotutela ejecutiva es aquel que logra agotar la vía administrativa a través de medios materiales concretos de acción. Dada tal circunstancia, significa que los actos administrativos pueden ser revisables, pero por la misma Administración Pública, siendo capaces de ejecutar apercibimientos sin la necesidad de una revisión judicial previa.

Por su lado, Obando (2016) siguiendo la línea teoría de García de Errantía, propone que este tipo de tutela se refiere a la potestad posibilita a la Administración Pública de convertir sus actos en realidades jurídicas declaradas, debido a la presunción de legalidad de sus acciones, es de esta forma que las instituciones administrativas manejan la organización de las relaciones jurídicas que ostenta con los particulares, siendo capaz de ejecutar tales actos de considerarlos necesario.

Como podemos observar la autotutela declarativa tienen por finalidad que los administrados tomen por válidos las pretensiones que se les exigen en el menor tiempo posible, pues la Administración Pública es un eje administrativo dinámico, es decir, no puede esperar a que un juez evalúe la legalidad de sus actos cada vez que los emite, pues son abundantes y sufrirían un notable retraso en su eficacia debido a causas ajenas a su control.

Este fundamento propuesto, cobra total relevancia si logramos imaginar la variabilidad de actos administrativos que se emiten diariamente, aún más si establecemos que las Administraciones Públicas componen la herramienta funcional para el desarrollo del sector público. Por ende, si cada institución estatal estaría sometido a un control permanente previo a la materialización de sus intereses, entonces, las obras públicas y otros actos de dirección demorarían mucho más de lo que demoran actualmente.

Por ende, la capacidad declarativa proviene de la confianza que tiene el Estado de la transparencia de sus propias acciones, pese a que tal afirmación actualmente no resulte convincente, este es un principio necesario para el correcto funcionamiento de la Administración Pública; lo que va desembocar en satisfacción de las necesidades públicas.

Entonces, por el efecto emanado de la autotutela declarativa, el administrado queda automáticamente obligado a los efectos que broten del acto administrativo una vez es puesto en conocimiento válidamente, teniendo como única barrera protectora sobre estos efectos el respeto de sus derechos fundamentales y las garantías protegidas por el debido procedimiento.

Autotutela ejecutiva

El acto administrativo por una cuestión de debido procedimiento nace como una disposición declarativa creadora de relación jurídica entre administración y administrado. El principio de legalidad sirve para que una vez la notificación este realizada válidamente, esta pueda ser exigible y en última instancia pueda ejecutarse coactivamente.

Mencionado lo anterior, es preciso indicar que la ejecución de una obligación administrativa, a partir de idea de Zavala (2011), nace como consecuencia de la materialización de la pretensión de la Administración Pública, por lo tanto, comprende una etapa subsiguiente a la declaración de una relación jurídica administrativa, misma que no pertenece a tal naturaleza declarativa, pues esta tiene una finalidad ulterior, la cual es concretizar lo advertido por la administración.

El maestro español, López (1988), comprende que este tipo de autotutela supone una posibilidad de ejecución, contrapuesta a la resistencia de cumplimiento que tiene un obligado; de esta forma, el autor presenta a esta institución como una fuerza coactiva, capaz de generar efectos aún en contra de la voluntad del administrado, tal capacidad es una

situación latente desde el origen de la relación jurídica administrativa, es decir, con la notificación de la obligación al administrado, se transmite conjuntamente la advertencia que de no cumplir con el mandato, la Administración Pública tiene plena capacidad ejecutiva de su pretensión; esto último comprende todavía la etapa declarativa del acto administrativo, pero en síntesis, es la relación que une ambos tipos.

La prevalencia de esta institución nace como una necesidad de efectividad de las resoluciones administrativas, lo que es un claro desequilibrio entre la administración y el obligado, esta desigualdad marcada resulta necesaria para los intereses públicos, intereses que comparten los administrados en conjunto, por ende, a pesar de que se denote como una fuerza desequilibrante, la misma es parte de un consenso para la satisfacción de la colectividad, es decir, su prevalencia resulta beneficioso para la sociedad en general y el entorno en el que se desarrolla.

Diserta la investigadora Rodríguez (2021) proponiendo que esta ejecución coactiva no significa la decisión final a la que podrá acceder una persona, sino que, esta también es plausible de control judicial, de esta forma, esta capacidad no llega a afectar la dimensión fundamental de los derechos de los administrados, en específico la tutela jurisdiccional efectiva, relativizando de esta forma las atribuciones de autotutela de las Administración Pública.

Por ende, la fuerza coactiva concentra la capacidad de autorealización de la Administración, en este sentido, conviene establecer que la declaración es capaz de crear obligaciones ejecutivas, siempre y cuando medie una conducta de resistibilidad al mandato administrativo; por lo tanto, si la obligación imperativa es satisfecha por el administrado dentro del plazo razonable, no habrá necesidad utilizar ningún tipo de potestad coactiva.

Por lo expuesto se puede definir que la Administración Pública tiene la capacidad de crear y ejecutar las obligaciones que genera, esto se concibe como una capacidad independiente de funcionalidad, debiendo justificar su accionar a través de sus propias reglas, condiciones necesarias para la presunción de legalidad es que dichas reglas se creen en concordancia con el plano constitucional que rige el Estado mayor o Estado Central.

Autotutela de segundo grado

Una parte de la doctrina, contempla un tercer tipo de autotutela, se diferencia de las dos anteriores en términos muy prácticos, entiende pues la capacidad de la administración pública para revisar sus propias acciones antes de agotar la vía administrativa; pudiendo reformar, confirmar o extinguir alguna relación jurídica que considere inadecuada para su correcto funcionamiento.

El jurista Obando (2016), la denomina como la «autotutela reduplicativa» o en segunda marcha, la misma que contempla 3 atributos que definen una esfera de protección administrativa; en primer lugar, como anticipamos, se encuentra el atributo del agotamiento de la vía previa, en segundo lugar, la potestad sancionadora, y, por último, la aplicación del principio *solve et repete*.

Por su lado, Segarra (2022), utiliza el término autodefensa de segundo grado para referirse a esta tipología, quien en consonancia con Zavala (2005) establece que es una virtud revocadora de actos propios que tiene la Administración Pública, capaz de configurar, reformar, sustituir o anular actos que haya producido. Para la autora la capacidad de revocar actos se condice con la potestad de revisar y corregir las actuaciones administrativas; por lo tanto, asume la responsabilidad a fin de encontrar una solución.

En este sentido, uno de los elementos más importantes de la potestad autotutelar de las entidades públicas, es la capacidad de alterar o extinguir actos ya emitidos, siempre y cuando estos no hayan producido derechos subjetivos a favor de los particulares; de esta manera se identifica un límite material a la potestad administrativa, pues la contraposición de su capacidad autocompositiva es la afectación de derechos de terceros, en este caso los administrados.

Finalmente, estos tipos de autotutela se diferencian, en sentido general, por la etapa procedimental cuando se presentan, pues todo acto administrativo que tenga la capacidad de generar efectos en la realidad empieza a través de la declaración de existencia del derecho que lo fundamenta, esto es una manifestación de la tipología «declarativa»; además, aunado a la comunicación de una obligación para el administrado, también se declara la potestad ejecutora de la obligación, en caso el particular presente resistencia al cumplimiento, esto refleja la autotutela «ejecutiva»; por otro lado, si el acto administrativo no ha generado derechos subjetivos en el particular, la administración se irroga la capacidad de modificarlo

o extinguirlo, en caso lo considere conveniente; siendo este la tutela de segundo grado o de segunda potencia.

5.2.4. Efectos de la Autotutela de la Administración

Los efectos de la aplicación de la autotutela dependen netamente de la tipología del acto, es decir, existen efectos por los actos declarativos, ejecutivos y revocatorios (autotutela de segundo grado); por su lado en López (1988), considera que los efectos tanto de la autotutela declarativa y ejecutiva es la de crear el carácter obligatorio de los actos administrativos.

Estos efectos, bajo la perspectiva de Vega (2015), son comparables a los efectos de las sentencias judiciales, pues ambas pasan por las etapas procedimentales donde uno o más derechos son declarados a favor de una u otra parte, e incluso la potestad sobre la decisión le pertenece a un organismo jurisdiccional –Administración Pública y Poder Judicial–. Tal disertación es idónea para plantear que la calidad tipológica de los efectos administrativos, pues como notamos no existe una necesidad de intervención judicial, prima facie, esta necesidad surge cuando el autocontrol ejercido por la Administración Pública afecta o insatisface a sus obligados.

Para Miguez (2015) la autotutela declarativa altera la realidad, pues le otorga a la Administración la potestad de enunciar el Derecho, esta determinación consta en someter a la aceptación de una posición jurídica al administrado, tal imposición se realiza bajo la conducción administrativa, no requiriendo la posición del particular para imponerla. Entonces, el efecto declarativo, es la máxima expresión de voluntad de la Administración Pública, pues mediante ella somete a relaciones jurídicas necesarias a los particulares, con el fin que, luego de pasado el procedimiento, se pueda ejecutar la decisión arribada.

Sobre lo particular, la declaración ejecutiva es una expresión material del acto de voluntad declarado previamente por un ente administrativo; es decir, el efecto ejecutivo es la consecuencia del acto realizador de los intereses de una institución, acto que busca cumplir con las finalidades del interés público y los principios de la Gestión Pública.

Obando (2016) precisa que un efecto de la autotutela ejecutiva es el cumplimiento de las decisiones notificadas, además, resulta cotidiano que tal cuestión –ejecutar- no sea mediante actos pacíficos, sino a través de medios coactivos. Por ende, se puede concluir que, el administrado tradicionalmente se resiste a la ejecución de los actos coactivos; lo cual tiene

relación con su posición inicial de no someterse a lo ordenado por la Administración, situación que termina desencadenando la ejecución forzosa de la obligación dispuesta.

Ahora bien, hemos establecido hasta el momento que la autotutela ejecutiva es producto de una etapa anterior de índole declarativa; sin embargo, no se debe entender estas dos etapas en un tramo corto de tiempo o sobre un determinado espacio temporal de minúscula trascendencia. Bajo la posición de Rodríguez (2021) esta facultad no siempre supone la ejecución de un acto administrativo previo, como por ejemplo cuando el Estado reclama de forma directa la posesión de algún bien público; esta postura define que la atribución de bienes públicos es una condición no nacida de un acto administrativo previo; debe entenderse entonces, que los bienes públicos son propiedad del Estado a través de otro tipo de declaración no administrativa.

5.2.5. El principio de autoridad en el Derecho Administrativo

Históricamente la palabra autoridad ha significado una relación de poder entre dos entes; un ente dominante y otro dominado; naturalmente podemos concebir a la autoridad como un ser con un poder delegado o autónomo de influencia masiva. Este tipo de poder, bajo la luz de la Administración Pública se ciñe a la potestad otorgada democráticamente por los ciudadanos a un número determinado de representantes, de la misma forma, se entiende como una expresión de la organización estatal protegida por la Constitución Política del Perú (1993).

La tesis doctoral de Lorente (2010) explica que la existencia histórica de delitos contra la autoridad fue el aspecto trascendental para que el Estado, a través de su poder potestativo, genere normas de protección de la acción pública, dada tal urgencia, se legitima el uso del poder estatal para salvaguardar sus propios intereses particulares, es decir el interés institucional de proteger sus decisiones y su imagen pública; es así que nace la introducción del principio de autoridad a la Administración Pública.

Es evidente que, a través de este principio de autoridad que la Administración Pública se ha dotado de un poder extremadamente alto, ello es reforzado mediante la aplicación iuris tantum de sus resoluciones, el principio de legalidad.

Cabe precisar, así como anota Arias (2022), que este tipo de principio no ha sido tratado por los doctrinarios del derecho administrativo, se puede aproximar a su concepto tomando

en cuenta que se trata de una potestad otorgada a un(os) individuo(s), para la imposición de decisiones, en beneficio de un determinado sector, tal descripción, adopta al principio de autoridad como una fuerza institucional y consuetudinariamente aceptada, considerando que la delegación de poder es una condición necesaria para la fundación de un Estado, ya sea de carácter mayor (nación), o local (regiones, distritos, etc.).

El papel del principio de autoridad, como un elemento esencial de la Administración Pública, se materializa a través calidad obligatoria de sus disposiciones, es decir, aquella fuerza que obliga a terceros y otras instituciones a cumplir con lo ordenado por la administración, en este sentido, no es necesario que los demás sujetos esperen una confirmación externa sobre la validez del orden, pues esta disposición opera en torno a la aplicación de la autotutela administrativa.

Ocurre que, el principio de autoridad es más diáfano cuando usamos ejemplos relativos a las instituciones policiales y militares, es pues, que un ciudadano común debe respeto y obediencia a una autoridad policial en una situación cotidiana, como, por ejemplo, cuando un agente policial manejando el flujo del tránsito vehicular. Al respecto, consideramos que el principio de autoridad funciona como una presunción de la capacidad de ordenar o una potestad para obligar a otros.

Con lo mencionado anteriormente, el principio de autoridad se encuentra ligado a la autotutela administrativa en el sentido que efectiviza su materialización, ya sea está bajo la tipología declarativa, ejecutiva y o de segundo grado. En este sentido, tal principio es el nexo entre la autotutela administrativa y los terceros obligados; pues, no es por la mera existencia abstracta de la autotutela que los administrados cumplen con las disposiciones, sino por, la internalización de la idea de autoridad.

Finalmente, es queda evidenciado que la autotutela es una atribución legal de Administración Pública, la misma que le permite dirigirse y dirigir a terceros sin intromisión de otro poder de control, al menos en una primera etapa; y, que existe una obligación para el cumplimiento de tales órdenes debido a la internalización del principio de autoridad administrativa.

5.3. Los sujetos del procedimiento administrativo

Nuestra normatividad ha determinado en su art. 59 de manera taxativa cuales son los partícipes del procedimiento administrativo. Dicho apartado normativos conceptúa dos preceptos, los cuales son fundamentales para la LPAG. Así pues, los elementos «autoridad administrativa» y «persona administrada» responden a los sujetos circunscritos en la relación administrativa procedimental, estos se desenvuelven en la repartición de roles entre el que solicita y el que evalúa dicho requerimiento. Así mismo, conviven destacar que su contenido no se encuentra totalmente separado de otros términos con relatividad semántica, sino, son una división categórica de los sujetos procedimentales de la relación administrativa.

Por la naturaleza propia del procedimiento, es decir, la concurrencia de un administrado y una administración que responde, la dinámica entre estos dos sujetos conlleva la creación de voluntad de administrar. También resulta relevante precisar que este sistema carece de la presencia de una dicotomía contenciosa entre lo público y lo particular, sino que, se forma a partir de la conjunción de un proceso satisfactorio para los dos ámbitos señalados. Por ende, la voluntad pública se genera a partir de esta interacción, dando cabida a la promoción de esta con actos tanto de la parte actora (administrado) como la parte ejecutante (administración).

Por lo tanto, ambos sujetos pertenecen a la relación administrativa concreta de todo procedimiento administrativo. En palabras de los maestros Eto y Melgarejo (2014), los órganos de esta naturaleza, se representan por funcionarios quienes toman una posición de autoridad al momento de secuenciar, decidir y ejecutar; esto se conmina con roles específicos de la formulación de informes, instrucciones y planes de ejecución. El ciudadano administrado también cumple un rol dinámico como solicitante de una acción administrativa, o en caso, de manera pasiva como afectado por una decisión gubernamental.

La relación que resulta de la actuación de los gestores y órganos que intervienen en el proceso mediante el ejercicio conjunto de sus obligaciones y derechos procesales da lugar a la denominada relación procesal. En particular, el estatus jurídico de los dos sujetos en la relación, como explica González (1964), no es la posición de coordinación, sino la dependencia del organismo administrativo respecto del gobierno, actuando con la necesaria soberanía, el ejercicio del poder imperial y la protección del interés público. En la situación actual, es necesario considerar la posibilidad de presentar denuncias reconociendo los derechos procesales del administrador previstos en el art. 64 del Reglamento Técnico del

Código Civil de la Federación de Rusia. La estructura de este vínculo carece de uniformidad, en tanto, la estructura se define por el tipo de procedimiento, así pues, los elementos fundamentales derivan de la capacidad de acción de los sujetos participantes:

- Acto autónomo por parte del Estado.
- A solicitud del administrado.
- Procedimiento tripartito que busca resolver discusiones de intereses enfrentados entre dos o más administrados.
- Procedimiento tripartito que resuelve asuntos contenciosos entre una entidad y un administrado.

En general, los órganos administrativos desempeñan un papel muy específico en los procedimientos, ya que los propios órganos encargados de gestionar los asuntos, prestaciones y servicios públicos también están disponibles para considerar las solicitudes y reclamaciones presentadas por los organismos regulados, y en particular sus reclamaciones específicas por sus propias actividades administrativas.

Finalmente, cabe señalar que cuando las entidades públicas necesitan continuar con un procedimiento ante otra entidad para obtener una decisión específica, pero no ejercen su poder autónomo, entonces caen bajo el rol de administrador general. estando sujetos a los mismos derechos y obligaciones de la autoridad del tratamiento que según el derecho común. Esto sucede cuando un organismo público requiere un permiso de construcción, registrar derechos de propiedad intelectual o realizar trámites fiscales. Bajo ninguna circunstancia se mantiene el rol de autoridad frente a este procedimiento, o de apoyo entre organismos públicos.

6. Procesos constitucionales

6.1. Preliminares

El Nuevo Código Procesal Constitucional ha desarrollado procesos constitucionales, siendo estos considerados las herramientas para la garantía de los preceptos constitucionales, así pues, se enmarcan en los procesos de tutela de derechos o libertad y aquellos de control normativo.

Así pues, los procesos constitucionales referidos a las libertades de las personas y el proceso de cumplimiento, tienen por objetivo la defensa de derechos convencionales

formalmente constitucionalizados frente a cualquier amenaza o violación, es decir que, la tutela debe ser urgente, inmediata y necesaria. En ese sentido, será el juez quien valorará el grado de certeza y veracidad de la amenaza, permitiendo crear convicción de acuerdo al agravio producido.

Por otro lado, el Estado constitucional de derecho tiene un doble propósito, ya que no solo apunta a proteger subjetivamente los derechos humanos básicos sino también a proteger efectivamente la Constitución (Gutiérrez, 2015). Esto significa que la protección de los derechos fundamentales pertenece no sólo al titular del derecho infringido sino también al Estado, ya que implica incidir en el sistema constitucional, la legalización de este proceso supone una relación insubsanable entre ellos.

Bajo este esquema, se comprende que los objetivos que sobrevienen a la materialización de un proceso constitucional son: a) restaurar la situación anterior a la producción de la afectación o amenaza del derecho, b) ordenar la materialización de sus decisiones conforme a las directivas determinadas en sus sentencias.

6.2. Características

Los procesos constitucionales, se distinguen del resto de procesos, por sus características y condiciones, así pues, dentro de los elementos que los caracterizan, encontramos los siguientes:

- a)** La naturaleza estrictamente constitucional, en otras palabras, que se halla prescrito por la propia Constitución.
- b)** Tiene autonomía, mayor dinamismo y una identidad distinta a otros tipos de procesos judiciales.
- c)** Tiene por objeto, solucionar conflictos de relevancia constitucional, es decir, normas con rango constitucional, dirigida a la protección de derechos humanos (Chiovenda, 1922).

Así pues, conforme lo antes especificado los procesos constitucionales tienen ciertas características que los excluyen como procesos comunes, ya que responden a un mandando legal de orden constitucional, cuando aquellos derechos protegidos sean violados o amenazados por acto u omisión.

6.3. Principios procesales

Los principios procesales son aquellos criterios que crean parámetros de interpretación y se hallan contenidos dentro de nuestro ordenamiento jurídico de forma explícita o implícita, tienen la finalidad de orientar la actividad procesal, dentro de los más destacados encontramos los siguientes:

6.3.1. Principio de dirección e impulso judicial del proceso

En virtud al principio en referencia, las partes procesales tienen la carga de impulsar el proceso desde su interposición. Ahora bien, en relación al impulso judicial de oficio, se entiende que el juzgador se encuentra comprometido con la resolución del proceso que tiene a su cargo, razón por la cual, debe presentar iniciativas que procuren el desarrollo del proceso.

En el anterior CPCons. (2004), encontraba varias menciones expresas a este principio, y no solamente en el Título Preliminar. Como muestra de ello, por ejemplo, en el art. 106 del referido código, donde se conmina al juez que impulse oficiosamente las demandas de inconstitucionalidad luego de admitida la demanda. Una cobertura similar se deja a la discrecionalidad del juez conforme al art. 53 del CPCons. (Espinosa, 2018).

6.3.2. Principio de gratuidad

Este principio tiene como regente la premisa que la Administración de justicia no es onerosa, es decir no implica un costo, por tanto, cualquier persona podrá solicitar la intervención de órgano jurisdiccional para la defensa de sus derechos, más aún si se tratan de derechos fundamentales vulnerados.

6.3.3. Principio de economía procesal

Al hablar de economía procesal, entendemos que las controversias deben resolverse en el menor tiempo posible, con el menor esfuerzo y el mínimo gasto; esto en relación tanto a las partes procesales como para la administración de justicia (Palacios, 2012). Este principio, cobra particular relevancia dentro de los procesos constitucionales, pues dentro de su ámbito de protección está el de resolver el conflicto y brindar una protección inmediata al derecho fundamental afectado, así pues, será necesario incluso simplificar el proceso a efecto de brindar tutela jurisdiccional efectiva.

6.3.4. Principio de inmediación

La inmediación a la que hace referencia el principio materia de análisis, se centra en que el juzgador deberá tener una relación directa con los sujetos procesales que intervienen en el proceso, así pues, el juzgador tiene la difícil tarea de analizar los diversos elementos que rodean la controversia (Carlos, 2005).

En tal sentido, la trascendencia del principio de inmediación en la etapa probatoria, implica la identidad física del juzgador, quien asume la posición de director del proceso, en relación a la actividad procesal y resolución del conflicto.

6.3.5. Principio de socialización

Este principio refleja la protección constitucional frente a aquellas desigualdades que puedan afectar el derecho de defensa de las partes, así pues, el Juez como director del proceso se encuentra en la obligación de conducir el proceso de la manera más justa posible y brindando las facilidades que amerite el proceso a efecto de impedir que aquellas diferencias alteren el desarrollo regular del proceso.

Al respecto el proceso Espinosa (2018) refiere que, el Perú Este es un país multicultural donde, nos guste o no, existen desequilibrios económicos y sociales flagrantes, así como el empleo de actos discriminantes en cuestiones tan sensibles como el lugar de procedencia o el sexo, no debe desestimarse al principio de socialización como parte del objeto del control constitucional.

6.3.6. Principio *iura novit curia*

El principio en mención, hacer referencia a la actuación del Juez, pues de acuerdo a este principio el Juez conoce el derecho, situación que le permite aplicar la norma jurídica que corresponda a determinado caso, sin embargo, existen ciertas restricciones pues el Juez no tiene la facultad de alterar los hechos, variar la pretensión o petición concreta, subsanar imprecisiones, siendo que, su principal función es preservar la supremacía constitucional (De Olivera, 2013).

Al respecto el propio Tribunal Constitucional, ha señalado en diversos pronunciamientos cual es el ámbito de aplicación de este principio, pues conforme se ha señalado el *iura novit curia*, no puede ser un pretexto para que el Juez subrogue a las partes, pues debe preservarse la congruencia procesal.

6.4. Clasificación de los procesos constitucionales

Como se dijo en líneas anteriores, este tipo de procesos son esencialmente instrumentos de protección de la Constitución, es decir, tanto para los defensores de derechos como para aquellos procesos orgánicos o de control normativo; Por lo tanto, en esta sección se analizarán los procesos relativos a la protección de los derechos de la libertad y también a las acciones de ejecución. En este sentido, el propio TC indica que la finalidad de los procesos constitucionales en cuestión es restablecer un estado previo de amenaza o vulneración.

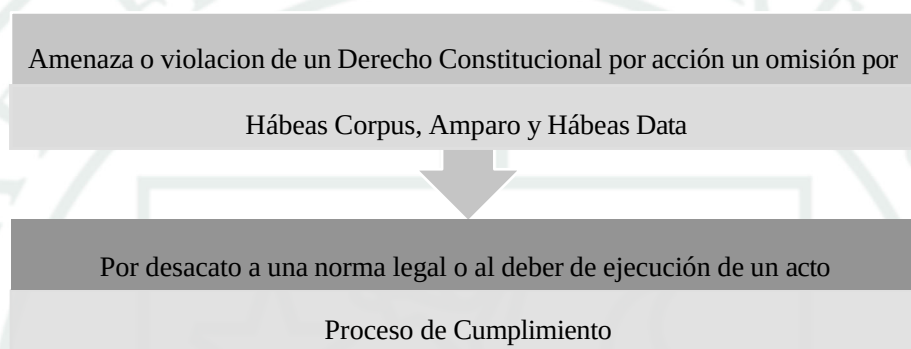


Gráfico 1: Elaboración Propia

6.4.1. Proceso de Hábeas Corpus

No pocas veces se ha retratado a la libertad de la persona como aquel derecho principal que es protegido por la Constitución, considerado además su condición «fundamental» por encima de otros derechos del ordenamiento jurídico, su importancia radica en el bien jurídico protegido, así pues, este proceso está diseñado para remediar de forma eficaz e inmediata aquellos supuestos de detenciones injustificadas y, frente a otros aspectos de restrinjan la libertad personal.

Dentro de tal contexto, cuando por acto de una persona o entidad se corre el riesgo por amenaza o se infringe a la libertad personal, se podrá instar un proceso de habeas corpus con la finalidad de retrotraer las cosas al estado anterior a la vulneración, en específico, en la situación anterior a la privación de su libertad (Espinosa, 2018), sin embargo, para su procedencia el propio TC ha establecido algunos criterios.

El primero de los criterios, se basa en la identificación del precepto normativo a garantizar, el mismo debe encontrarse inmerso de forma explícita o implícita dentro del cuerpo normativo respectivo y que se vea amenazado o está siendo vulnerado por actos ilegítimos. A partir de esta introducción, el juzgador cumple con su rol constitucional al

ampliar su faz interpretativa, prefiriendo las concepciones apegadas a los principios humanistas del proceso constitucional, prefiriendo de esta manera la búsqueda del contenido constitucionalmente agraviado, aun cuando estos no hayan sido expresados como agravio por el demandante, pero que son fácilmente identificables en la relación de hechos plasmado en la demanda.

Como segundo criterio precisado por el TC, se propone que el juzgador con competencias constitucionales deba entender cuál es la verdadera pretensión de la parte actora o demandante. Para tal cuestión, es necesario integrar al petitorio de la demanda con la los hechos y la fundamentación jurídica postulada, es decir, una percepción completa del escrito presentado, incluidos su bagaje probatorio y otros anexos.

En tercer lugar, el control constitucional debe inclinarse al análisis de esta pretensión real avizorada mediante el procedimiento precisado en el segundo criterio, esto en base al sentido de la coherencia de dicha pretensión con la información introducida a través de la demanda, esto en función a determinar si la pretensión cumple con solicitar tutela sobre la base constitucional del derecho afectado, pues, en caso no se cumpla dicho presupuesto, es decir, si el derecho no se ve afectado en su dimensión constitucional, la decisión judicial debe someterse a declararla improcedente.

Así pues, conforme los criterios antes señalados, el juzgador deberá evaluar la procedencia de la demanda de habeas corpus.

Características

- Se trata de un proceso de orden constitucional
- Es de naturaleza procesal
- Es de procedimiento sumario
- Protege la libertad personal y aquellos derechos conexos

6.4.2. Proceso de Amparo

Los derechos constitucionales tutelados por el proceso de amparo, se encuentran enumerados de manera enunciativa pero no en *numerus clausus*, así pues, aquellos derechos

protegidos se encuentran plasmados en el art. 44 del Código Procesal Constitucional y se hallan íntimamente ligados a la dignidad de la persona (Eto, 2019).

Este proceso tiene como finalidad el restablecimiento de las libertades o los derechos constitucionales que hayan sido objeto de un exceso o abuso proveniente de algún funcionario o persona natural.

Así pues, en cuanto a la procedencia de los procesos de amparo, estos tienen una naturaleza residual, es decir, solo podrá oponerse, si no hay vía válida y eficaz en el ordenamiento jurídico. Pero en, lo que, es más, al ser el amparo un vehículo de tutela procesal urgente, los derechos que protege deben poseer base en la norma constitucional de forma directa. Si no hay vinculación constitucional, no hay posibilidad de acudir en el amparo. Por otra parte, sólo será válido cuando se considere que la amenaza o violación del derecho fundamental esté referida a aspectos constitucionales (Gutiérrez, 2018).

Características

- Se trata de un proceso de orden constitucional
- Es de naturaleza procesal
- Es de procedimiento sumario
- Protege los derechos constitucionales, a excepción de la libertad personal
- Defiende los derechos constitucionales, a excepción de la libertad personal.
- Es de carácter Inmediato, cuando existe remedio procesal, pero es imposible prestar una tutela igualmente satisfactoria
- Represión de actos homogéneos

6.4.3. Proceso de Hábeas Data

En este tipo de vía constitucional, el objetivo es proteger el derecho de acceso a la información, a partir de una respuesta idónea a su solicitud, así como la forma en que se entregará dicha información, en tanto, este derecho no supone una intromisión legal a la privacidad de las personas que se encuentran inmersas o vinculadas a la data solicitada.

El proceso puede iniciar actuaciones encaminadas a proteger el derecho de acceso a la información almacenada en cualquier institución pública, así como a conocer, actualizar, publicar o editar información relacionada con la persona que solicita estos datos registrados en entidades públicas o privadas. Al respecto, la Corte Constitucional en el caso Wilo Rodríguez declaró que el derecho de acceso a la información pública tiene dos dimensiones (individual y colectiva).

Por un lado, es un derecho particular pues su intención jurídica busca garantizar que a nadie se le impedirá injustificadamente obtener a la información almacenada, mantenida o producida por diversas agencias y organizaciones que pertenecen al Estado sin más restricciones que aquellas. establecido por la constitución (Eto, 2019).

Gracias a este derecho, los individuos, considerados de forma aislada, pueden determinar libremente sus proyectos de vida y disfrutar y beneficiarse plenamente de otros derechos constitucionales. Desde esta visión, en el plano individual, la libertad de acceso a la información se expone como un presupuesto –y un medio– para habilitar la defensa de otros derechos constitucionales, cómo, por ejemplo, la libertad de investigación, de opinión o de expresión alcanzada, enunciando únicamente algunos derechos.

Características

- Se trata de un proceso de orden constitucional
- Es autónomo, pues tiene por objeto la interposición de una demanda
- Es de naturaleza procesal
- Es de procedimiento sumario

6.4.4. Proceso de Cumplimiento

Este proceso creado como una vía constitucionalizada, preliminarmente, no funge como una herramienta para la tutela de derechos relativos a la libertad, sino, como un protector de la efectivada de las normas, leyes y resoluciones administrativas (c).

Dentro de este contexto, podemos verificar que el proceso en mención, no es materializar un derecho fundamental sino garantizar el correcto desarrollo de la administración pública, así pues, existen dos supuestos de protección ante: a) Desinterés del servidor o funcionar con

capacidad de decisión para hacer cumplir lo dispuesto por una ley o la ejecución de una decisión administrativa, b) Omisión de dar cumplimiento a una resolución.

Características

- Se trata de un proceso de orden constitucional
- Es de naturaleza procesal
- Es de procedimiento sumario
- Tiene por finalidad hacer acatar la ley o un acto administrativo a las autoridades o funcionarios renuentes.

7. Proceso de Cumplimiento

7.1. Concepto

Art.200.- Son garantías constitucionales:

6. La acción de cumplimiento, que procede contra autoridad renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley (...).

En relación a este proceso desde su inclusión a la Constitución, existe la siguiente interrogante, *¿es un proceso naturalmente constitucional o es un proceso adecuado al orden constitucional?*, al respecto, en un primer momento, se consideró que en rigor no es un proceso constitucional, sin embargo, al ser una prescripción normativa de orden constitucional no podría desconocerse.

Así pues, tres son las notas que permiten caracterizar a un proceso como un proceso constitucional: que en principio esté creado o previsto en el mismo texto constitucional; que tenga relevancia autónoma, y, en especial, que su objeto estribe en solucionar conflictos de carácter constitucional en forma célere y efectiva, tutelando así la relevancia de la normativa plasmada en la Constitución (Espinosa, 2018).

En ese sentido podemos advertir que, que el bien jurídico tutelado se trata del derecho a la eficacia de normas legales y de los actos administrativos, situación que, a nuestra consideración, tiene particular relevancia pues frena la inactividad de aquellos funcionarios renuentes a cumplir dichos mandatos administrativos.

A propósito de tal controversia, el Tribunal Constitucional a través de la sentencia núm. 0191-2003-AC, del 26 de setiembre del 2003. se ha pronunciado indicando que el control de la regularidad de todo sistema judicial o con capacidad jurisdiccional es parte fundamental de la fiscalización constitucional, esto en necesidad de darle protección y garantía de efectividad a todo acto legislativo o administrativo, en tanto prevalece la validez de dichos actos en función de mencionado control. No obstante, no es suficiente el reconocimiento de su validez como acto, sino también, para la constitucionalización de sus efectos se debe procurar realizar todos los actos requeridos para su materialización.

Así las cosas, se entiende que cuando un funcionario o autoridad se niega a acatar una norma legal o acto administrativo, la persona afecta podrá instar un proceso de cumplimiento a efecto de resguardar y asegurar la eficacia de las normas legales y actos administrativos.

7.2. Fundamento constitucional

La vía de cumplimiento, al ser un proceso de orden de control de normas con rango de Ley tiene por finalidad la garantía de derechos constitucionales, en este sentido, se trata del cumplimiento de normas legales o actos administrativos.

Entonces, el CPConst. amplía el objeto y objeto de protección del proceso de cumplimiento reconocido por la Constitución Política, pues desde la entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional, tanto la pasividad material como formal de los Derechos pueden ser monitoreadas a través de procesos de cumplimiento (Eto, 2019).

En ese sentido, en el supuesto de que un servidor con nulo o mínimo interés a acatar una norma o acción administrativa, incluso, cuando se trate lo dispuesto en el art. 67 del CPConst. (intereses difusos), se activará la capacidad a requerir la eficacia y efectividad de estos.

Por otro lado, frente a un incumplimiento parcial, también podrá instarse un proceso de cumplimiento, ya que lo que se busca es que el responsable de cumplimiento a la norma o acto administrativo de forma completa y adecuada. El TC, en su sentencia del expediente núm. 02002-2006-PC, emitido el 12 de mayo del 2006 en relación a este supuesto ha referido que esta vía constitucional carece del objetivo de evaluación del cumplimiento de un mandato reconocido normativamente o a través de una entidad pública administrativa. En cambio, tiene como finalidad su cumplimiento eficaz, es decir, la verificación de todos los

actos que hayan sido necesarios para la materialización de lo dispuesto; así pues, no basta con la satisfacción parcial o incompleta de la medida.

7.3. Aspectos esenciales

Para instar un proceso de cumplimiento, deberá tenerse en consideración ciertos requisitos y características del mandato legal o acto administrativo, al respecto el Tribunal Constitucional a través de su sentencia núm. 0191-2003-AC, 26 de setiembre del 2003, ha establecido que existe una necesidad para que sea viable la ejecución o tutela de un derecho relativo a este, es necesario la verificación de un número de presupuestos característicos. El primero de ellos se refiere a la calidad del mandato, esta debe cumplir con los criterios de obligatoriedad y la aplicación sin condiciones necesarias previas, o en caso, se haya satisfecho dichas condiciones; de la misma manera, el mandamus debe haber sido plasmado con suma claridad, es decir, que no quepan dudas sobre lo pretendido por la administración.

Al existir procesos específicos para exigir el cumplimiento de un mandato legal o administrativo, como es en efecto, en el caso de los procesos contencioso administrativo, el TC ha especificado el ámbito de procedencia para los procesos de cumplimiento, señalando algunos requisitos mínimos:

7.3.1. Mandato vigente

Al respecto Tito (2009), refiere que, es advertible que las condiciones nombradas por la jurisprudencia constitucional estiman que dicho mandato sugiera una plenitud en su vigencia, es decir, que no se encuentre en alguna causal que haya expirado el derecho o parte de su contenido.

Se entiende entonces que, no será posible solicitar el cumplimiento de normas no vigentes o derogadas o que hayan sido modificadas, asimismo, tampoco será objeto de un proceso de cumplimiento, aquellas normas que no contengan un mandato legal específico.

7.3.2. Mandato cierto y claro

El mandato referido deberá ser firme, es decir, deberá ser incuestionable e imponer un deber a la administración de forma imperativa. Como bien se ha señalado, el proceso de cumplimiento busca la defensa del derecho constitucional de defender la eficacia de las normas legales o actos administrativos, por tanto, aquellos fundamentos deberán ser claros para que la demanda logré ser amparada.

7.3.3. Ausencia de controversia e interpretaciones dispares

Este requisito hace mención a que el mandato no debe ser susceptible a diversas interpretaciones, menos aún de carácter controversial.

Por ejemplo, si una ley establece un plazo para la emisión de un reglamento. La ausencia de dicha regulación excedido el plazo será objeto de cumplimiento. En ese sentido, el mandato impuesto a la administración no es controversial ni complejo. Tampoco sujeto a interpretaciones dispares (Gutiérrez, 2018).

7.3.4. Ineludible y obligatorio cumplimiento

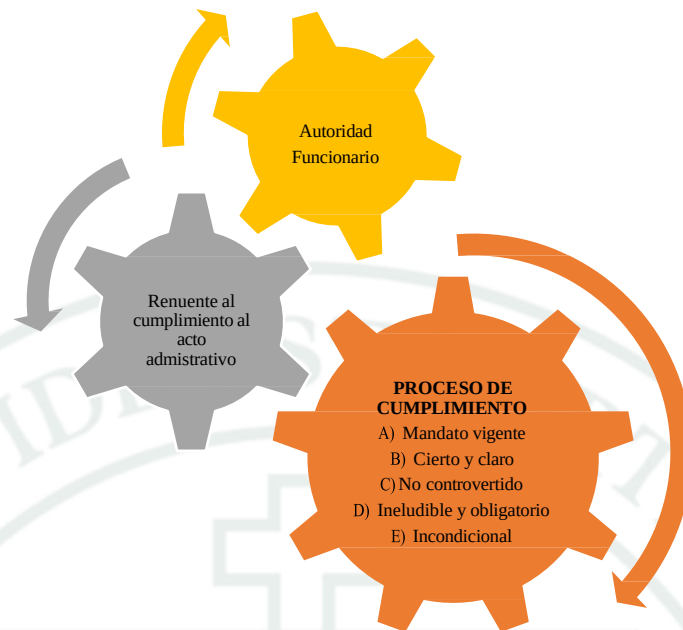
Otro de los presupuestos necesarios para la interposición de un proceso de cumplimiento es que el mandato sea ineludible y de obligatorio cumplimiento, el TC, mediante la sentencia núm. 02695-2006-PC, emitida el 14 de abril del 2009, ha precisado que el mandamus es una obligación de carácter imperativo, por lo tanto, el Estado se responsabiliza, a través de sus órganos de gobierno, a cumplir o satisfacer su materialidad. Así mismo, en caso se verifique la inexistencia de modificaciones, entonces, el mandato se debe cumplir tal y como se encuentra dispuesto.

7.3.5. Incondicional

De forma excepcional, podrá ser materia del proceso aquel mandamus contenido en resolución apegado a ciertos requisitos condicionantes para su satisfacción, en tanto, dichas condiciones ya hayan sido subsanadas y de su observancia se determine que su cumplimiento no se apegue a una situación compleja o la necesidad de la actividad probatoria. Por ende, agregado a los dos requisitos jurisprudenciales se agrega la incuestionabilidad del mandato y la individualización de administrado beneficiado con la medida.

Conforme se puede observar en este proceso, será necesario acreditar la renuencia de la autoridad o funcionario público, además el mandato tendrá que cumplir los requisitos en mención, asimismo, cabe precisar que, aquella autoridad no tiene ningún tipo de discrecionalidad, razón por la cual, ante la renuencia y el incumplimiento del mandato legal, la demanda deberá ser amparada.

Gráfico 2: Elaboración propia



7.4. Requisito especial

Sobre este apartado, la sentencia del TC del expediente núm. 08455-2013-PC, emitida el tres de setiembre del 2014, nos advierte, de acuerdo al art. 69 del CPCons., que este proceso especial para el cumplimiento de mandatos legales y/o administrativos. Este presupuesto es acreditar que el reclamo sobre el derecho se haya realizado mediante un escrito con fecha cierta, y mientras sea la entidad quien se ha mostrado renuente a su cumplimiento.

Respecto a lo antes señalado, se trata de acreditar fehacientemente aquella inactividad voluntaria del servidor público a cumplir aquel mandato, así pues, el incumplimiento de este requisito previo traerá como consecuencia el rechazo de la demanda

7.5. Legitimación

El proceso de cumplimiento, está destinado a la defensa de un derecho constitucionalmente cautelado, sin embargo, al referirse a la tutela de derechos de orden legal o administrativo, ocupan una posición infra constitucional, pues emanan de actos administrativos. Así pues, al solicitarse a mediante este proceso la satisfacción del derecho subjetivo deberá analizarse la legitimación.

7.5.1. Legitimación activa

La legitimación activa se encuentra expresamente establecida en el art. 67 del NCPCons. En tal sentido, cualquier ciudadano podría incoar un proceso de cumplimiento, pues como la norma lo indica las normas legales tiene un carácter general.

Por otro lado, la disposición en referencia, señala que esta vía constitucional tiene la finalidad de efectivizar el mandamus de una resolución administrativa, entonces, esta deberá ser interpuesta por el ciudadano interesado, es decir que, solo el lesionado quien tendrá que invocar aquel interés legítimo para poder proponer la demanda de cumplimiento.

Ahora bien, luego de estos parámetros iniciales, el legislador consideró pertinente habilitar la legitimación activa a cualquier persona cuando se trate de la defensa de intereses difusos o colectivos, como puede advertirse rápidamente, el criterio de legitimación para los intereses difusos y colectivos es incluso más amplio que el establecido para los casos particulares.

Así, Ferrer (2003) señala al respecto que, la diferencia sustancial se sostiene en que los de primer orden, hacen señalamiento a la persona como parte de una unidad integrada conocida como sociedad, y no como un ser individual, por lo tanto, las acciones del ser sobre la sociedad generan contextos de acción comunes para varios sujetos. Y por el otro lado, el interés colectivo implica la conciencia de una parte de dicha sociedad, la cual componen una unidad en si misma pero más específica y con contenidos también específicos.

Por su lado, la Defensoría del Pueblo también se encuentra habilitada para recurrir mediante vía de cumplimiento, en defensa de los derechos convencionales constitucionalizados de toda persona o comunidad, ya que, una de sus funciones es la de revisión del cumplimiento de las obligaciones de las entidades como entes administrativos.

7.5.2. Legitimación pasiva

El NCPCons., en su artículo 68, establece que este tipo de demanda se emplaza a la autoridad, funcionario o servidor que se rehúsa a efectivizar el mandamus de una norma legal o acto realizado por la administración.

En realidad, el artículo 68 del NCPCons. ha seguido la línea del inciso 6 del artículo 200 de la Carta Magna en tanto esta señala que es procedente frente a toda autoridad renuente

instaurado en alguna entidad de carácter público al cual se le atribuya la función de darle cumplimiento a un mandato administrativo o legal.

Las disposiciones en mención hacen referencia a la autoridad y al funcionario como sujetos pasivos de la relación jurídica procesal, al ser aquellos sujetos obligados, al ser representantes del órgano público.

Al respecto Romero (2017) señala que la legitimación pasiva de este tipo de procesos, tiene ciertos criterios preferentes para la demanda en contra del funcionario responsable-y no, en estricto, en contra de la entidad; toda vez que de realizarse de esta manera, resulta más plausible la materialización de la pretensión demandada, sin que afecten en los procesos entes o individuos intermedios.

7.6. Objeto del proceso y supuestos previstos por el NCPCConst.

El objeto del proceso de cumplimiento, es el control de la inactividad de la administración, la misma que procede en contra de cualquier funcionario o autoridad pública renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo.

Al respecto el profesor Gómez (2002), considera que la dimensión formal de la inacción se refiere a la falta de actividad de la entidad cuando se requiere la declaración de una decisión fundamento de su función como ente administrativo. Esto puede estar referido a la emisión de reglamento o normas de naturaleza general, la suscripción de acuerdos y el monitoreo de las convenciones activas, la producción de actos administrativos varios, con suma observancia a las solicitudes de personas particulares administradas. Por otro lado, la falta de acción material se refiere a la condición de omisión de un deber de naturaleza legal, es decir, de una disposición contenida en una norma o documento de dicho rango (ley) que obliga al funcionario a una obligación de hacer, no hacer o dar en beneficio de un privado o persona administrada.

Conforme lo antes descrito, pueden presentarse supuestos de inactividad formal y material, así pues, estos deberán ser ventilados dentro de un proceso de cumplimiento, más aún si se trata de una omisión. Así el TC ha aceptado que dicha falta de acción se debe determinar en alguna dimensión nombrada anteriormente, así pues, es formal cuando no se ejecuta ningún tipo de acto cuando el mandato así lo establece, y son materiales cuando la acción realizada por la entidad no satisface al mandato.

Dada la teoría, el NCPCons. expande el objeto de protección de la vía de cumplimiento, en palabras de Eto (2019), la entrada en vigencia de este cuerpo normativo implicó que mediante las demandas de cumplimiento con este nuevo esquema el juzgado constitucional puede ofrecer control a la falta de actividad –material– y también a su dimensión formal.

Ahondando en la eficacia de las disposiciones con rango de ley y administrativas, es preciso hacer mención al principio general de efectividad de las disposiciones constitucionales, así pues, mayor detalle al respecto nos brinda el TC, en su sentencia de núm. 0168-2005-PC, del 29 de setiembre del 2005; en dicha oportunidad, el tribunal indicó que para poder ser admisible una demanda de cumplimiento el «control de regularidad» es un fundamento básico de los Estados adscritos a la constitucionalidad como orden jurídico. Por lo tanto, la validez de las normas reconocidas dentro del marco de la vigencia constitucional de su contenido, son una cuestión relevante para la satisfacción del mencionado principio de control. No obstante, es insuficiente tan solo declarar dicha condición, pues, dada la naturaleza legal de las normas con mandatos u obligaciones, requieren de la verosimilitud de su eficacia, es decir, de alguna forma, estas normas o actos deben causar un cambio en el ámbito de la realidad.

De esta forma, es viable divisar criterio judicial del TC, la efectividad y posibilidad de cumplimiento de leyes o actos administrativos, se fundan el carácter efectivo de las normas y disposiciones administrativas, así pues, los administrados se encuentran en la posibilidad de exigir su eficacia, mediante el proceso de cumplimiento, debiendo entenderse que a través de este se logrará proteger adecuadamente el derecho fundamental.

7.6.1. Supuestos previstos en el Nuevo Código Procesal Constitucional

7.6.1.1. Cumplir normas legales

Sobre este aspecto, el jurista Sosa (2015), nos dice que tal supuesto entiende toda norma con rango de ley, en función de la superioridad jerárquica de nuestro ordenamiento constitucional; añade que no solo puede ser materia de análisis la omisión al cumplimiento de un mandato, sino también, lo faculta a revisar la validez del mandato.

7.6.1.2. Cumplir actos administrativos firmes

Esta disposición nos remite a la LPAG, Ley núm. 27444, a efecto de conceptualizar el *acto administrativo firme*. Así pues, el art. 1.1. refiere que los actos declarativos emitidos

por los organismos públicos que, en función a la base normativa del derecho público, se orientan a generar consecuencias legales sobre el interés, obligación y/o derechos de las personas bajo el control de la administración; agrega, el art. 212, señala que en caso los plazos legales se encuentren vencidos para la interposición de recursos, esto implica la extinción de la acción para postularlos.

En ese sentido, una acción administrativa que se reviste de firmeza se entiende como aquel mandato sin posibilidad de ser materia de impugnación, por lo que, la garantía de la efectividad de dichos actos se concretizará en tanto no contradigan la legislación actual (Sosa, 2015).

7.6.1.3. Emitir resoluciones administrativas

El deber en mención, está referido a la obligación de la autoridad o funcionario público de emitir una resolución administrativa, frente a la solicitud del administrado, en este caso nos encontramos frente a una inactividad formal. Ahora bien, frente a la situación antes descrita, ésta puede recibir respuesta en un proceso contencioso administrativo o inclusive un proceso de amparo, sin embargo, deberá tenerse en consideración que la petición debe tener el carácter ejecutivo, para ser ventilados en un proceso de cumplimiento, además de cumplir con los requisitos que ya se han señalado en acápites precedentes.

7.6.1.4. Dictar reglamentos

Esta disposición está referida al cumplimiento del deber de emitir una norma legal o su reglamentación, este tipo de obligación tiene un carácter objetivo, pues no intervienen intereses particulares. En tal sentido, el TC ha considerado que cuando menos nominalmente, que las características comunes a los mandatos exigibles a través del proceso de cumplimiento, también son aplicables a la obligación de la Administración de emitir reglamentos (STC núm. 00168-2005-PC/TC, 29 de setiembre 2005, f 12).

7.7. Causales de improcedencia

La improcedencia de los procesos constitucionales constituye un filtro frente a aquellas controversias que se ventilan en sede constitucional, la declaración de improcedente no determina un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, pues únicamente hace un análisis de las condiciones procedimentales o sustantivas de la acción. Por consiguiente, es necesario

hacer un análisis pormenorizado de aquellos requisitos procesales, con la finalidad de evitar un uso desmedido de la jurisdicción constitucional.

Ceñirnos a un escenario de improcedencia de procesos exige una primera visión de aquello que involucra una decisión justa, precisamente porque se trata de orillas opuestas. Una decisión justa, adecuada y ponderada constituye una respuesta satisfactoria a una pretensión en tanto que la improcedencia supone elementos formales incumplidos (Figueroa, 2018).

En el caso del proceso de cumplimiento, al tratarse actos administrativos, o mandatos legales que deban ser cumplidos por un funcionario o autoridad pública, existen situaciones en las que no pueden ser incoadas a través de este proceso, pues poseen sus propios mecanismos procedimentales, así pues, de acuerdo a lo estipulado por el art. 70 del Nuevo Código Procesal Constitucional, las demandas de cumplimiento serán declaradas improcedentes en los siguientes casos:

7.7.1. Resoluciones dictadas por el Poder Judicial y otros órganos

El TC ha precisado que no puede disponerse la ejecución de sentencias a través de este proceso. Abad Yupanqui cita la decisión del Alto Tribunal del 24 de junio de 1999 (STC núm. 1156-98-AC/TC) donde sostuvo que este proceso es el recurso constitucional con una naturaleza inidónea para solicitar la aplicación de lo dispuesto en las resoluciones emitidas por los órganos judiciales, siendo la vía del proceso de cumplimiento la cual cumple las características necesarias para tal pretensión; de igual manera ocurre con las resoluciones del propio TC y del JNE. Por ende, podemos concluir que esta vía difiere de la vía idónea para solicitar el cumplimiento de resoluciones judiciales, pues ésta tiene su propia etapa de ejecución.

7.7.2. Contra el Congreso de la República

La potestad de la elaboración y aprobación de una ley es exclusiva del Poder Legislativo. En ese sentido, estamos ante el poder discrecional de la administración parlamentaria que mantiene una esfera de autonomía (political questions), y en donde el administrado no puede penetrar pretendiendo compeler a los legisladores a tema que aprobar una ley o una insistencia (cuando se trata de una autógrafa de ley observada por el Presidente de la República); lo contrario sería asistir a la declinación de los poderes del Parlamento y, ergo, a la debacle de la función parlamentaria (Gutiérrez, 2018).

7.7.3. Protección de derechos que puedan ser garantizados mediante diferentes procesos constitucionales

El proceso de cumplimiento tiene su propio ámbito de protección, razón por la cual, no puede ser ventilado en otros procesos constitucionales, sin embargo, el juez al recibir la demanda podrá reconducir el proceso de acuerdo al petitorio, esto conforme lo estipulado por el art. VII del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional.

7.7.4. Finalidad de impugnar la validez de un acto administrativo

El proceso constitucional de cumplimiento tiene carácter residual, en ese sentido, no puede pretenderse a través de esta vía la impugnación de un acto administrativo, toda vez que, este tiene un mecanismo propio, que es en efecto, el proceso contencioso administrativo, donde existe una etapa probatoria.

Así pues, mediante el proceso materia de análisis, lo que se busca es impulsar al funcionario o autoridad a dar cumplimiento a un mandato o ejecutar un acto indubitable, y no observar el contenido del acto administrativo o mandato (Sosa, 2015).

7.7.5. Ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales por parte de una autoridad o funcionario

La fundabilidad de una demanda de esta naturaleza precisa de la falta de voluntad del funcionario por dar materialidad a lo dispuesto por el mandato administrativo. Precisamente, en el expediente recaído en el proceso iniciado por Roger Javier Buendía Alfaro contra la Empresa de Transmisión de Energía Eléctrica Centro-Norte, el TC, en la sentencia núm. 3962-2005-PC, del seis de enero del 2006, sostuvo que esta vía procesal constitucional es la idónea cuando se debata sobre la ejecución de actos administrativos autosuficientes, es decir, sin la necesidad de una actuación previa para su materialización, además de presentar el carácter ineludible y obligatorio. Por ende, para el TC, una demanda de cumplimiento que someta a la vía constitucional debe contener una disposición con un margen de discrecionalidad mínimo tanto para terceros que se vean afectados por su concretización, y de la misma forma, que sujete rigurosamente la obligación de hacer del funcionario.

En este sentido, la norma en referencia establece que no procederá el proceso de cumplimiento cuando se demanda el ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales por parte de una autoridad o funcionario.

7.7.6. Supuestos en los que proceda interponer el Proceso Competencial

Cuando el acto que debe realizar el funcionario público pueda afectar las atribuciones de otra dependencia que se encuentre comprendida dentro de las que estatuye el artículo 108 del Nuevo Código Procesal Constitucional, es decir, cuando lo que se reclama en puridad de verdades una disputa de deberes funcionales entre los órganos del Estado, estamos en un proceso de carácter orgánico, de forma tal que no cabe el proceso de cumplimiento, que procura atender demandas de tutela que inciden sobre derechos subjetivos (Gutiérrez, 2018).

7.7.7. Cuando no se cumplió con el requisito especial de la demanda

El artículo 69° de CPC, establece como requisito especial, la comunicación previa con la autoridad renuente a cumplir el mandato o norma legal, así pues, para la procedencia del proceso de cumplimiento se verificará la recepción de la referida autoridad de un documento de fecha cierta donde conste expresamente lo solicitado. (Eto, 2019)

Sobre el particular, este Tribunal ha sostenido, en la STC 0191-2003-AC/TC, del 26 de setiembre del 2003, que una de las condiciones para la admisibilidad del proceso de cumplimiento, a partir de una perspectiva subjetiva, que la justicia penal no se rige por el mero control de la falta de actividad de las entidades administrativas, sino la que se puede definir como una inactividad «renuente». Conforme a la normativa constitucional que el requisito de la vía previa se entiende, en el caso de la Ley 26301 (normativa anterior del Hábeas Data y Cumplimiento), esto será la presentación anterior de una solicitud –con fecha cierta– donde se requiera la ejecución del acto o hecho administrativo correspondiente, pues con ello se da por acreditado la falta de voluntad de la administración y se desmitifica cualquier justificación por un supuesto retraso.

7.7.8. La demanda se interpuso luego de vencido el plazo

El plazo para la presentación de la demanda de cumplimiento es de 60 días, luego de los 10 días útiles desde el momento de la notificación notarial, o documento de fecha cierta. Dentro de este contexto el plazo se computa desde el momento en que la autoridad o funcionario público toma conocimiento de dicho pedido, de lo contrario operará la prescripción de la acción.

8. Inejecutabilidad de los actos administrativos

Otro supuesto de singular importancia, es el referido a la inejecutabilidad de los actos administrativos, situación que viene ventilándose en los procesos de cumplimiento y, que resulta bastante ilustrativo al momento de realizar un análisis acerca de los presupuestos válidos para la interposición de una demanda de cumplimiento.

Así pues, la problemática radica en el art. 193 de la Ley núm. 27444, la misma que señala que todo *acto administrativo pierde efectividad y ejecutoriedad transcurrido dos años de adquirida firmeza*, conforme a lo antes descrito, se entiende que aquellos actos administrativos no podrán efectivizarse debido al plazo. Desde nuestro punto de vista, lo antes mencionado, evidencia una transgresión al derecho del administrado, imposibilitándole hacer efectivo aquel acto administrativo firme, siendo esta una clara muestra de desventaja entre la situación jurídica del beneficiario del derecho y la administración pública.

Como se ha hecho mención en acápites precedentes, el proceso constitucional enmarca ciertos parámetros de protección, buscando sancionar aquella inactividad de la administración, siendo uno de los supuestos enmarcados por el CPC el deber de cumplir actos administrativos firmes.

Así pues, el TC ha establecido en el caso núm. 0168-2005-PC/TC, que constituye precedente de estricta observancia, que mediante la vía de cumplimiento se defiende el derecho constituir a garantizar y requerir la materialidad de las normas y actos administrativos, frente a la renuencia nace el derecho a oponerse a la ineficacia.

Dentro de este contexto, debemos entender que, si previamente se han cumplido los presupuestos para la interposición de la demanda, y si además si se tiene una resolución que tiene el carácter de exigible deberá ser amparada.

Por otro lado, la inactividad de la Administración, en el caso de la ejecución de acto administrativo, que contenga un mandato expreso, abre la posibilidad de ser exigido en un proceso de cumplimiento.

8.1. Análisis del precedente vinculante del TC

8.1.1. Fundamento jurídico y jurisprudencial

El TC a través del proceso 00168-2005-PC/TC detalló que el art. 65 del NCPCons., detalla que el objeto de este proceso precisa que un servidor o autoridad administrativa: 1) Cumpla o ejecute una norma o un acto de la administración, según corresponda, 2) Emita el pronunciamiento debido en caso este sea ordenado mediante la vía legal o legislativa.

Así pues, para la admisibilidad de la demanda de cumplimiento, así mismo, debe probarse la falta de intención del funcionario, identificar los elementos que constituyen el mandamus contenido dentro de la resolución administrativa, de lo contrario, la demanda será declarada improcedente al no ser la vía idónea.

Acerca de los presupuestos requeridos, el TC ha sostenido que estas se circunvalan en criterios relativos a la obligatoriedad del mandato, su aptitud no condicionada, y en caso estas requieran de actuación previa, estas deben haberse realizado, de la misma forma, la certeza y claridad del mandato son elementos sustanciales a efecto de ratificar su validez y firmeza fuera de toda duda razonable.

8.1.2. Requisitos mínimos y adicionales

El funcionario o autoridad pública no debe tener reticencia a cumplir un acto administrativo y además deberá cumplir con los siguientes requisitos para que el mandato sea exigible a través del proceso de cumplimiento:

- | | |
|-----------|--|
| a) | Ser un mandato vigente |
| b) | Ser mandante cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente del acto administrativo. |
| c) | No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares. |
| d) | Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento |
| e) | Ser incondicional |

Puede ser un mandato condicional, en casos excepcionales, es decir, no es complejo y no requiere actuación probatoria. Además de los requisitos mínimos, los actos administrativos deben cumplir ciertas condiciones, incluido el reconocimiento de los derechos legítimos de los reclamantes y la identificación del beneficiario designado.

9. Análisis jurisprudencial del Proceso de Cumplimiento

En el presente acápite analizaremos los diversos pronunciamientos jurisdiccionales en relación al proceso de cumplimiento, decisiones donde se han conceptualizado el objeto este tipo de procesos, análisis sobre los requisitos del mandato, causales de improcedencia, así pues, tenemos los siguientes:

9.1. Objeto del Proceso de Cumplimiento

La Constitución vigente establece que la obligación de cumplir una norma jurídica o acto administrativo se impone contra todo funcionario o autoridad que incumpla dicha norma. De manera similar, y de particular relevancia para el arte actual, el objetivo del proceso de cumplimiento, tal como lo establece el artículo 651 del código procesal constitucional, es permitir que un funcionario o autoridad que no esté dispuesto a seguir una norma legal ejecute un acto administrativo firme. (STC núm. 00273-2011-PC, 9 de enero 2012, f. 1)

9.2. Proceso de Cumplimiento e Inconstitucionalidad por omisión

Considerando la aparente diferencia en la solución proporcionada por dos disposiciones constitucionales, una de las cuales no prevé la limitación de omisiones normativas inconstitucionales mediante el proceso de cumplimiento, y la otra que obliga al juez a continuar impartiendo justicia por vacío de ley o deficiencia en la derecho, el tribunal considera que es razonable asumir la obligación de elegir la ley que mejor proteja la constitución, la persona y su dignidad, y por tanto elige la que mejor salvaguarde sus derechos fundamentales.

El proceso de cumplimiento se describe frecuentemente como un proceso que no sólo apunta a cumplir con disposiciones legales o administrativas específicas, sino que también sirve como una organización perfecta para proteger un derecho fundamental que se ve comprometido por la negligencia de las autoridades competentes.

Al permitir que este proceso de cumplimiento se lleve a cabo frente a una presunta violación de los derechos reconocidos en el convenio 169 de la OIT, este tribunal pretende

cumplir con su obligación internacional de protección judicial y realizar una auténtica labor preventiva de la responsabilidad internacional del estado peruano en este asunto (STC núm. 05427-2009-PC, 30 de junio 2010, f. 23-24)

9.3. Proceso de Cumplimiento y acto administrativo con invalidez legal

El acto administrativo cuyo cumplimiento se exige carece de la virtualidad suficiente para constituirse en *mandamus* y, por ende, no puede ser exigible a través del proceso de cumplimiento, por no tener validez legal, al no haber observado las normas legales que regulan el bono por función fiscal. (STC núm. 00986-2010-PC, 11 de octubre 2010, f. 7)

9.4. Presupuestos de la demanda de Cumplimiento

La demandante interpuso demanda de cumplimiento contra la Dirección Regional de Salud de Loreto y el Gobierno Regional de Loreto. Solicita que se cumplan dos resoluciones, mediante las que se había dispuesto el abono de unas sumas del dinero por concepto de subsidio por fallecimiento y gastos de sepelio, originados por el deceso de su madre y su cónyuge, además del pago de los intereses legales, costos y costas procesales.

En el presente caso, resulta interesante señalar cómo el Tribunal, además de indicar que había quedado demostrado que los mandatos contenidos en las resoluciones cumplían los requisitos establecidos en el precedente Villanueva Valverde, indicó que el contenido de las citadas resoluciones estaba sujeto a una condición: la disponibilidad presupuestaria y financiera de la emplazada.

En este punto, y apelando a un criterio concreto y uniforme por parte del Tribunal, se señaló que ya había quedado establecido, en vasta jurisprudencia, que ese tipo de condiciones, basadas en la disponibilidad presupuestaria y financiera de la emplazada, es irrazonable. Además, y en esta controversia en particular, quedó acreditado que desde la expedición de la primera de las resoluciones cuyo cumplimiento se solicita hasta la fecha de la emisión de la sentencia había transcurrido casi cinco años. Por estas razones, la demanda fue declarada fundada, sin perjuicio de declarar improcedente el pago de las costas procesales. (STC núm. 00110-2014-PC, 10 de diciembre 2015, f. 3.4)

9.5. Ejecución del acto administrativo en el Proceso de Cumplimiento

A través del presente proceso, la recurrente interpone demanda de cumplimiento contra la Dirección Regional de Educación de Loreto y el Gobierno Regional de Loreto, y solicita

que se cumpla con el acto administrativo contenido en la resolución directoral regional 4465-2012-GRL-DRLE-D, de fecha 5 de diciembre del 2012, que resuelve otorgarle el beneficio de subsidio por luto y gastos de sepelio, por su parte, los demandados señalan que su pretensión debe ventilarse en un proceso contencioso administrativo. (STC núm. 02479-2014-PC, 19 de abril 2017)

Así pues, en primera instancia el juzgado declaró fundada la demanda, al considerar que reunía los requisitos mínimos establecidos; por su parte, la Sala declaró improcedente la demanda, pues consideró que la resolución cuyo cumplimiento se exige, no contiene un mandato claro, por lo que, la pretensión debe ser dilucidada en el proceso contencioso administrativo. Frente a lo antes indicado, la actora interpuso un recurso de agravio constitucional.

Dentro de este contexto se analizó las características mínimas comunes del mandato de la norma legal, del acto administrativo o de la orden de emisión de una resolución o reglamento, en ese sentido el cumplimiento de los requisitos mínimos del *mandamus* contenido en una norma legal, en un acto administrativo o en la orden de emisión de una resolución o reglamento se convierte en una exigencia indispensable para determinar la procedencia del proceso de cumplimiento.

Por otro lado, en cuanto a la inactividad de la administración, no es presupuesto válido para interponer una acción de garantía, pues, como se ha precisado, la acción de cumplimiento procede contra el incumplimiento de un acto administrativo que contiene un *mandamus* expreso, tal como ocurrió en la sentencia materia de análisis.

10. La tutela jurisdiccional

10.1. Preliminares

Este derecho se encuentra reconocido constitucionalmente, pues es aquel derecho que tiene toda persona de acudir al órgano jurisdiccional con la finalidad de resolver un conflicto de relevancia jurídica. Así pues, dentro del proceso se velará por el cumplimiento de aquellas garantías mínimas, de aquellos sujetos que requirieron la intervención del Estado para la solución de su conflicto de intereses, utilizando pues para esto el proceso como instrumento de tutela de derechos.

Cabe precisar que, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva no comprende pues que la decisión judicial sea necesariamente acorde con las pretensiones formuladas por la persona que lo solicita, sino que, es el Juez quien se encargará de emitir un pronunciamiento acorde a derecho, y cumplimiento aquellas garantías procesales mínimas, así pues, la decisión emitida por el juzgador no necesariamente será la favorable para el solicitante.

Conforme a lo antes expuesto, el Estado tiene aquella potestad de intervenir frente a un conflicto, concretando así uno de los fines del proceso, que es el mantenimiento de la seguridad jurídica, en ese sentido, tiene la obligación de concretar aquellos mecanismos necesarios para satisfacer las pretensiones que se formulan. De forma general el Tribunal Constitucional (STC. núm. 763-2005-PA, 13 de abril 2005), se ha pronunciado señalando que, la tutela judicial efectiva es un derecho fundamental que garantiza a todas las personas el acceso a la justicia, sin importar la naturaleza de su reclamo. Esto significa que cualquier persona puede presentar una demanda en un tribunal y que la sentencia emitida debe ser cumplida de manera efectiva. En otras palabras, la tutela judicial efectiva no solo garantiza el acceso a la justicia, sino que también asegura que las decisiones judiciales sean ejecutadas de manera eficiente y justa.

En un sentido más amplio, la tutela judicial efectiva también garantiza que las decisiones judiciales sean cumplidas de manera efectiva. En otras palabras, la tutela judicial efectiva no solo busca asegurar que las personas tengan acceso a la justicia, sino que también busca garantizar que las decisiones judiciales sean ejecutadas de manera eficiente y justa.

Dentro de este contexto, podemos señalar que, un pronunciamiento por parte del órgano jurisdiccional para encontrarse revestido de eficacia de respetar aquellas normas del debido proceso y, sobre todo, aquellos principios de razonabilidad y proporcionalidad, como componentes sustantivos del debido proceso que busca garantizar la tutela jurisdiccional efectiva.

10.2. Tutela jurisdiccional efectiva

La categoría jurídica bajo análisis fácilmente encontrará diversas perspectivas desde un ámbito normativo nacional e incluso convencional, y es en razón a aquellas circunstancias que es necesaria detallar cuales son los parámetros legales que se han establecido al respecto, y, además, luego del respectivo examen asumir una posición a efecto de proyectar una solución al problema de investigación.

10.2.1. Panorama nacional

El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, se encuentra regulado en nuestra legislación nacional, así pues, se tiene a la Constitución, Código Procesal Civil y Ley Orgánica del Poder Judicial:

Perspectiva constitucional

El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, desde el punto de vista constitucional, es aquel derecho que tiene toda persona, para acceder al órgano jurisdiccional para el ejercer sus derechos e intereses a través de un proceso judicial, en otros términos, que su pretensión sea atendida por un órgano competente.

Desde nuestro punto de vista, consideramos que este derecho busca resguardar el acceso a la justicia de los solicitantes, así pues, aunado al derecho de tutela jurisdiccional efectiva, está el derecho al debido proceso, toda vez que para efectivizar el derecho en referencia será a través de un proceso que revista formalidades, con la finalidad de arribar a una decisión ajustada a derecho.

Perspectiva del proceso civil

Como ya ha señalado nuestra Constitución, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, se halla íntimamente ligada al debido proceso, y en esencia posibilitan su actuación en el decurso del proceso, lo cual se debe presentar antes y durante el desarrollo del plenario. Al respecto se ha pronunciado Monroy (1996), señalando que la tutela judicial antes del proceso y durante él. En el primer caso se sostiene que aun cuando el ciudadano no tenga un conflicto concreto ni requiera en lo inmediato de un órgano jurisdiccional, el Estado debe proveer a la sociedad de los presupuestos materiales y jurídicos indispensables para que el proceso judicial opere y funciones en condiciones satisfactoria. Así, debe existir un órgano jurisdiccional autónomo, imparcial e independiente: preexistir al conflicto las reglas procesales adecuadas que encausen su solución.

El segundo caso, esto es durante el proceso la tutela judicial efectiva debe verificarse en todos sus momentos, acceso, debido proceso, sentencia de fondo, doble grado y ejecución de sentencia. En buena cuenta se trata del derecho al proceso y el derecho en el proceso.

Art. 139 inc. 3 — Constitución

Son principios y derechos de la función jurisdiccional. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional

Art. I del Título Preliminar del NCPConst.

Toda persona tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses, con sujeción a un debido proceso

Perspectiva en la normatividad orgánica

La Ley Orgánica del Poder Judicial, hace mención al ejercicio del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva del cual toda persona se encuentra investida, asimismo, hace mención al debido proceso; puesto que, ambos se hallan relacionados, siendo que su relación es como de estática y dinámica; el primero es el postulado, mientras que el segundo es la manifestación concreta del primero.

Es preciso indicar en este aspecto, que durante la consecución de un pronunciamiento jurisdiccional no solo se gestan las garantías que se han especificado, la trascendencia de regular la actuación judicial y consignar la institución de la tutela jurisdiccional efectiva, revela la necesidad que el órgano jurisdiccional se encuentra en la obligación de brindar una respuesta a un conflicto jurídico entre los partícipes de la controversia.

10.2.2. Panorama convencional

Desde la perspectiva foránea tres son los parámetros normativos y de convencionalidad que existen para determinar la existencia del debido proceso, y es que este derecho se encuentra regulado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como, en la Convención Americana de Derechos Humanos, así pues, desde este punto de vista se logra evidenciar la importancia legal del derecho materia de análisis.

10.2.3. Declaración de Derechos Humanos

La Declaración de Derechos Humanos (1948), prescribe en su artículo ocho y diez lo siguiente:

«**Artículo 8:** Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que la ampare contra actos que viole sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

Artículo 10: Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, o para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.»

La referida norma internacional hace mención a aquella garantía judicial, señalando aquella facultad de toda persona para poder recurrir a la justicia, además de recurrir una decisión, ser oído públicamente y obtener una sentencia en justicia e igualdad de condiciones.

10.2.4. Convención de Derechos Humanos

La Convención Americana de Derechos Humanos (1978), integra una serie de disposiciones relevante en materia de tutela jurisdiccional efectiva, así pues, en su artículo octavo hace un detalle del contenido de tal derecho.

«**Artículo 8:** Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.»

El artículo antes transcrito, hace referencia en específico al derecho de acción y contradicción, en ese sentido señala que, toda persona frente a la vulneración de un derecho tiene el derecho a ser oído por la autoridad competente, así también, en sentido contrario, aquella persona acusada también tendrá el derecho a defenderse y presentar sus descargos.

«**Artículo 25:** Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales.»

Conforme se aprecia del precepto normativo en referencia, la protección judicial se concretiza a través del derecho a la tutela jurisdiccional que tiene toda persona a efecto evitar una transgresión a sus derechos fundamentales.

10.2.5. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El referido Pacto Internacional establece aquellos parámetros del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva:

«**Artículo 2:** Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente pacto hayan sido violados, podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales».

La norma en mención, reitera el derecho de toda persona a poder acudir al órgano competente en busca de una respuesta amparada en derecho, a su vez, menciona la posibilidad de interponer recursos efectivos aun cuando la violación sea cometida por funcionarios públicos en ejercicio de función.

En ese orden de ideas, podemos indicar que, tanto en el ámbito nacional como convencional se mantiene aquella postura en relación a la tutela judicial efectiva, como derecho que permite garantizar el acceso a los órganos jurisdiccionales y la posibilidad de obtener una sentencia fundada en derecho, así como, interponer los recursos pertinentes de ser el caso.

Ahora bien, en relación al debido proceso, se lo ha conceptualizado como aquel derecho de orden procesal, que forma parte del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, permitiendo garantizar la eficacia de aquel derecho, permitiendo reestablecer una situación jurídica vulnerada.

En resumidas cuentas, resulta evidente que la Constitución, vela por un derecho a la tutela jurisdiccional efectiva como resultado de un proceso judicial que haya respetado el debido proceso, siendo que, este derecho solo podrá materializarse luego del desarrollo de un proceso adecuado, cuya finalidad sea producir resultados eficaces, como es en efecto, la protección del derecho vulnerado.

10.2.6. Panorama dogmático

Luego de haber efectuado el análisis de nuestra normatividad, resulta de trascendencia detallar la perspectiva dogmática que se ha gestado en relación a la institución jurídica bajo estudio, y que, por añadidura, incide directamente en la interpretación que se realice a efectos de concretar una toma de posición. Como se ha conceptualizado líneas arriba, si bien es cierto, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva se encuentra antes y dentro del proceso, razón por la cual, es necesaria una regulación legal del proceso, a efecto de no incurrir en situación injusta o inconstitucional. Dentro de este contexto, cobrarán vital importancia los derechos fundamentales para la superación de las dificultades que presente el sistema.

En ese sentido se ha pronunciado de Oliveira (2013) señalando que desde el plano axiológico en que se sitúan seguridad y efectividad, se concretan en un plano deontológico, los dos derechos fundamentales que se vinculan con aquellos valores: el derecho fundamental al proceso justo y el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional revestida de efectividad calificada. El comentario en mención posibilita que se desarrolle dos escenarios claros, el primero en torno a la potestad de obtener un pronunciamiento fundado en Derecho, y el segundo, a su turno, estima la realización de aquella decisión en actos materiales.

Sin embargo, como anota Martel (2002), no resulta la protección del derecho de la persona no se limita a su reconocimiento en la Constitución, sino que se logra a través de la protección procesal. Para lograr esto, es necesario distinguir entre los derechos y las garantías de tales derechos, que son los mecanismos procesales que permiten su realización y efectividad. Por lo tanto, se requieren nuevas formas procesales que garanticen una tutela jurisdiccional pronta y eficiente, lo que es esencial para proteger los derechos de la persona.

Así las cosas, es deber del Estado promover la eficacia del derecho a la tutela jurisdiccional pues más allá de su aspecto procesal, debe procurar su eficacia material, es decir resolver la pretensión planteada. Dentro de este contexto, el italiano Proto Pisa, citado por Vargas (1999) señaló que el principio de efectividad no solo es una guía para el legislador, sino también un principio interpretativo del Derecho vigente. Este principio tiene un papel instrumental en relación con otro valor fundamental, que es la justicia.

Dogmáticamente se sostiene que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva comprende:

Acceso a la justicia: El acceso a los órganos jurisdiccionales para defender o proteger un interés legítimo.

El derecho a un proceso con todas las garantías mínimas: Que sería, precisamente, el derecho al debido proceso.

Sentencia de fondo: Los jueces deben emitir una sentencia que resuelva el conflicto de intereses o elimine la incertidumbre, siempre que sea posible. Si no es posible, deben emitir una resolución que se base en la ley y explique las razones por las que no se puede resolver el asunto.

Doble instancia: La impugnación de la sentencia es el derecho que tienen las partes de desafiar la sentencia que consideren injusta o contraria a la ley, con el fin de que sea revisada y, si es necesario, se emita una nueva sentencia que se ajuste a la ley.

Ejecución: El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva se refiere a la capacidad de obtener el cumplimiento real de la sentencia definitiva. La simple declaración de que la pretensión es fundada o infundada no es suficiente, ya que la efectividad de las sentencias requiere que se cumplan y que se restituya a quien ha sido violado en sus derechos y se le compense por los daños y perjuicios sufridos.

Fácilmente se advertirá que gran parte de los principios que hoy aquí se han detallado, llevan estrecha vinculación con el proceso civil, y es allí en estricto donde tiene plena aplicación práctica, sin embargo, cierto es también que las categorías jurídicas consignadas con antelación tienen plena vigencia en aspectos sustanciales del procedimiento administrativo. Conforme a lo antes referido, podemos concluir que el derecho a la tutela jurisdiccional despliega sus efectos en tres momentos: **a)** Acceso a la justicia (interposición de demanda), **b)** Contracción (defensa), **c)** Sentencia y efectividad en su pronunciamiento, siendo así encontramos a este derecho inmerso desde el inicio hasta la solución del conflicto.

10.2.7. Toma de posición

Luego de haber analizado con rigurosidad el contenido actual que se ha brindado a la categoría jurídica de la tutela jurisdiccional, nuestra posición se encuentra inclinada por aquella perspectiva que considera que la tutela jurisdiccional tiene un contenido múltiple y en específico, una tesis bipartita y que se podría evidenciar en un aspecto objetivo que es la realización de los derechos a través de la respuesta que brinda el estado fundada en Derecho,

y una perspectiva subjetiva, que estima el reconocimiento individual al sujeto de derecho que inicia una pretensión ante el órgano jurisdiccional.

En estricto la tutela jurisdiccional podría revelar que esta institución es una condición necesaria e incluso al nivel de un presupuesto de un Estado de Derecho, las naciones iberoamericanas desde hace poco más de tres decenios han optimizado sus perspectivas de juzgamiento y aquella situación es el respaldo que brinda una nación a sus partícipes a efecto de concretizar cada derecho subjetivo, claro está luego de una potencial o concreta transgresión.

10.3. Naturaleza jurídica

En cuanto a la naturaleza jurídica del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, se han argumentado dos claras posiciones bien definidas, la primera, en el entendido del derecho fundamental personalísimo, y la segunda, del derecho fundamental objetivo, cada una de aquellas tiene un espacio de razonabilidad por lo que serán objeto de análisis a continuación:

10.3.1. Tesis del derecho fundamental personalísimo

La tutela judicial efectiva ha sido objeto de debate sobre si es un derecho subjetivo o un mecanismo para aplicar y defender otros derechos fundamentales. Según Díez (2008), es un derecho fundamental auténtico y uno de los más importantes garantizados por nuestra Constitución.

Por su parte, desde otro punto de vista de la doctrina, Martel (2002) refiere que, El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva es un derecho que se aplica a todas las personas, sin importar su nacionalidad, capacidad o naturaleza jurídica. Cualquier persona tiene la facultad de dirigirse al Estado y exigir la tutela jurídica plena de sus intereses a través de sus órganos jurisdiccionales competentes. Este derecho se manifiesta a través del derecho de acción y el derecho de contradicción.

10.3.2. Tesis del derecho fundamental objetivo

En la teoría de los derechos fundamentales, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva se concibe como un derecho que incide sobre el Estado en su totalidad, lo que significa que afecta a la ejecución, la legislación y la justicia. Al incidir en estas tres esferas de poder, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva crea un deber de prestación de tutela para cada una de ellas, lo que garantiza la protección de los derechos y la justicia.

El ejecutivo ostenta la responsabilidad de dotar al aparato judicial de los recursos y el presupuesto necesarios para que se pueda ejercer el derecho a la tutela jurisdiccional de manera efectiva. Por otro lado, el legislativo tiene la responsabilidad de crear procedimientos y técnicas procesales que sean adecuados para que las personas puedan acceder a la tutela de sus derechos, que son prometidos por el derecho sustancial y garantizados por la Constitución.

10.3.3. Postura del Tribunal Constitucional

El máximo intérprete de la Constitución ha esgrimido claros argumentos a efecto de sustentar la naturaleza jurídica de la tutela jurisdiccional, en este sentido, ha detallado que existe una diferencia entre la tutela judicial efectiva y el debido proceso, pues la primera supone un acceso a la justicia a través de mecanismos idóneos previamente establecidos; el segundo, comprende la vigilancia de las garantías constitucionales, los derechos fundamentales, los principios y las reglas comprendidas dentro de los procesos constitucionales.

Continúa agregando líneas adelante que el debido proceso atañe dos dimensiones especiales, la formal y la sustantiva. La dimensión formal trata sobre la vigilancia de aquellos requisitos de forma que sirven para identificar las cuestiones iniciales en un proceso, como las partes, el juez competente, Mientras que la dimensión sustantiva entabla los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. (STC 9727-2005 PHC, 6 de octubre 2005, f. 7)

10.3.4. Nuestra perspectiva

La naturaleza jurídica de la tutela jurisdiccional desde nuestra posición comprende el mecanismo de realización de los derechos fundamentales, y, además, que luego de un pronunciamiento jurisdiccional dicha situación de hecho, se determine en una situación de derechos posible de realización y dotada de ejecutoriedad. Es necesario estimar que este «mecanismo de realización» estima también la existencia de parámetros no sólo de cumplimiento, sino la clara determinación de un sistema con presupuestos y reglas claras para el accionante.

Gran parte de los parámetros aquí establecidos, serán objeto de aplicación a nuestra problemática de estudio en líneas adelante, sin embargo, preliminarmente podríamos aseverar la tutela jurisdiccional desde su naturaleza jurídica, establece un escenario donde el administrado debe tener la certeza que un pronunciamiento de la administración desde una

perspectiva ideal deberá estar ausente de interpretaciones que en esencia imposibiliten una de las variantes de la tutela como en efecto es la ejecutoriedad de la medida.

10.4. Fundamento jurídico

El derecho a la tutela jurisdiccional tiene un carácter constitucional, ya que su núcleo es garantizar un proceso justo y efectivo. Desde una perspectiva conceptual, el proceso tiene la función de codificar la relación fundamental entre la iniciativa del individuo para instaurar el proceso y la posibilidad de obtener una tutela jurisdiccional adecuada, lo que permite garantizar la justicia y la equidad en el proceso.

Dentro de este contexto, podemos decir que se trata de un derecho fundamental inviolable, pues toda persona tiene derecho a invocar y obtener tutela jurisdiccional adecuada, traduciéndose pues en el poder de exigir al órgano jurisdiccional la solución de un conflicto, en virtud a su pretensión procesal.

Por su parte, en cuanto a la efectividad de aquellas decisiones (sentencias), este derecho implica la posibilidad real de obtener una decisión del juez, debidamente motivada, que permitan ejecución de la pretensión solicitada, concretándose pues así el valor de la seguridad en el Estado Constitucional. De esta forma, podemos decir que los fundamentos básicos de este derecho se centran en *garantizar un proceso justo y efectivo dentro de los parámetros de seguridad jurídica*, así pues, el Estado deberá afianzar aquellos mecanismos de solución de conflictos a efecto de garantizar el cumplimiento de aquel derecho de acción.

Así las cosas, podemos afirmar que aquella seguridad no es otra que la *garantía del debido proceso*, ligada al cumplimiento de principios y derechos fundamentales, en otros términos, el derecho a la tutela jurisdiccional se encuentra íntimamente ligado al debido proceso legal, así pues, de la interpretación correcta de aquellos derechos fundamentales se logrará un proceso justo, aquella relación entre el derecho fundamental a la Tutela Jurisdiccional y debido proceso serán materia de análisis en el acápite inmediato posterior.

En consecuencia, el fundamento jurídico de este derecho se encuentra vinculado a una justicia accesible la misma que depende de la existencia de órganos jurisdiccionales, que pueda dirimir el conflicto, dentro de un proceso legal. Así las cosas, desde nuestro punto de vista, podemos concluir que la tutela jurisdiccional efectiva como derecho fundamental permite el acceso a la justicia, así pues, crea el deber de controlar la propia constitucionalidad

de los poderes, tanto legislativo como ejecutivo, a su vez, permite el control del derecho de acción y contradicción.

10.5. Vinculación con el debido proceso

El debido proceso es un derecho fundamental que es esencial para la tutela jurisdiccional efectiva, junto con el derecho de acceso a la justicia. A diferencia de este último, el debido proceso abarca un conjunto más amplio de derechos y garantías. Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el debido proceso es un derecho la protección de los derechos fundamentales esenciales del procesado es un principio fundamental en el proceso, que se utiliza para garantizar la tutela de los derechos subjetivos. Este derecho se refiere a la aplicación de todas las garantías y normas de orden público que deben ser observadas en todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos.

En este contexto, podemos definir el derecho al debido proceso como el derecho que asegura la protección de los derechos fundamentales en un proceso que busca resolver una controversia jurídica. Este derecho puede ser analizado desde dos perspectivas: una que se centra en la protección de los derechos humanos y otra que se enfoca en la resolución de la controversia jurídica, considerando la dinámica del proceso y la protección de los derechos de las partes involucradas.

10.5.1. Dimensión sustantiva o material

Desde este punto de vista se hace alusión a que el debido proceso es aquel conjunto de garantías destinadas a proteger al ciudadano de tratos arbitrarios. Así pues, en términos de Linares (1989), un parámetro de medición o paradigma de control sobre lo dispuesto en una ley y lo aplicado por un órgano de justicia, a efecto de resolver la validez de las pronunciaciones. Dentro de este contexto, la dimensión sustantiva implica que el debido proceso tendrá la finalidad poner límites, a aquellos actos de afectación a los derechos de la persona.

10.5.2. Dimensión adjetiva o procesal

El derecho al debido proceso desde una perspectiva procesal garantiza el cumplimiento del procedimiento establecido, asegurando que se respete el derecho de defensa y la motivación de las resoluciones. En este sentido, varios autores han destacado que dentro de este derecho se concretizan otros derechos y garantías, como:

Derecho de acceso a la autoridad

Derecho de contradicción o defensa

Obligación de respetar las formalidades que preservan una buena notificación

Derecho a probar y a producir prueba

Derecho a recibir una resolución sobre los requerimientos planteados en un plazo razonable o, por lo menos, sin dilaciones indebidas

Derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales

Exigencia de una pluralidad de instancias

Obligatoriedad, exigibilidad, eficacia y ejecución de la cosa juzgada

En resumen, la tutela judicial efectiva debe ser garantizada en todo momento durante el proceso, desde la interposición de la pretensión hasta la ejecución de la sentencia. Esto implica el acceso al debido proceso, que es un derecho fundamental que se debe asegurar en cada etapa del proceso, incluyendo la interposición de la pretensión, el proceso, la sentencia, la apelación y la ejecución de la sentencia.

De la misma forma, podemos concluir que el debido proceso es un conjunto de garantías que permite a las personas ejercer sus derechos de manera efectiva en un proceso. Según Monroy (1996), el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y el derecho a un debido proceso están estrechamente vinculados, ya que el primero es la base y el segundo es la aplicación práctica de la primera.

10.6. Tutela jurisdiccional efectiva como garantía

Uno de los aspectos con singular importancia es determinar a la tutela jurisdiccional como una garantía de perfeccionamiento de derechos, es de entender que esta categoría jurídica se expresa en diversas situaciones que serán detalladas a continuación:

10.6.1. Derecho de acceso al órgano jurisdiccional

Como se ha especificado el derecho al acceso de los órganos jurisdiccionales se manifiesta a través del derecho de acción, poniendo en funcionamiento el aparato jurisdiccional, con la finalidad de obtener un pronunciamiento que ponga fin a un determinado conflicto de intereses. Sin embargo, cabe precisar que ejercer el derecho de acción no significa que se obtenga un pronunciamiento favorable del solicitante, sino que, incluso puede desestimarla o incluso negando la admisión de la pretensión del accionante, situación que satisface de igual forma el derecho de acción.

Así pues, en términos generales podemos indicar que el pronunciamiento judicial es el que va satisfacer el derecho de acción, siendo ésta una manifestación de la tutela judicial efectiva, que confiere a todos los ciudadanos la posibilidad de presentar sus conflictos a los tribunales competentes y, desde ese entonces se comienza a ejercer el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

10.6.2. Derecho al debido proceso

El derecho al debido proceso exige una regulación interna del proceso que se alinee con las garantías fundamentales, como el derecho a la defensa y la seguridad jurídica. Según la doctrina de Bello y Jiménez (2004), el Estado debe asegurar un conjunto de garantías procesales mínimas para que el proceso judicial sea justo, imparcial y confiable. Estas garantías garantizan la efectividad de la justicia, protegen los derechos de los ciudadanos y limitan el poder del Estado en la Administración de Justicia.

El TC ha establecido que el derecho al debido proceso es un derecho fundamental que abarca varios derechos procesales. Se ha destacado que su contenido protegido por la Constitución comprende una amplia gama de garantías formales y materiales que garantizan que el procedimiento o proceso se desarrolle de manera justa y equitativa, protegiendo todos los derechos involucrados. (STC 7289-2005-AA, 3 de mayo 2006, f. 5).

En resumidas cuentas, el derecho al debido proceso tiene un carácter fundamental dentro del proceso pues integra un conjunto de garantías constitucionales mínimas que permiten un proceso razonable que resguarde el principio de seguridad jurídica.

10.6.3. Derecho a la motivación de las resoluciones

Este se halla ligado al principio de *iuria novit curia*, siendo que, este constituye un derecho que se ejerce con independencia por parte del juzgador, pues es este quien tiene el deber de emitir resoluciones conforme a derecho, subsumiendo los hechos alegados por las partes, y buscando una solución al conflicto de intereses que se traducirá en las sentencias.

En este sentido, el derecho a la motivación se traduce en las razones que justifican la decisión del juzgador, que resultan de la construcción de la premisa menor y mayor, convirtiéndose en el silogismo judicial. Esto se debe a que la sentencia motivada es el resultado de la aplicación de la norma a los hechos del caso, lo que permite al juzgador justificar su decisión. En este sentido, la sentencia motivada responde a las argumentaciones de hecho y de derecho que sustentan la decisión del juzgador.

La motivación de la sentencia es un elemento crucial de la justicia y la transparencia en el proceso judicial. La motivación se refiere a la explicación detallada de cómo se aplicó el derecho al caso concreto, que debe ser clara, concisa y transparente. La motivación es lo que permite a las partes y a la sociedad en general comprender el razonamiento del juzgador y la justificación del dispositivo del fallo.

Por último, la congruencia de la sentencia es un requisito esencial que debe cumplir la sentencia. Se refiere a la correspondencia entre la decisión y las pretensiones de las partes. Si la sentencia no se ajusta a las pretensiones de las partes, se produce un vicio de incongruencia que puede anular la sentencia.

10.6.4. Derecho a la doble instancia

Como se ha señalado precedentemente, un proceso culmina con la sentencia, siendo que una de las partes que discrepe del pronunciamiento podrá recurrir a una instancia superior a fin de que el superior en grado pueda identificar si en efecto, existen errores de hecho o de derecho o indebida motivación de la sentencia recurrida. Por lo tanto, cualquier parte interesada en la decisión judicial tendrá el derecho a impugnarla, lo que activará la garantía constitucional que garantiza el acceso a la justicia efectiva y permitirá obtener un nuevo fallo después de una evaluación cuidadosa.

10.6.5. Derecho a ejecutar la decisión

La ejecución de las resoluciones es un derecho fundamental que forma la base de la tutela jurisdiccional efectiva. Para asegurar su ejecución, es necesario adoptar medidas para garantizar que se cumplan las condiciones requeridas. El juzgado debe establecer las condiciones necesarias para hacer que la ejecución sea viable.

La cosa juzgada es un concepto que define la autoridad y validez de una sentencia judicial, que se establece cuando la ley prohíbe cualquier recurso ulterior contra la misma materia. La cosa juzgada es lo que hace que una decisión judicial sea irrevocable, inalterable y obligatoria. En otras palabras, la cosa juzgada es la capacidad de una resolución judicial de ser considerada final y no susceptible de apelación.

Conforme a lo antes señalado, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva exige el cumplimiento contenido en la sentencia, por lo que su ejecución constituye uno de los atributos esenciales del derecho en mención. Llevado al ámbito de nuestra investigación resulta ocioso detallar que el pronunciamiento esgrimido por la administración deberá encontrar realización a través de actos materiales.

10.7. Tutela jurisdiccional y Tribunal Constitucional

Es mayoritariamente aceptado que las decisiones emitidas por el Tribunal Constitucional de un tiempo a esta parte, han adquirido alcance no sólo en la interpretación de dispositivos normativos, sino, además, una revisión necesaria a efecto establecer parámetros legales ordinarios desde una perspectiva de derechos fundamentales. Las consideraciones detalladas con antelación justifican desarrollar las actuales tendencias que se han estimado en las decisiones del TC, y las que ha posibilitado la instauración de una corriente dogmática denominada el neoconstitucionalismo.

10.7.1. Perspectivas actuales

La teoría mencionada establece como principio fundamental que la idea de Estado de Derecho solo puede ser concebida con la Constitución como el máximo referente del ordenamiento jurídico, y a partir de ahí, es necesario establecer una distinción clara entre principios, reglas y normas. El neoconstitucionalismo tiene algunas características básicas, que son: a) El reconocimiento de la Constitución como norma jurídica, b) La aplicación directa de la Constitución como norma jurídica, c) El reconocimiento de la jurisprudencia

constitucional como fuente de derecho.

El desarrollo del neoconstitucionalismo es una corriente un poco distanciada del positivismo, razón por la cual, en palabras de Zagrebelsky (2003) se funda en los principios detallados a continuación:

- «1) Es un derecho más de principios que de reglas
- 2) Mayor utilización del método de la ponderación que el de la subsunción para la aplicación del derecho
- 3) Una plenitud constitucional que llena al detalle el ordenamiento jurídico, dejando menos ámbito a la ley
- 4) Poder del juez para la determinación de los derechos, en lugar de la antigua exclusividad del legislador para desarrollarlos y;
- 5) Una apertura a que cohabiten valores plurales que, eventualmente, pueden colisionar, en lugar de cerrarse a un escaso número de principios coherentes y compatibles». (p. 275)

10.7.2. Tutela jurisdiccional y neoconstitucionalismo

Ahora bien, uno de las cuestiones a tratar es determinar la perspectiva que asume esta doctrina en relación a la tutela jurisdiccional y verificar si es que el contenido de aquella institución elevado a la categoría de derecho fundamental comprende un espacio jurídico diferente al que todos conocemos. El jurista Zagrebelsky (2003), detalla que el neoconstitucionalismo al tener como máximo estandarte a la Constitución, estima que una exigencia del Estado de derecho es la eficacia de los derechos fundamentales, y para el efecto, señala algunas características preliminares:

Que la Constitución sea rígida y no pueda ser reformada por procedimientos legislativos comunes, además de que sea una norma que pueda ser aplicable por cualquier persona, autoridad o juez.

Todos los actos ya sean públicos o privados deberán estar sometidos a la Constitución y también a la ley; pero siendo jerárquicamente superior la Constitución.

La función legislativa ocupa un rol fundamental, puesto que no puede emitir leyes contrarias a la Constitución.

En el estado constitucional lo primordial son los derechos de las personas.

Así pues, dentro de este contexto, el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, tiene pues un trasfondo neoconstitucional procurando que aquellos órganos que administran justicia proporcionen una solución efectiva a los solicitantes, pasibles de ser ejecutadas, siendo primordial la protección de los derechos de las personas.

10.7.3. Tutela jurisdiccional y Proceso de Cumplimiento

El Tribunal Constitucional ha considerado el proceso de cumplimiento como una herramienta para efectivizar aquellos mandatos emergentes de las leyes o actos administrativos, así pues, ha precisado que la acción de cumplimiento es un proceso establecido por la Constitución que, en principio, no tiene como objetivo la protección de un derecho o principio constitucional, sino la de derechos legales y administrativos, a través del control de la inacción administrativa (STC núm. 191-2003-AC/TC, 26 de setiembre 2003).

En un periodo posterior determinó un contenido adicional y para el efecto argumentó que la integridad del sistema jurídico es un principio esencial en nuestro ordenamiento jurídico nacional. No solo es necesario que las normas y actos administrativos sean válidos y vigentes, sino que también deben ser eficaces y tener un impacto real en la vida de la sociedad. (STC núm. 0168-2005-PC, 29 de setiembre 2005)

De acuerdo con la jurisprudencia mencionada, se establece que el derecho constitucional tiene la función de asegurar y hacer cumplir la eficacia de las normas legales y actos administrativos. Por lo tanto, cuando un funcionario o autoridad se niega a cumplir con sus obligaciones, se abre la posibilidad de defender la eficacia de las normas a través del proceso constitucional de cumplimiento.

Tal como se puede apreciar, dicho proceso se encuentra vinculado al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, pues cobra vital importancia aquel derecho de las personas de acudir al órgano jurisdiccional a efecto de obtener una solución a su conflicto de intereses, en ese sentido, cuando un funcionario se encuentra renuente a dar cumplimiento a un acto

administrativo o norma legal, a través de este proceso se podrá asegurar y exigir la eficacia de los antes mencionados.

De acuerdo con una interpretación integral de la Constitución, la acción de cumplimiento tiene como objetivo principal garantizar la realización del orden constitucional y del orden legal, lo que a su vez es esencial para el ejercicio de los derechos, valores y principios constitucionales.

Dentro de este contexto, podemos concluir que la protección de un derecho implica también su cumplimiento, buscando una protección global, desde un punto de vista subjetivo como objetivo, toda vez que, desde un punto de vista subjetivo se busca asegurar la eficacia de las normas, y desde un punto de vista objetivo se tutela el orden constitucional.

11. Inejecutabilidad de actos administrativos y el Proceso de Cumplimiento

11.1. Preliminares

Al hablar sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos, existe coincidencia entre lo señalado por la jurisprudencia y doctrina, pues ambos hacen alusión a la potestad de auto tutela de la administración pública, estos nacen amparados de la presunción de legalidad y certeza, pues se tiene como premisa principal que los actos jurídicos administrativos nacen válidos y eficaces, por tanto, se hallan revestidos de ejecutividad.

Así las cosas, esto nos lleva a considerar que los actos administrativos se encuentran investidos de veracidad, constituyendo auténticos títulos jurídicos, con plena eficacia y fuerza obligatoria, siendo así, desde la perspectiva de la administración pública, existe la posibilidad de que ésta pueda hacer valer sus propias decisiones, incluso de manera forzosa, así pues, esta ejecución impone deberes y obligaciones al momento de ejecutar dicha resolución.

Por otro lado, también es necesario considerar aquellas situaciones de *inejecutabilidad de los actos administrativos*, este escenario se presenta frente al transcurso del tiempo, situación que ha sido cuestionada en el decurso de la presente investigación, pues desde nuestra perspectiva, consideramos que existe una situación de desprotección al administrado, constituyendo incluso una aplicación arbitraria de la ley en relación al dispositivo contenido en el art. 193 de la Ley 27444.

En contraste con lo anteriormente descrito, se ofrece el proceso de cumplimiento como una alternativa de solución para controlar la legalidad de la actuación administrativa, con el objetivo de proteger los derechos de los administrados frente a la pérdida de eficacia de los actos administrativos, lo que implica limitar la acción de la administración pública en este sentido.

11.2. Actos administrativos y Proceso de Cumplimiento

La presente investigación se centra en cuestionar aquella pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo, siendo necesario proteger al administrado frente aquellas arbitrariedades y, superar el carácter revisor del proceso de cumplimiento, pues de un tiempo a esta parte, este proceso de orden constitucional ha tenido este tratamiento.

Por otro lado, el desarrollo de la jurisprudencia ha efectuado esfuerzos denodados para realizar una interpretación adecuada de la Ley N° 27444, así pues, se enfatiza la necesidad de resolver aquellos temas fuera del ámbito constitucional, a efecto de controlar la legalidad de la actividad administrativa (actuaciones u omisiones), o aquellos que no pueden obtener real tutela a través de la ficción que representa el silencio administrativo, puedan ser atendidas sin forzar el proceso de cumplimiento.

A efecto de dar lugar a la problemática en mención, se deben llevar a cabo reformas estructurales que permitan darle un giro al carácter revisor de la justicia administrativa de manera equilibrada, lo cual involucra una reforma de la Ley núm. 27444, permitiendo que aquellos actos administrativos arriben a una solución fuera del proceso constitucional, o en su defecto, una alternativa legal donde el administrado encuentre realización del acto administrativo.

Al respecto Gonzales Navarro (2001), señala que aquellas omisiones administrativas, como:

«La inobservancia por la Administración Pública de una obligación administrativa previamente definida, que causa una lesión antijurídica al administrado o al interés público, constituye una disfunción administrativa que requiere un control y fiscalización jurisdiccionales para superar sus efectos negativos».³ En el marco del procedimiento

³ Según este autor, la inacción de la Administración Pública se manifiesta de diversas formas, incluyendo la falta de emisión de un acto administrativo formal. Esta situación se asemeja a la inacción

administrativo, la ejecución de los mandatos de la Administración es esencial, ya que no se ve necesariamente obstaculizada por impedimentos legales, sino que se debe a la falta de cumplimiento de la obligación administrativa.

En nuestra opinión, no creemos que sea un requisito válido para iniciar un proceso de cumplimiento, ya que, como se ha mencionado anteriormente, la acción de cumplimiento se dirige contra el incumplimiento de un acto administrativo que contiene una orden expresa, y es necesario cumplir con ciertos requisitos, de lo contrario, no se puede resolver en un proceso constitucional, sino en un proceso contencioso-administrativo

Así las cosas, tal vez lo mejor para la protección del administrado es que se tome la decisión firme de reformar la ley de procedimiento administrativo en este aspecto, y se den las primeras discusiones repensando el objeto del proceso de cumplimiento y los medios de control, con las siguientes características:

1. El acto administrativo puede ser objeto de control por la jurisdicción constitucional, en casos excepcionales.
2. Se establezcan mecanismos eficientes para atacar la inactividad de la Administración, tanto formal como material.
3. Se incluya un sistema de recursos con un mínimo de formalidades, a efecto de que, la ejecutoriedad de actos administrativos pueda ser ventilados en la vía ordinaria, y no representen obstáculos a la tutela jurisdiccional efectiva.

Dentro de este contexto, resulta necesario realizar un análisis de la posibilidad de brindar mecanismos que permitan al administrador obtener una protección frente aquellos derechos pasibles de ser ejecutados y que, encuentran el primer obstáculo en lo estipulado por la Ley núm. 27444, al limitar su ejecución.

formal, ya que se produce cuando la Administración Pública no cumple con su obligación de emitir un acto administrativo. En este caso, existen dos opciones para resolver la situación: la Administración Pública puede emitir directamente el acto omitido o la Jurisdicción Contencioso-Administrativa puede ordenarle que lo haga, considerando o no el contenido del acto.

11.3. Administración Pública y el Proceso Constitucional de Cumplimiento

11.3.1. Administración Pública

La Administración Pública, de un tiempo a esta parte ha adquirido cierta preponderancia y ha estimado en efecto, que desde su delimitación formal, puede adquirir una perspectiva bipartita, y aquello se resume en un aspecto objetivo y subjetivo, el primero, estima que el ordenamiento jurídico es la acción administrativa del Estado, cualquiera que sea el órgano estatal del que emane, el segundo, a su turno, concibe al ordenamiento jurídico como el que regula la actuación que desarrolla la Administración Pública.

Así pues, el derecho administrativo comprende a aquellas autoridades, agentes y organismos, encargados de asegurar las múltiples intervenciones del estado. Por la función que cumple la administración pública, se encarga de satisfacer los intereses colectivos de los administrados, de tal forma que se halla relacionado con la ciudadanía, al dictar y aplicar las disposiciones necesarias observando el cumplimiento de la ley. Así pues, en términos generales podemos precisar que la Administración pública tiene aquella postea de dirección y gestión a su cargo, debiendo cumplir aquellas exigencias de los ciudadanos.

En ese sentido, las actuaciones materiales de la Administración Pública, se concretan en dictámenes, autorización o resoluciones, las que usualmente brindan respuesta al pedido del administrado, sin embargo, por aquella interpretación literal del art. 193 de la Ley 27444, los actos administrativos pierden efectividad y ejecutoriedad transcurridos dos años de adquirida firmeza.

Desde este punto de vista, se logra evidenciar aquella transgresión a los derechos de los administrados, al ser este el beneficiario de determinado acto administrativo. Aquella situación trae como consecuencia directa instaurar procesos de cumplimiento, como protector de la inactividad material de la administración.

11.3.2. Proceso de Cumplimiento

En resumen, considerando lo anteriormente mencionado sobre este tipo de proceso constitucional, el artículo 66 del Código Procesal Constitucional establece el propósito de este tipo de proceso, que es ordenar al funcionario o a la autoridad pública que se niega a cumplir:

- a) Brindar cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme.

b) Pronunciamiento expreso cuando las normas legales ordenan emitir una resolución o dictar un reglamento.

En ambos casos, el Tribunal Constitucional establece que, para que el proceso de cumplimiento tenga éxito, además de demostrar la negativa del funcionario o la autoridad pública, es necesario considerar las características esenciales del mandato de la norma legal. De no cumplirse con estas características, la vía procedimental elegida sería inapropiada.

En consecuencia, los requisitos mínimos del mandamus son: a) Que sea un mandato válido y en vigor, b) Que sea claro y preciso, es decir, que se refiera a una norma legal o acto administrativo específico, c) Que no esté sujeto a debate ni a interpretaciones ambiguas, d) Que sea obligatorio y de cumplimiento ineludible, e) Que sea irrevocable. Además, en el caso de la ejecución de actos administrativos, además de los requisitos comunes mencionados, se requiere: f) Que se reconozca un derecho incontestable del demandante, g) Que se permita identificar al beneficiario de manera clara.

Estos requisitos mínimos son necesarios porque el proceso de cumplimiento, establecido por nuestra Constitución y el Nuevo Código Procesal Constitucional, debido a su naturaleza breve y sumaria, no es el apropiado para analizar los contenidos de normas generales que carecen de las características mínimas que hemos mencionado, o de normas legales que se superponen y remiten a otras, lo que conlleva una interpretación compleja que, en realidad, debe realizarse a través de procedimientos específicos.

En este tipo de procesos, el funcionario o la autoridad pública tiene la obligación inexcusable de cumplir con la norma legal o el acto administrativo, sin que se permita ninguna forma de arbitrariedad. Además, en estos casos, los derechos del demandante son casi indiscutibles, por lo que, una vez comprobada la negativa y el incumplimiento de la norma legal o el acto administrativo según las pautas establecidas, es obligatorio respaldar la demanda.

Si se adopta un enfoque opuesto, el proceso de cumplimiento se convertiría en un proceso de investigación, con un enfoque en la recopilación de pruebas y la discusión de cuestiones legales y técnicas. Por otro lado, si se mantiene el carácter especial del proceso (un proceso de sanción, de ejecución rápida, donde la recopilación de pruebas es mínima), bastará con demostrar el incumplimiento de la norma legal, la falta de ejecución del acto administrativo,

el incumplimiento de la orden de emisión de una resolución o reglamento y la negativa, lo que permitiría un proceso rápido y eficaz.

11.4. Perspectiva Tribunal Constitucional

La tendencia jurisprudencial en relación con la inejecutoriedad de los actos administrativos indica que cuando una autoridad se niega a cumplir con una norma o acto administrativo que afecta los derechos de las personas, surge el derecho de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos a través del proceso de cumplimiento. En ese sentido expondremos los diversos criterios jurisprudenciales adoptados por el Tribunal Constitucional, el principio, estableciendo aquellos pronunciamientos base que han determinado la procedencia del proceso de cumplimiento, ya en un segundo orden, analizaremos los pronunciamientos relevantes en estricto para el tema de investigación.



CAPÍTULO III METODOLOGÍA

1. Preliminares

El presente capítulo se encuentra comprendido por los aspectos metodológicos y la validación de los instrumentos que fueron descritos en nuestro proyecto. El enfoque de nuestro problema se encuentra orientado a evidenciar los errores en los que incurre la Administración al equiparar instituciones jurídicas como la nulidad, ineficacia e inexigibilidad. Encontrando trascendencia dentro del ámbito constitucional, dado que, esto genera incidencias en el proceso constitucional de cumplimiento.

A modo de anticipación, corresponde en este apartado enunciar que el criterio metodológico utilizado es un sistema combinado por las teorías defendidas por reconocidos investigadores latinoamericanos, como los Piza et al. (2019) investigadores ecuatorianos, y también por la metodología defendida por la maestra nicaragüense Rizo (2015), quienes, sin bien, no siguen la misma corriente de pensamiento, contemplan similitud y compatibilidad en la aplicación de sus postulados.

Finalmente acotar que la metodología ha sido un elemento constante de la presente investigación, estando presente desde el inicio –que cubre incluso la elección del tema- hasta las conclusiones.

1.1. Naturaleza de la Investigación

Nuestra investigación aborda un tema de suma relevancia dentro de la actividad judicial. Puesto que, aborda la violación de principios y garantías de nuestro sistema legal, como la tutela jurisdiccional y el debido proceso. Por ello, nuestra investigación es de naturaleza cualitativa, pues pretende analizar una situación problemática en un tiempo determinado, formulando a partir de la realidad investigada una pauta metodológica a fin de poder llevar a cabo el análisis del problema.

De la misma forma se encargó de definir el modo y la amplitud de la búsqueda de datos que nos proporcionen información plausible de procesamiento y análisis. Es importante destacar que a lo largo de la investigación se espera proporcionar una contribución integral que mejore el funcionamiento del procedimiento administrativo, e incluso puede dar lugar a una modificación en el artículo 193 del dispositivo legal correspondiente.

1.2. Enfoque de la Investigación

El enfoque utilizado en la presente investigación se identifica con una de carácter cualitativo; pues, bajo las ideas de los investigadores ecuatorianos Piza et al. (2019), este enfoque metodológico exige la identificación de un gran número de perspectivas sobre el fenómeno problemático, correspondiéndole al investigador señalar cuál, de estas posturas, es la que más se acerca al objeto de estudio.

Contemplado este fundamento, consideramos idónea la identificación de distintas posturas doctrinales y judiciales sobre los elementos variables que constituyen la base para la cuestión problemática, a fin de conocer cuáles son las diferentes opiniones acerca de sus alcances, funcionalidad, fundamento, naturaleza, entre otros. De esta manera, es que el enfoque cualitativo funge como la metodología más óptima para explicar la problemática jurídica y definir una posible alternativa de solución.

1.3. Diseño de la Investigación

Ahora bien, el diseño de investigación de tipo transversal, de acuerdo a Noguera (2014) aquellos estudios que se realizan en un tiempo determinado, bajo la recolección de información en un determinado instante. Tomando en cuenta lo mencionado, anotar que la investigación actual, se ha fundado en la toma de una muestra informativa en un lapso de tiempo determinado, información que es preexistente al actual estudio y que solo es recolectada por la investigación para su procesamiento cualitativo.

De la misma forma, la profundidad del estudio contempla un análisis de fondo sobre la cuestión, buscando explicar los efectos que ocasionan la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo respecto de los derechos fundamentales de los administrados; por lo tanto, el estudio a realizarse será de diseño transversal, y, de estudio explicativo; pues se buscará analizar las causas y consecuencias de la realidad problemática.

Estas dos prerrogativas coadyuvan gradualmente al desarrollo de la investigación, teniendo un carácter flexible de utilización de dato no estadísticos, permitiendo que en el desarrollo del presente estudio se haya realizado ciertas modificaciones pertinentes para la satisfacción del objetivo principal de la investigación

1.4. Método de la Investigación

Sobre los métodos utilizados en los trabajos de investigación de enfoque cualitativo, nos mencionan Piza et al. (2019) que existen la observación, entrevista y grupos de enfoque. Al respecto, remedian que la observación no tiene una estructura formal rígida, dependiendo del criterio del investigador.

Es importante señalar, que el análisis documental es una actividad netamente dependiente de la observación, pues las otras técnicas anotadas no son compatibles con el mencionado trabajo de recolección. Por ende, el estudio documental fue el método elegido, por su idoneidad, para la investigación.

1.5. Técnicas e interpretación jurídica

En nuestra investigación empleamos la técnica de interpretación jurídica sistémica, partiendo el análisis de la problemática jurídica al interior de un sistema integral, en palabras de Aranzamendi (2015) el método sistémico garantiza un resultado más objetivo e integral posible del objeto materia de estudio, pues se llega a determinar la función de cada una de sus partes, permite entender sus propiedades en función de las partes y sus interacciones.

De esta manera, sometimos a la investigación a un rastreo general de la problemática, desdoblado cada uno de los elementos que la componían, partiendo desde las consecuencias, hacia inferir las posibles causas, además de plantear un método de solución, que nace como producto de un exhaustivo diagnóstico de la realidad.

2. Variables e indicadores

OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES			
TIPO	VARIABLE	INDICADORES	SUB INDICADORES
VARIABLE INDEPENDIENTE	▪ EJECUTORIEDAD DE	▪ ADMINISTRACIÓN	▪ PODER PÚBLICO
	ACTO ADMINISTRATIVO	PÚBLICA.	▪ EFICACIA DEL ACTO
	▪ ACTO	▪ PROCEDIMIENTO	▪ EJECUTORIEDAD DEL ACTO
	ADMINISTRATIVO	ADMINISTRATIVO.	▪ PRINCIPIO DE LEGALIDAD
VARIABLE DEPENDIENTE	▪ PROCESO DE	▪ PROCESO	▪ ESTADO DEMOCRÁTICO
	CUMPLIMIENTO	CONSTITUCIONAL.	CONSTITUCIONAL
	▪ TUTELA	▪ INACTIVIDAD DE LA	▪ GARANTÍAS PROCESALES
	JURISDICCIONAL	ADMINISTRACIÓN	▪ FUNCIÓN PÚBLICA
	EFFECTIVA	PÚBLICA.	▪ INTERPRETACIÓN
		▪ GARANTÍA	CONSTITUCIONAL
		JURISDICCIONAL.	

Tabla 1: Elaboración Propia

3. Estrategia Metodológica

3.1. Técnica de investigación e instrumentos

Sobre las técnicas de investigación, Rizo (2015) nos dice que las investigaciones documentales tienen una particularidad, la cual es la de utilizar a la información escrita como fuente primaria de recolección de datos; en este sentido, y considerando, la idoneidad del método, es que se concluye que la presente investigación debe realizarse mediante el uso del análisis documental, materializando mediante la creación de fichas bibliográficas, hemerográficas y documentales, buscando recolectar data sobre las teorías jurídicas involucradas en libros, revistas y artículo de divulgación jurídica; de la misma forma, es principal el uso de las resoluciones como material de estudio.

Particularmente, consideramos que el análisis documental nos sirve, en este punto, para poder realizar un estudio casuístico de procesos constitucionales de relevancia para el estudio de la autotutela administrativa y la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo.

3.2. Criterio de validación de instrumentos

El trabajo de investigación se realizará a través del análisis documental, el cual será materializado a través del uso de fichas bibliográficas, hemerográficas y documentales; dicho estudio estará pasando por las etapas metodológicas propuestas por la investigadora

nicaragüense Rizo (2015) en todo lo conveniente a la elaboración de fichas de análisis. La ficha de recojo de información será vital para la elección de evidencia útil para el tema de investigación, así como para su tratamiento estadístico posterior.

A razón de lo expuesto, las fichas realizadas para el tratamiento de información del presente tema de investigación fueron sometidas al juicio de tres profesionales del Derecho, con suma experiencia en el campo de la investigación jurídica, para la corroboración de validez y pertinencia del instrumento. Para ello, se solicitó a los expertos emitieran su opinión teniendo en cuenta los elementos de la pertinencia, coherencia y utilidad de las fichas.

Cabe indicar que las fichas bibliográficas, son diferentes de las documentales, en tanto las resoluciones emitidas por entidades jurisdiccionales, como el Tribunal Constitucional, no son bibliografía, sino resoluciones que fungen como «jurisprudencia» en el ámbito del Derecho; por ende, la validación de estas fichas se hará por separado y respondiendo a diferentes objetivos específicos planteados para la investigación.

4. Universo y muestra

4.1. Universo

Nuestra investigación ha tomado como referente de corroboración y análisis los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional, por lo tanto, las sentencias emitidas por este órgano de interpretación constitucional, referentes a los procesos de Amparo, Cumplimiento y con relación a la autotutela administrativa, reflejan la amplitud de nuestro universo.

4.2. Muestra

De lo anterior, se deduce que el rango temporal -2013 a 2022- es un extenso lapso de tiempo, espacio donde nuestro Tribunal Constitucional ha resuelto en contadas veces temas referentes a la autotutela administrativa, en especial luego de la reforma legislativa a la Ley 27444, en el año 2016. Por lo tanto, nuestra investigación centrará su atención en 9 sentencias constitucionales referentes a procesos de Amparo o Cumplimiento, en los que se ha debatido causas relacionadas a la aplicación de la autotutela administrativa.

Las sentencias a revisar son las siguientes:

1. STC núm. 00168-2005-PC/TC

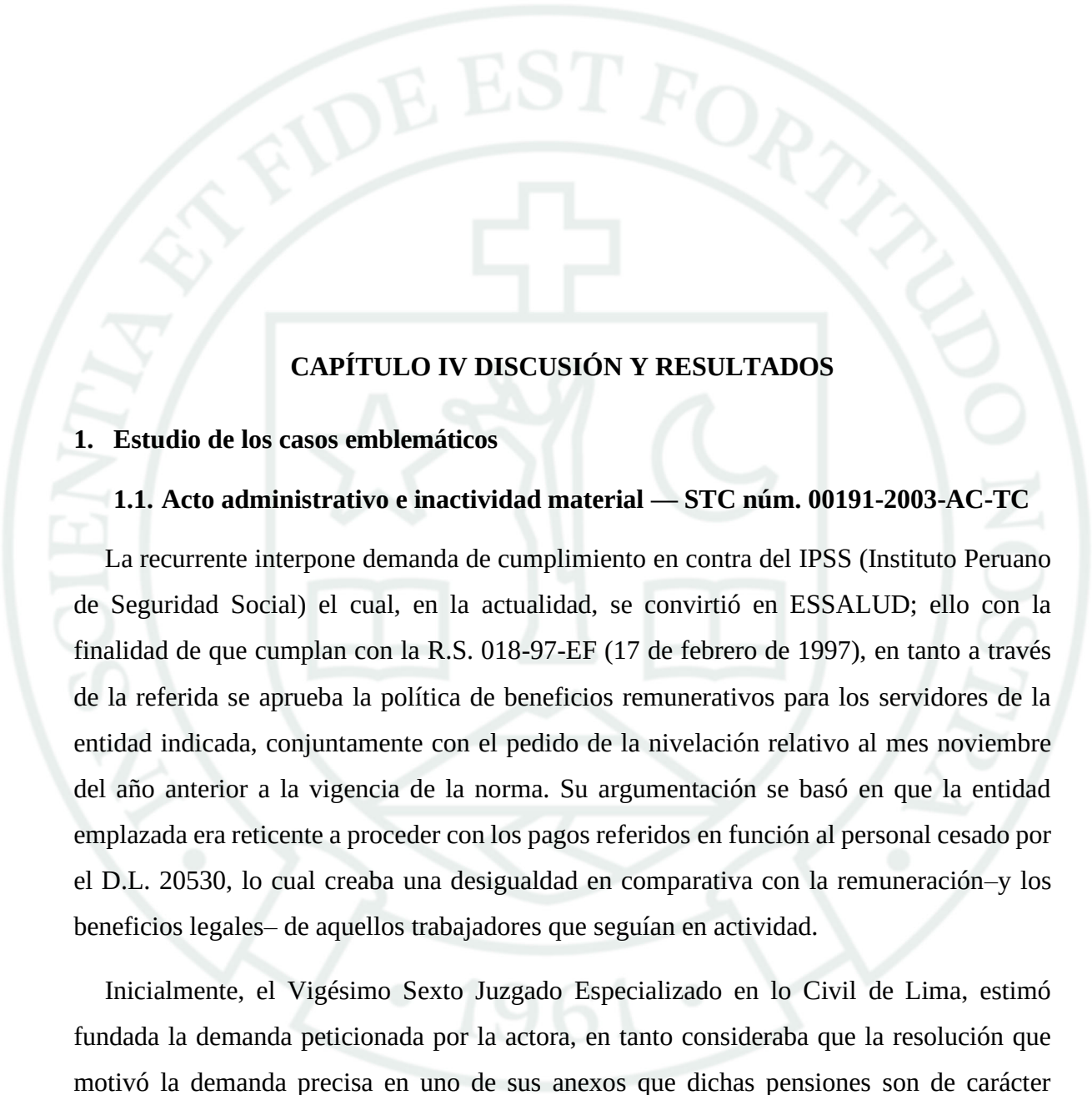
2. STC núm. 00191-2003-AC-TC
3. STC núm. 07739-2013-PC/TC
4. STC núm. 02479-2014-PC/TC
5. STC núm. 06063-2014-PC/TC
6. STC núm. 02480-2014-PC/TC
7. STC núm. 03823-2016-PC/TC
8. STC núm. 00557-2022-PA/TC
9. STC núm. 03845-2021-PA/TC

4.3. Ubicación espacial

El campo de verificación engloba como marco general la problemática que se genera a razón de la interpretación literal del art. 193 de la Ley 27444, lo cual ha originado una situación jurídica desfavorable al administrado, obligándolo a incoar mecanismos de ejecución jurisdiccional; y de manera específica, los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Constitucional.

4.4. Ubicación temporal

En cuanto a la ubicación temporal comprende el período del 1 enero del 2013 al 31 diciembre del 2022.



CAPÍTULO IV DISCUSIÓN Y RESULTADOS

1. Estudio de los casos emblemáticos

1.1. Acto administrativo e inactividad material — STC núm. 00191-2003-AC-TC

La recurrente interpone demanda de cumplimiento en contra del IPSS (Instituto Peruano de Seguridad Social) el cual, en la actualidad, se convirtió en ESSALUD; ello con la finalidad de que cumplan con la R.S. 018-97-EF (17 de febrero de 1997), en tanto a través de la referida se aprueba la política de beneficios remunerativos para los servidores de la entidad indicada, conjuntamente con el pedido de la nivelación relativo al mes noviembre del año anterior a la vigencia de la norma. Su argumentación se basó en que la entidad emplazada era reticente a proceder con los pagos referidos en función al personal cesado por el D.L. 20530, lo cual creaba una desigualdad en comparativa con la remuneración—y los beneficios legales— de aquellos trabajadores que seguían en actividad.

Inicialmente, el Vigésimo Sexto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, estimó fundada la demanda peticionada por la actora, en tanto consideraba que la resolución que motivó la demanda precisa en uno de sus anexos que dichas pensiones son de carácter extraordinario y su cumplimiento se supedita para trabajadores con algún vínculo de trabajo, y por tanto, el personal cesado que percibe pensiones de dicha entidad no puede recibir un monto menor al contemplado por un trabajador en actividad.

No obstante, la instancia de impugnación revocó dicha decisión bajo la precisión de la falta de acreditación probatoria en referencia a la cantidad máxima de abono de las pensiones, tampoco se probó la razón el criterio por el cual se era aplicable la retroactividad de la norma.

Análisis de la controversia

En el proceso en mención, el tribunal define la vía de cumplimiento como el proceso mediante el cual se brinda protección a los derechos reconocidos de las personas administradas cuando la falta de acción de una entidad les genere una afectación; si bien, a nivel doctrinal, esta inactividad ha sido denominada de diversas formas, el Tribunal Constitucional ha optado por la denominación “inactividad material”.

Sobre el caso en particular, el tribunal precisa que la Constitución ha reconocido como parte de las obligaciones del Estado el deber de control sobre la cuantía total de actos administrativos que emite una entidad gubernamental, esto quiere decir, cuando una norma determina la acción administrativo de oficio, y la entidad no cumple con dicho deber, existe competencia por parte de la instancia constitucional; mas no, cuando la inactividad no se refiere a la naturaleza material (por mandato de la Ley), pues en estos casos se precisa un control de la inactividad “formal” de la administración.

Comentario y apreciación crítica

Al respecto podemos indicar que el supremo intérprete precisó que a través del proceso de cumplimiento carece de competencias para controlar todo tipo de inactividad, como ha indicado la denominación “inactividad material” se refiere a los actos que una entidad pública debe cumplir por el mero mandato de la Ley, por lo tanto, frente a ella no se requiere solicitud particular, sino la obligación del ejercicio vinculada a la competencia administrativa.

Asimismo, la jurisprudencia bajo análisis, señala que aquella inactividad formal de la administración originada tras el ejercicio de un derecho de petición por un particular, no se controla por esta vía, ya que, tiene sus propios instrumentos como el silencio administrativo negativo.

1.2. Presupuestos del Proceso de Cumplimiento — STC núm. 168-2005-PC/TC

En octubre de 2003, se demanda mediante proceso de cumplimiento a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) a efecto realice todos los actos necesarios para la

ejecución de la pensión inicial del demandado, conforme a lo dispuesto a la Ley 23908; la recurrida formula la contestación señalando que mencionada norma indica un monto mínimo en función de la remuneración mínima vital, pero no un monto con relación a la remuneración mínima de un trabajador en actividad.

En primera instancia, el 1er Juzgado de la Corte de Santa, estimo por fundada la demanda presentada fundamentando que la demandante obtuvo los beneficios precisados en la Ley materia de estudio, en tanto era una norma vigente al momento de su procedimiento para la obtención de una pensión. En sede de impugnación, el pronunciamiento de la segunda instancia revoca la decisión transformándola a una declaración de improcedencia bajo el argumento que el procedimiento para la adquisición de la pensión no terminó cuando dicha norma fue derogada.

El TC sobre el recurso presentado, resolvió declarar infundada la acción de cumplimiento, estableciendo precedente vinculante en relación a la procedencia del proceso de cumplimiento.

Precedente vinculante

Haciendo una alusión los fundamentos vinculantes del caso recaído en la sentencia 198-2003-AC/TC emitida el tres de noviembre de 2004, señala que, ha existido un nivel de flexibilidad en los procesos constitucionales, lo que ha permitido a los demandantes disponer la revisión de preceptos legales y acciones administrativas bajo el amparo de la acción de cumplimiento; no obstante, a efecto de brindar una garantía de tutela efectiva por medio de un debido proceso, se hace necesario la precisión de los presupuestos necesarios para la asistencia constitucional en este tipo de casos, ello se requiere en función a la naturaleza extraordinaria de los procesos constitucionales, así como sus rasgos céleres y expeditivos.

A través de esta interpretación, los criterios para la procedencia de las demandas de cumplimiento se presentan como el filtro de la eficacia del recurso. En este sentido, una vez fue publicada dicha sentencia los requisitos adquieren la característica obligatoria de su observancia, y en caso, las demandas se presenten sin la debida acreditación de los mismos, son estimables como improcedentes.

Comentario y análisis crítico

Por lo desarrollado por el TC, corresponde realizar una sistematización de los fundamentos y requisitos precisados en la sentencia materia de análisis. Conforme a lo antes

descrito, el TC estableció mediante la demanda de cumplimiento busca el aseguramiento y exigencia de la efectividad de las leyes o normas con rango de Ley, así como también de los actos en sede administrativa.

ANÁLISIS GENERAL			
FUNDAMENTO		PRECEDENTE	
JURÍDICO	JURISPRUDENCIAL	REQUISITOS MÍNIMOS	REQUISITOS ADICIONALES
Artículo 66 • Autoridad o funcionario renuente: • A acatar una norma legal o ejecutar un acto administrativo. • Haya pronunciamiento u orden de cumplimiento.	• Debe tratarse de un mandato de obligatorio cumplimiento. • Se trate de un mandato cierto o líquido.	A. Mandato Vigente B. Cierto y claro C. No estar sujeto a controversia compleja D. Ineludible E. Incondicional	F. Reconocer un derecho incuestionable del reclamable, G. Permitir individualizar al beneficiario.

Tabla 2: Elaboración propia

Como se podrá interpretar del recuadro, el servidor con capacidad de decisión dentro de instancia administrativa se encuentra supedita al mandato estricto de la ley; esta condición se entiende como una barrera insalvable para la interpretación del funcionario, por lo tanto, una vez acreditada la inacción administrativa en su vertiente de deber de cumplimiento, cabe la fundabilidad de la demanda constitucional.

1.3. Ineficacia del acto administrativo - STC núm. 07739-2013-PC/TC

El quince de junio de 2012, se presenta una demanda de cumplimiento en contra de la Municipalidad de Breña, mediante ella se pretende se ejecutar la resolución administrativa emitida por la municipalidad demandada de número 257-2011, emitida el doce de marzo del

mismo año, dado que, esta reconocía más de treinta de año de servicio del demandado, por lo cual se le reconoció un pago ascendente a tres de sus remuneraciones.

La primera instancia, bajo la carga del Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, decidió declarar la improcedencia de la demanda en tanto todavía se encontraba en el año presupuestal 2012, por lo que, todavía no se había podido poner en el presupuesto de la entidad dicho pago respectivo. Así mismo, consideraron que la vía constitucional no era idónea para la resolución del caso, en tanto, existía la vía judicial ordinario para la resolución de dicho conflicto.

Cuando el caso llega al conocimiento del TC, el máximo interprete declara fundada la pretensión del demandante pues a la luz de los hechos y medios de pruebas presentados el demandante habría comprobado que la municipalidad habría actuado de manera renuente al precepto normativo, por ende, ordenó que en el plazo de diez días realice los actos necesarios para pagarle el monto adeudado al demandante.

Análisis de la controversia

Las circunstancias de este caso de producen a razón de una resolución de la oficina de Gerencia Municipal, el reconocimiento de un vínculo laboral de treinta años y el pago de un monto ascendente a S/ 4404,27.00 soles, esta cantidad de dinero corresponde a la trayectoria laboral descrita anteriormente. Con ello, es posible advertir que es la propia entidad pública quien se dispone la obligación de hacer, por lo tanto, no existe necesidad de solicitud de particular, pues la propia voluntad del organismo ha sido brindar ese beneficio remuneratorio.

Por ende, se tiene por acreditado que la parte demandante tiene un beneficio otorgado por la propia entidad renuente, dadas dichas circunstancias, los requisitos se cumplen por si solas, pues sale de la parte actora la convención sobre la disposición del beneficio monetario; por ende, cumple con los presupuestos de mandato inexcusable y de cumplimiento obligatorio.

De la misma manera, se tiene que el TC verifica que la entidad ha aislado a la parte afectada a presentar una demanda constitucional para realizar un acto con naturaleza de mandato inevitable, por lo tanto, adicionalmente se produjo un daño oneroso por los gastos que este proceso implica. En conclusión, es obligación del recurrido solventar los costos

procesales, así como la obligación de cumplir con la ejecución del acto administrativo contemplando los intereses legales que su inacción haya podido generar.

Comentario y análisis crítico

El Tribunal Constitucional en el pronunciamiento analizado deja en claro dos cuestiones de relevancia para nuestra investigación, la primera, relacionada a la inexigibilidad del acto administrativo que alega la administración, debido a una serie de circunstancias que se escapan del administrado, pero que, en efecto, deben concretar dicha situación.

El segundo aspecto, sobre el cual recae nuestra atención, es la atingencia del propio Tribunal al estimar que, en ocasiones, aun cuando existen medios alternos a la justicia constitucional, es la administración quien posibilita que se insten mecanismos de justicia constitucional para la resolución de conflictos, como en efecto es el caso concreto.

Es este último fundamento el que llama la atención puesto que la interpretación que se realiza en torno a las instituciones de inexigibilidad, ejecutoriedad e incluso ineficacia, se realizan incluso en perjuicio del administrado ocasionando incidencias de orden constitucional, es preciso resaltar lo que hace el tribunal al momento de fundamentar su pronunciamiento.

1.4. Exigibilidad del acto administrativo — STC núm. 02479-2014-PC/TC

El primero de abril de 2013, se recurrió al proceso de cumplimiento en contra de la dirección educativa del Gobierno Regional de Loreto, a efecto se proceda con lo dispuesto en una resolución administrativa que decidía otorgar a la demandante el monto dinerario de S/ 2376.38.

La oficina de procuraduría de la entidad pública demandada y su respectiva dirección educativa responde la demanda bajo el fundamento que la parte recurrente bajo el régimen de la carrera administrativa, es decir, el D.L. 276, y, por lo tanto, la competencia jurisdiccional natural para satisfacer las pretensiones judiciales es la vía contenciosa administrativa. De la misma manera agrega que por la naturaleza del beneficio se requería a la parte demandante presentar justificantes de los gastos en los que haya incurrido, situación que no se presentó y por lo tanto justificaba la falta de acción de la administración.

Propuestas las posiciones contrarias entre demandante y demandado el juzgado de origen fundó la demanda tomando en cuenta que el escrito cumplía con los requisitos fijados en la jurisprudencia del TC; no obstante, la sentencia estriba en revocar y declarar la

improcedencia del pedido precisando que el mandamus expuesto en la resolución materia del proceso carece de la claridad suficiente, en tanto hubieron rubros del pago no precisados y por lo tanto requiere de una dilucidación en el ámbito de la justicia ordinaria (contencioso administrativo).

La instancia final reconocería cómo correcta la postura del juzgado de origen declarando la fundabilidad de la demanda luego de haber evaluado la renuente conducta del organismo de dirección educativa, por ende, dispuso a esta entidad diera cumplimiento a lo suscrito en la resolución materia del proceso en el plazo de diez días, y en caso no aplicarse dicho mandato se aplicarían las multas y apercibimientos correspondientes.

Análisis de la controversia

Registraba el Código Procesal Constitucional (2004), derogado, en el artículo sesenta y seis que la demanda de cumplimiento tenía por función hacer que el servidor o funcionario público que se muestre reticente a la ejecución de un deber plasmado en una norma o disposición con rango de norma; esta condición, con la vigencia del Nuevo Código Procesal Constitucional se mantiene normado (art. 65). El juzgado de origen funda la demanda en función a la jurisprudencia implantada años antes.

De esta manera, en el caso en concreto el TC arriba a conclusión que el objeto del proceso de cumplimiento sostiene condiciones de fundabilidad en cuanto se presentaron los siguientes presupuestos:

- a) Vigencia: No hubo prueba que acredite la nulidad de la resolución impugnada
- b) Claridad y certeza del mandato: La resolución señalaba expresamente la cantidad a entregar.
- c) No existía debate sobre la interpretación del mandato.
- d) Por las condiciones anteriores, el mandato era de obligatoria ejecución.
- e) Su cumplimiento no estaba condicionado.
- f) El beneficiario estaba plenamente identificado.

Comentario y apreciación crítica

La decisión que adopta el Tribunal Constitucional en relación al caso concreto es la de amparar el derecho vulnerado, sin embargo, es necesario precisar algunos fundamentos que ha detallado a efecto de sintetizar nuestra posición. En principio, el argumento central que determina la fundabilidad es la ausencia de una causal de inejecutoriedad, para el efecto la

administración alegó que aun cuando se haya estimado que la entidad debería primigeniamente adoptar las acciones necesarias para disponer el presupuesto, esta alegación no es de recibo toda vez dicha situación no es de consideración para determinar la inexigibilidad de la pretensión.

Gran parte de la decisión se encuentra fundamentada en que la administración debe brindar una respuesta oportuna a sus mandatos, el reconocimiento de aquello sería una exención a la justicia constitucional, y en efecto, existe una disposición en estricto que tendría un mayor ámbito de aplicación si fuese alegada ya desde nuestra normatividad administrativa.

Para el objetivo de satisfacer la demanda de cumplimiento, en función de garantizar el pleno ejercicio de la norma como carácter imperativo de la administración pública, resulta indispensable se formulen dos escenarios. El primer escenario, de carácter subjetivo, implica verificar la falta de voluntad de la entidad para cumplir con la norma o mandato administrativo expreso; el segundo escenario se contempla desde el plano objetivo y tiene que ver con el contenido formal y de fondo de las resoluciones y/o normas, es decir, la disposición a realizar debe cumplir con las características mínimas de un mandato expreso.

1.5. Inejecutoriedad del acto administrativo — STC núm. 06063-2014-PC/TC-LIMA

La demanda de cumplimiento se interpone el día veintisiete de abril del año 2010, en contra de la Municipalidad de Chorrillos, en específico, en contra de la subgerente de la oficina encargada a la administración tribuna, a efecto se dé cumplimiento a una resolución de alcaldía que determinaba la imposibilidad de la cobranza de arbitrios por separado a las casas ubicadas en uno de los condominios del distrito, pues, estas compondrían un mismo bien inmobiliario. También se señala que dicha resolución tiene una antigüedad de más de una década, y pese a esa cantidad de tiempo, la municipalidad ha sido renuente al cumplimiento de la misma asumiendo una posición totalmente contraria (cobra arbitrios por separado).

Sobre la contestación por parte de la emplazada se presentó conjuntamente con una excepción por la causal de otra vía satisfactoria (contencioso administrativo), de la misma manera, presenta excepción de prescripción de la acción administrativa conforme a los estipulado en el art. 193 inc. 1 de la Ley 27444, pues la misma determinaba que todo acto administrativo no ejecutado, transcurrido los cinco años, perdía tal efecto. La entidad agrega

en su contestación que a tener en cuenta el plazo extintivo de la ejecución esta ha perdido su firmeza, pues, no se realizaron ningún tipo de intento por darle materialidad.

En primera instancia, el juzgado de origen decide la infundabilidad de las excepciones presentadas, la primera porque se define la competencia de la autoridad constitucional en estos casos (art. 51 del CPCons, 2004), mientras la segunda porque la causal de improcedencia por extinción se refiere a la acción constitucional (69 del CPCons, 2004). Bajo la misma línea, estima fundada la pretensión luego de verificar los presupuestos para la admisibilidad de la demanda, y también refiere que la referida norma administrativa de la Ley 27444 (pérdida de la ejecutoriedad) no es de recibo en casos cuando el acto beneficia al propio administrado y depende de la administración darle cumplimiento.

La sala de apelación revoca la decisión considerando que la complejidad del caso proveniente del cobro de arbitrios afectaría los intereses de la municipalidad, de la misma forma, se vincularía con los requerimientos ya solicitados a lo largo de los años, por ende, estima que el mandato inmerso dentro de la resolución objeto del caso incumple con los presupuestos suficientes para ventilarse dentro de un proceso constitucional de esta naturaleza.

Luego de las dos instancias, y presentado el recurso correspondiente, el TC resuelve la controversia dándole la razón a la demandante, por lo tanto, dispone la unificación de los arbitrios a nombre de la parte actora conforme a los hogares o casas que conformen parte del bien inmueble señalado como condominio, además del pago de los costos procesales.

Análisis de la controversia

La parte actora, estima en su demanda de cumplimiento que la actora ejecute lo dispuesto en una resolución administrativa, en tanto la municipalidad emplazada venía realizando cobros independientes de arbitrios a cada uno de los inmuebles ubicados en el condominio de la cual es parte la demandante, siendo un acto contrario a la resolución que se venía pretendiendo dar cumplimiento. En este sentido, la misma consideró que la extinción o pérdida de ejecutoriedad de la demanda normado en la Ley 27444, no podría ser viable cuando el mandato beneficia al administrado, sino que era una norma destinada a enervar la capacidad de acción de la administración cuando esta es la afectará los intereses del administrado.

Por lo tanto, la extinción de la posibilidad de ejecución, se comprende como una penalización a la falta de acción de una entidad; además comprende un presupuesto material de la garantía de seguridad jurídica, a efecto que la situación de los administrativos no sea una postura de incertidumbre y desventaja frente al poder público. En este sentido, al no haberse señalado ningún tipo de justificación válida para la inacción de la entidad demandada, la pretensión si refleja una falta de interés de ejecución de un acto administrativo de condición obligatoria.

Comentario y apreciación crítica

La sentencia bajo comentario trata en exclusivo el tema de investigación, y detalla dos argumentos centrales para sustentar la interpretación adecuada en torno al dispositivo contenido en el art. 193 de la Ley 27444, el primero, referido a que una interpretación donde la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo cuando contravenga los intereses de los administrados carecería de razonabilidad, puesto que no sólo es un mandato favorable, sino que además, aquella nómina sanciona la falta acción material de los organismos públicos para poder efectuar el cumplimiento de dicho mandato.

Sin embargo, cuando el beneficiario es el administrado, la interpretación se rige conforme a los parámetros in bonam parte, es decir, favorablemente al accionante que en el caso concreto sería el accionante, y es allí donde el acto administrativo tiene plena vigencia. Un punto a tratar es la interpretación de dicho dispositivo y la razonabilidad de acudir a un proceso de cumplimiento en relación al acto administrativo que la administración declaró, es de entender que los cuestionamientos en referencia tendrán respuesta en la propuesta legislativa que se planteará en el apartado correspondiente.

La antigüedad de dicha resolución no es argumento suficiente para que la Administración no ejecute la resolución cuyo cumplimiento se exige. La gravedad del caso radica en que a pesar del contenido de la Resolución de Alcaldía N°4433/2001-MDCH es claro y preciso, la entidad emplazada realizaba el cobro de los arbitrios por separado. Sobre el particular, debemos indicar que, si bien el cobro de los arbitrios es una facultad de la municipalidad, esta tiene que cobrarlos en concordancia con la normativa y en estricto cumplimiento de los actos administrativos que la entidad emita, por ende, la municipalidad no puede hacer caso omiso a una resolución de alcaldía que establece que el cobro de los arbitrios debe realizarse a nombre de la actora.

1.6. Inexigibilidad del acto administrativo y actos propios — STC núm. 02480-2014-PC/TC

En agosto del 2012, una estudiante de la Universidad Nacional de Amazonia Peruana (UNAP) presenta demanda en contra de dicha universidad a razón de la resolución directoral que disponía el otorgamiento del título de especialista a la demandante. Como antecedentes del caso se tienen que existe la creación de un curso de segunda especialidad en enfermería, aprobado por el consejo universitario de la referida institución, la cual, suponía la apertura del dictado de clase con un total de veinticinco alumnos. Luego de ello, una vez finalizado todos los módulos de aprendizaje, la demandante inicia el trámite para la adquisición del título de especialista necesario, siendo la universidad quien emite la resolución directoral objeto de la demanda, sin embargo, se presenta un cuadro de renuncia en el otorgamiento del título por parte del rector de la UNAP.

Admitida la demanda, la contestación de la UNAP refería que en efecto los hechos sostenidos por la parte actora sobre la materialidad de la resolución eran correcta, sin embargo, afirma que tal acto no constituía indubitadamente un derecho en beneficio de la parte actora.

Inicialmente, la demanda se declara fundada, el criterio judicial describía que existe un vínculo de obligatorio cumplimiento entre las resoluciones que emite una entidad y la propia entidad. Por lo tanto, no cabría justificación frente a la inacción de la universidad, pues la misma debió prever la forma en cómo satisfacer la necesidad de la estudiante y administrada. Sin embargo, dicha decisión terminó siendo revocada en instancia de apelación, bajo el fundamento señalado en la contestación de la parte demandada (no se constituye en un derecho incuestionable).

A consideración del TC la demanda se declarada fundada nuevamente, en este sentido, se ordena a la UNAP ejecute lo dispuesto en la parte final de la resolución impugnada, basados en la literalidad del contenido de tal acto administrativo, la cual si era constituyente de un derecho a favor de la parte demandante, y por lo tanto, en caso se haga caso omiso a los dispuesto, se haga efectivo el apersonamiento contra los funcionarios renuentes.

Análisis de la controversia

Se pretende, mediante vía procesal de cumplimiento, se acate una resolución universitaria a favor de una estudiante de segunda especialidad y contra el rector de la UNAP, requiriendo

se haga efectivo el contenido de la resolución Directoral 45-2011-EPG-UNAP. El Tribunal Constitucional aplicó el fundamento 14 del expediente núm. 00168-2014-PC/TC, donde precisó los requisitos necesarios para la viabilidad del debate constitucional de un acto administrativo estipulados en la jurisprudencia vinculante.

Por lo tanto, la instancia constitucional señaló que la UNAP al haber alegado que no existe un reglamento para la obtención de estos títulos no es un fundamento suficiente o razonable para inexecutar alguna de sus obligaciones como entidad pública, en tanto, la creación de reglamentos y otras normas de gestión son competencia exclusiva de la propia universidad, en este sentido, es evidente que la falta de satisfacción de la resolución se debe a los propios actos omisivos de la entidad educativa. Por tales fundamentos ya señalados con anterioridad, el TC declaró la fundabilidad del recurso y la demanda; así pues, ordena a la UNAP el cumplimiento al mandamus descrito en la Resolución Directoral materia del análisis.

Comentario y apreciación crítica

El pronunciamiento en referencia determinó un aspecto clave al interior de nuestra investigación, el Tribunal Constitucional ha detallado —luego del análisis de los presupuestos— que el acto administrativo emitido por la administración no se encuentra sujeto a interpretaciones dispares, y, además, no puede esgrimir justificaciones basadas en su propia inactividad material para justificar su inexigibilidad, y es allí es específico donde recaerá nuestro comentario puesto que se encuentra vinculado al desarrollo de nuestra investigación.

La exigibilidad de un acto administrativo a efectos que tenga realización en a través de actos de ejecutoriedad que establezca la administración, es de precisar que aun cuando el plazo se encontraba vigente, la controversia se determinó en torno a la inexigibilidad que alegaba la administración y los actos materiales que realizó la administrada.

La falta de actividad de la entidad pública no puede entenderse como una justificación razonable para la insatisfacción de la propia norma, de la misma forma, basándonos en los presupuestos de la sentencia 00168-2005-PC/TC, en el presente caso, se puede determinar la viabilidad del mismo mediante el proceso de cumplimiento como ubicación legítima para la tutela del derecho personal del demandado.

El fundamento detallado líneas arriba conlleva importancia puesto que los actos de la administración deben expresarse en la ejecutoriedad necesaria también para satisfacer el

derecho subjetivo del administrado. La problemática detallada con antelación, estima un escenario donde la administración alegó la inexigibilidad del acto administrativo debido a la omisión que aquella determinó ante los mecanismos de satisfacción para la ejecución de dicho acto.

La trascendencia de dicho pronunciamiento, radica además en la imperiosa necesidad de acudir a un proceso constitucional cuando las vías alternas han determinado un camino diferente, sin embargo, el administrado se encuentra imposibilitado de ejercitar sus funciones.

Ahora bien, uno de los pronunciamientos que contiene dicha decisión, revela matices parciales de la posición que asumiremos más adelante, y es que aquel precisa que es cuestionable que los actos administrativos se encuentren pasibles de control constitucional puesto que propiamente no tutelan derechos constitucionales, y en efecto, existen mecanismos de control adicionales en nuestro ordenamiento jurídico.

1.7. Inexigibilidad del acto administrativo — STC núm. 03823-2016-PC/TC

La demanda data del 2013, veintidós de abril, se presenta en contra de dos resoluciones de alcaldía emitidas por la Municipalidad Provincial de Huaraz, las cuales decidían quitarle la licencia de funcionamiento a una empresa dedicada al rubro de la panadería y cafetería. De la misma manera, solicitan se cumpla con el cierre definitivo. Son parte de los argumentos esgrimidos que dichas resoluciones tiene calidad de firmeza, por lo que sería una situación determinada y decidida; a partir de esta idea, entonces, la entidad se mostraba desinteresada en ejecutar la clausura de dicho local. La contestación hizo referencia a la vía contenciosa administrativa donde se venía dilucidando este tema, refiriendo que dicha litis se encontraba a la espera a la respuesta del juzgado competente, y, por lo tanto, existía una causal de improcedencia.

La primera instancia decidió declarar improcedente la pretensión a razón de la falta de claridad y certeza sobre el mandamus de las resoluciones indicadas, por ende, requeriría de la actuación probatoria lo cual es competencia de la justicia ordinaria, es decir, materia de los juzgados especializados en contencioso administrativo. En materia de apelación, la decisión es confirmada bajo los mismos fundamentos de la sentencia originaria.

El TC al conocer la causa, revoca las decisiones tomadas en primera y segunda instancia, declarando fundada la pretensión del accionante, por lo tanto, dispone se ejecuten los actos

referidos en las resoluciones materia de la litis, y por ende, también se produzca la clausura del local en un plazo no mayor de los diez días.

Precedente vinculante

En el decurso de la contienda, el TC tomó conocimiento que el proceso contencioso administrativo que se seguía había terminado, en la cual el emplazado era el demandante, en este sentido, también refirió el TC que dicha demanda fue declarada improcedente, lo que demostraba la viabilidad del proceso de cumplimiento en este caso. Así mismo, reiteró que la interpretación dispar alegada en instancias inferiores ya tenía una respuesta por parte del órgano judicial ordinario, por lo tanto, a la luz del resultado (improcedencia de la demanda contenciosa administrativa) esta sería un acto válido, claro y cierto.

Parte del análisis también se ha centrado en la verificación de vigencia de las resoluciones; dicha situación fue corroborada por el TC al no haber obrado en el expediente ninguna otra resolución que haya dispuesto dejar sin efecto las resoluciones en mención. Entonces, dada la naturaleza de las resoluciones impugnadas (claras, vigentes y ciertas), también se ha tomado en cuenta que no había ningún acto que condicione la ejecución de las medidas, resulta formalmente correcto aceptar que dichas resoluciones cumplieran con los requisitos para el amparo constitucional mediante la vía de cumplimiento.

Comentario y apreciación crítica

El Tribunal Constitucional en este precedente ha detallado que aun cuando el acto administrativo sea cuestionado en nivel del proceso contencioso administrativo, la justicia constitucional, una vez resuelta dicha circunstancia puede avocarse a la controversia estimada por la accionante, es de entender hasta aquí, que nuevamente se evidencia la situación que la Administración quien reitera en el incumplimiento de las decisiones adoptadas por su propio órgano.

Un aspecto de relevancia para la investigación es que el acto administrativo sería inexigible puesto que existía una cuestión previa al momento de interponer la demanda de cumplimiento, sin embargo, el Tribunal Constitucional releva dicha situación y explica que, si el cuestionamiento iniciado a través de procedimiento contencioso administrativo logra pronunciamiento sin abordar el fondo del asunto, es el máximo intérprete de la constitucionalidad el encargado de conocer dicho suceso.

1.8. Procedencia de demandas en contra de actos administrativos – STC núm. 03845-2021-PA/TC

Actualmente, existe un proceso constitucional vigente en etapa de admisión, la cual trata temas relacionados con el meollo de la presente investigación, por ello, a continuación, realizaremos un pequeño resumen de los antecedentes que serán tomados en cuenta por el TC para resolver la causa.

Con fecha diecinueve de enero del 2021, la Empresa de Generación Eléctrica de Arequipa S.A. (EGASA), a la vía del proceso de amparo a efectos de emplazar a la entidad denominada Administración Local de Agua Chili de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), la cual pretende se deje ineficaz el cobro de intereses devengados y moratorios estipulados en el formato 2019/05791, debido a que dichos intereses fueron contabilizados utilizando una normativa que no se encontraba vigente en el momento del cálculo, error que ha persistido desde el año 2013 al año 2019.

Es necesario resaltar que la mencionada demanda fue improcedente conforme al criterio del único juzgado especializado en lo constitucional situado en la ciudad de Arequipa, y confirmada por la Sala conformada en la misma ciudad de referencia, debido a que tales magistrados consideran que dicho tópico es un asunto que se debe ventilar en vía contenciosa-administrativa.

Debido a lo mencionado, se interpuso un recurso de agravio constitucional, no detallándose la motivación del mismo. El TC consideró que la improcedencia por el incumplimiento de agotar la vía previa pospondría innecesariamente el ejercicio constitucional del justiciable, en este caso el derecho de propiedad, pues se solicita pagar intereses que potencialmente podría considerarse ilegítimo, en especial si se toma en cuenta que el demandante se encuentra a la merced de una cobranza coactiva legitimada por el principio de autotutela administrativa, la misma que le permitiría al ANA realizar la cobranza de dichos intereses, por lo que, el caso se ha convertido en una temática sui generis.

Finalmente informa que, debido a la complejidad antes mencionada, el recurrente se encuentra exento de la posibilidad de no amparar su pedido por una causal de improcedencia, y que se debe seguir con su admisión en el juzgado de origen, esto considerando el principio prohibición de retroactividad de las normas, y la lesión al núcleo duro del derecho fundamental de todo propietario.

Análisis de la controversia

Debe tenerse en cuenta, antes de iniciar el análisis, que la controversia vertida todavía se encuentra en debate, por lo que, de acuerdo al Sistema de Búsqueda de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la misma todavía no ha tenido una respuesta sobre el fondo; así que se tomará en cuenta las razones del auto de admisión, respecto de la confrontación de los derechos de tutela constitucional y la materialización de los actos ejecutivos.

Al respecto, cabe resaltar que el fondo del caso se resolverá conforme a la idea de si es posible que se utilice una norma originaria para calcular intereses, en tanto exista una norma vigente con fórmula de estimación distintas a la mencionada. Entonces, dada la naturaleza de la investigación conviene precisar que el criterio constitucional del TC arriba a la verificación de dos elementos, primero, que el agotamiento de los recursos administrativos, no es exigible cuando se evidencie que la causal presente algún tipo de lesión o riesgo de lesión a algún derecho fundamental.

Bajo esta línea argumentativa, nuestro Tribunal ha optado por priorizar la desafectación de un derecho constitucional –derecho de propiedad– frente a la capacidad de autotutela administrativa; sin embargo, reconoce que la potestad administrativa es capaz de cobrar la deuda coactivamente en caso así lo decidiera, bajo el fundamento de la accesoriedad de los intereses respecto de una deuda originaria; entonces, esto definitivamente describe correctamente el alcance de la potestad de autotutela, en tanto, el margen mínimo para la materialización de actos administrativos, bajo el principio de autotutela, solo necesitan demostrar que su razonabilidad proviene de una obligación declarada previamente.

Comentario y apreciación crítica

La problemática casuística nos deja en claro que la autotutela, pese a tener un freno abstracto y teórico, en razón de la tutela de derechos fundamentales, también es capaz de enervar dichos derechos bajo propio control, siempre y cuando exista una declaración de protección del ámbito fundamental de los derechos de los administrados. Nos referimos, a que, si bien existe una línea limítrofe entre la actuación autotutelar de la Administración Pública, esto es cuando un tema es materia de controversia en sede judicial debe esperar el resultado para actuar, no deja de enervar su capacidad de ejecutar actos previamente establecidos, en tanto no materialicen negativamente un detrimento al contenido constitucional de un derecho.

Entonces, toda actuación institucional debe guiarse por lo menos en atención a dos parámetros de acción ejecutiva, primero la revisión sobre si el acto afectará el contenido fundamental de alguno de los derechos del justiciable, como límite inferior, y como límite máximo de su acción es la suspensión de todo acto dirigido a modificar una situación jurídica que este siendo debatida por un órgano de control, ya sea de índole administrativo o judicial.

1.9. Límites del principio de la Autotutela administrativa – STC núm. 00557-2022-PA/TC

El veintiocho de agosto del 2020, un ciudadano de Huancavelica presentó demanda en amparo solicitando se devuelva al estado de las cosas anterior, ya que, la Municipalidad Provincial de su ciudad lo despojó de su propiedad inmueble desde el 12 de marzo del 2020, aprovechando la ausencia de su posesión, debido a una orden municipal suscrita por el alcalde de mencionado distrito, con participación del cuerpo de seguridad municipal (Serenazgo), y la notaría María Morales Torres.

Por su lado, la demandada contesta argumentando que, el inmueble sub litis, en realidad un terreno sin ningún propietario particular, pudiendo solamente alegar que el demandado se encontraba en posesión del bien. De otro lado, también se afirma que resultaría incorrecto señalar a los demandantes como propietarios del terreno solo por dos expedientes judiciales donde se les reconoce la posesión.

En la primera etapa del proceso, el Primer Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Huancavelica, declara la fundabilidad en parte de la demanda, respecto de los extremos referidos a la actuación municipal, y deslindando de la responsabilidad a la notaría interviniente. El a quo, considera que el proceso de desalojo, donde el demandante es la Municipalidad Provincial de Huancavelica, la cual fue declarada infundada, y, el proceso de prescripción adquisitiva promovida por el recurrente, son material suficiente para establecer la protección del art. 139 de la Constitución, por ende, ninguna entidad pública tiene la potestad de inobservar lo decidido en resoluciones judiciales. Consecuentemente, la instancia de apelación, luego de revisar los actuados y argumentos, decide revocar la sentencia y menciona que, estando la cuestión de debate solamente en la posesión del demandante, carecería de idoneidad la vía de amparo.

Al respecto, nuestro Tribunal Constitucional decide declarar la improcedencia en parte de la demanda, sobre los argumentos referidos a la vulneración del derecho de propiedad, fundar la demanda respecto de la vulneración al debido proceso, en tanto la Municipalidad

se avocó una tutela ejecutiva indebida pues la causa sobre la propiedad del bien inmueble todavía es una cuestión a resolver por el Poder Judicial.

Análisis de la controversia

En problema materia de litis, nace a raíz de una controversia sucedida por el despojo de la posesión de un terreno dentro de las áreas competentes a la Municipalidad Provincial de Huancavelica, no obstante, hay que mencionar que nuestro TC en sendas oportunidades ha precisado que la propiedad como derecho tiene cierto límite de protección constitucional vía proceso de amparo, sin embargo, también ha reiterado que el derecho a la posesión no se encuentra comprendido dentro del espectro de protección constitucional, dado que, no se encuentra referido al núcleo duro del derecho de propiedad, y, por lo tanto, se ubica la resolución de las controversias derivadas de esta le competen a la jurisdicción ordinaria, debido a su naturaleza de rango legal y no constitucional.

Razona el Tribunal Constitucional que, al existir el proceso de prescripción adquisitiva en favor de los demandantes, el cual, por cierto, fue fundada y confirmada en instancia de impugnación, no obstante, todavía esperaba respuesta en la etapa de casatoria, es el motivo por el que la Municipalidad Provincial de Huancavelica habría decidido despojar de la posesión a los referidos, anticipando dichas acciones, menciona la sentencia, a la idea de un posible fracaso en la etapa casatoria.

No queda exento, pues es el motivo principal del análisis, el voto singular emitido por el Magistrado Domínguez Haro, donde se menciona que los actos irrogados autónomamente por la entidad pública responden a la materialización de la potestad de autotutela administrativa, no obstante, este poder no habilita a la Administración Pública avocarse causas que están siendo resueltas por un órgano jurisdiccional, y, bajo la misma línea de ideas, no permitía que la Municipalidad realice acciones utilizando recursos humanos y materiales para dichos fines.

Comentario y apreciación crítica

Es importante resaltar que la autotutela administrativa no construye un bloque de protección infalible frente a la actitud omisiva de otros agentes de control jurisdiccional y con poder de decisión; en el caso analizado, el Poder Judicial resolvía una causa referida al derecho de poseer y el reconocimiento de un virtual derecho de propiedad de los demandantes, sin embargo, la Municipalidad, en específico, su Procuraduría, a sabiendas de

los dos resultados desfavorables en primera y segunda instancia, decide tomar la resolución por su propia cuenta antes de la resolución en sede casatoria, por lo que ejecuta un acto de despojo bajo la anuencia de su máximo representante –alcalde provincial-, y utilizando recursos ordinarios, cuando es evidente que el desalojo no se funda en ningún tipo de fundamento legal.

Lo detallado, demuestra los límites del uso de la autotutela administrativa, pues no todo acto debe considerarse como válido, solo por la mera presunción de su legalidad, de esta manera, se debe corroborar que el acto no se contrapone o contraviene algún otro mandato de igual o mayor garantía. En el caso de autos, el problema radica en la arbitraria decisión de autotutelar el dominio del terreno materia de la controversia por parte de la Administración Pública; en este sentido, la institución logró materializar incluso su objetivo, pues logró despojar de su posesión a los demandantes aprovechando su ausencia en el bien inmueble, situación que se revoca por el mandato del Tribunal, pese a que la posesión no es elemento de la propiedad protegido por mediante los procesos constitucionales, sin embargo, reconoce que a la luz de los procesos judiciales llevados en curso, existe una protección directa al debido proceso.

Entonces, se concluye que la Administración Pública, tiene un poder autónomo y suficiente realizador de sus intereses, sin embargo, cuando los intereses de la entidad, están siendo ventilados en otra competencia jurisdiccional, como por ejemplo frente al Poder Judicial mediante cualquier proceso ordinario de materia civil u otro a fin; esta autotutela es mermada hacia una mínima expresión, y que, al igual que las personas particulares, debe esperar la decisión judicial para poder realizar cualquier tipo de acción.

2. Discusión de resultados

2.1. Necesidad de instar un proceso de cumplimiento ante la inejecutoriedad del acto administrativo

Siguiendo la línea de pensamiento de Quispe (2021) el proceso de cumplimiento tiene una dimensión mixta, pues engloba aspectos declarativos y de condena, en tanto el acto administrativo no es, *per se*, un acto ejecutivo, siendo así, corresponde al juez con competencias constitucionales determinar si el acto es exigible y/o ejecutable. Por ende, como se ha establecido en capítulos precedentes, la vía constitucional de cumplimiento es un sistema de garantía de naturaleza excepcional, razón por la cual, aquel hecho jurídico materia de *litis* debe de cumplir ciertos requerimientos para poder ser materia de evaluación

constitucional; no obstante, a consideración de la presente investigación, estas controversias bien podrían dilucidarse en las instancias administrativas y con principal interpretación del artículo 193 de la máxima norma administrativa (Ley 27444) hace alusión a la extinción de la capacidad de ejecución del acto administrativo.

Sobre la sentencia analizada de núm. 00191-2003-AC-TC, del 26 de setiembre del 2006, el TC conoce un proceso donde existe un acto de naturaleza administrativa donde se precisa un mandato claro y certero; al respecto, el referido tribunal aprovechó la oportunidad para determinar cuando los casos son plausibles de control constitucional, desarrolla la protección constitucional mediante la doctrina de la falta de actos materiales de la administración, lo cual supuso el cimiento para la producción interpretativa del inc. 1 del art. 193 de la Ley 27444 en pronunciamientos posteriores.

En este sentido dialectico, la sentencia analizada (STC núm. 168-2005-PC/TC, del 29 de setiembre del 2005) La postura jurisprudencial del TC establece que para exigir el cumplimiento de un acto administrativo necesariamente debe presentar determinados presupuestos especiales para su admisión y fundabilidad. La vigencia del mandato, podría decirse, es el primer requisito exigido, en tanto, no es materia de tutela urgente un acto ya derogado, modificado o con un mandato inespecífico. Al respecto, consideramos correcta la prevalencia de este elemento condicional de la demanda de cumplimiento, pues, la naturaleza de los procesos constitucionales es de estricta supletoriedad, solo siendo pertinente frente al riesgo inminente o peligro de afectación a un derecho fundamental.

Sobre la obligación del cumplimiento, el Tribunal Constitucional considera que un acto es de manifiesta obligatoriedad cuando el único punto de debate se encuentra en los plazos de su ejecución (STC 02695-2006-PC, 14 de abril 2009). Sobre este presupuesto no cabe discusión, dado que, como en el requisito anterior, la fundamentación de este extremo se basa en datos y criterios sumamente objetivos; en esta línea, para efectos prácticos, consideramos tiene la misma naturaleza el elemento de mandato cierto y claro, pues esta se corrobora con la mera lectura de la disposición imperativa contenida en el acto administrativo.

La situación es distinta en lo referente a los requisitos referidos a la ausencia de controversia o interpretaciones dispares, y el mandato incondicional. El primero, hace referencia a una inexactitud en las interpretaciones relativas a la literalidad del mandato, es decir, la prevalencia de al menos dos formas de entender la disposición administrativa; por

lo tanto, la discusión estriba en la argumentación de dos puntos de vista contrapuestos o diferentes con consecuencias distintas.

Acerca del mandato incondicional, pese a ser parte de los requisitos fácilmente probados con datos y criterios objetivos, ocurre en la práctica, como hemos apreciado en la sección de resultados que, el derecho “incuestionable” del reclamante se encuentra sometido a interpretaciones dispares, lo cual dificulta su exigibilidad e inclina al ciudadano a someter el problema a un proceso de cumplimiento.

Cabe precisar sobre la supletoriedad de los procesos constitucionales que, en materia parlamentaria, no pocas veces se ha sostenido una visión “exagerada” de algunos operadores de justicia, prueba de ello, son los fundamentos vertidos en el dictamen aprobatorio de la Ley 31307 (NCPCons.) y la introducción de la prohibición del rechazo in limine en su artículo seis para procesos relativos a la libertad, en tanto, según dicho dictamen, la protección en los últimos años a los derechos fundamentales ha sido «escaza» o «nula» por parte de los juzgados constitucionales o lo que adquieran dicha competencia por la naturaleza de las cosas; lo cual ha sobreestimado la perspectiva extraordinaria de la vía constitucional.

Basado en lo postulado, no ha sido una mera coincidencia garantizar estos cuatros procesos constitucionales, pues, así como sus congéneres el proceso de cumplimiento, con la reinterpretación del NCPCons. velaría por la garantía y protección de derechos humanos. De esta forma, podría atenderse la interrogante puntual sobre la probable lesividad constitucional de un acto administrativo ejecutable, su implicancia jurídica, y los efectos negativos a los derechos de los sujetos demandantes.

Ahora bien, arribando al caso concreto en cuanto a ejecutoriedad de actos administrativos, es preciso entender que estos nacen amparados con la presunción de legalidad y certeza, por tanto, se presumen válidos y eficaces, procediendo sobre ellos la acción ejecutoria. Ello nos conduce a reflexionar acerca de la eficacia de los actos de la administración como «títulos jurídicos», pues, constituyen por sí solos la capacidad obligatoria de su satisfacción. Por lo tanto, no existe necesidad alguna para su ejecución de algún acto que ratifique su validez, ya sea por parte de organismos administrativo superior o autoridad jurisdiccional judicial; esto doctrinalmente es conocido como «privilegio de ejecutividad».

En según plano, cabe resaltar que, partiendo de la noción del acto administrativo como elemento con plena ejecutoriedad, carecería de trascendencia incoar un proceso constitucional para su materialización cuando aquel tiene plena realización desde su

nacimiento; incluso, incide en este argumento el propio Tribunal Constitucional al detallar que aun cuando por mandato legal se estableció la tramitación del proceso de cumplimiento, aquel –en buena cuenta– «no comprende la garantía de algún derecho fundamental», y estimó además la posibilidad de dilucidar el conflicto jurídico fuera de la justicia constitucional.

Así pues, en este contexto, consideramos a la Administración Pública tiene capacidad para ejecutar sus propias disposiciones bajo la interpretación legislativa idónea para la solución de los incidentes o solicitudes parte de su competencia, sin embargo, cuando el administrado es el beneficiario del acto persiste cierta limitación normativa, la misma está prescrita en el art. 193 de la LPAG, sobre pérdida de la ejecutoriedad de los actos administrativos, al señalar que se produce cuando se cumplieron al menos dos años de la firmeza de la resolución y la administración no ha materializado ningún acto para su ejecución. Frente a ello, este dispositivo procedimental no habilita a suprimir en todo o en parte el derecho de tutela administrativa del beneficiario, en especial cuando se trata de la efectividad o reivindicación de alguno de sus derechos con contenido constitucional.

A partir del análisis de la sentencia de núm. STC núm. 07739-2013-PC/TC, del 8 de setiembre del 2016, hemos constatado que para el TC la interpretación del inciso 1 del art. 193 de la LPAG no se puede aplicar negativamente cuando la ejecutoriedad del acto es beneficioso para los intereses del administrado.

En base a la investigación realizada consideramos que esto no supone un detrimento para la Administración Pública, pues esta persigue los intereses públicos, tanto desde un plano personal entendido como un conjunto de acciones reconocidas a los ciudadanos con derechos y obligaciones ejecutables conforme a los procedimientos establecidos en la norma, y, desde un plano social entendida como aquellas decisiones destinadas a perseguir el bien común; lo cual no significa disminuir los derechos de algunos de los ciudadanos a efecto de no incidir negativamente en el caudal económico de la entidad pública; ya que, dicha disposición económica deriva justamente de la confianza del ciudadano de asistir a la jurisdicción administrativa solventada con el pago de los impuestos y el pago de arbitrios correspondientes.

Cabe adicionar a esta parte que, dicha fórmula interpretativa es reafirmada en la sentencia de núm. 06063-2014-PC/TCLIMA, del 27 de abril del 2010, donde se agrega puntualmente que inaplicar una restricción limitativa a los intereses del beneficiario se contrapone al

principio de seguridad jurídica en caso se trate sobre un caso donde se presente la inactividad de la administración como parte del fundamento de inejecutoriedad.

Por ello es controversial reconocer el derecho de tutela sin garantizar su efectividad en el plano concreto, es decir, convertir los derechos administrativos solo al ámbito declarativo bajo el riesgo de una probable inejecutoriedad; una alternativa que con regularidad acontece, provocando un grado de indefensión al administrado. La vía constitucional genera, en cierto modo, tutela efectiva, pero no soluciona la problemática, sin embargo, estimamos que una reforma al contenido del artículo 193 posibilitaría una solución práctica a este fenómeno problemático.

Una posición crítica sobre la posibilidad de tutela constitucional a propósito de lo anteriormente postulado, se establece en la sentencia analizada de núm. 02480-2014- PC/TC, del 01 de agosto del 2012, acotando que el control constitucional solo es operante cuando se cumplen con todos los requisitos en conjunto y no por separado; el incumplimiento de alguno de ellos provoca la improcedencia de la demanda, lo cual es constitucionalmente legítimo, en tanto esta jurisdicción solo se avoca a la garantía del contenido fundamental de los derechos constitucionalmente reconocidos.

Es primordial entender que el proceso de cumplimiento es un sistema excepcional, pues de otra forma, el proceso en mención se desnaturalizaría, perdiendo su carácter sumario, donde la actividad probatoria es mínima. No obstante, como hemos expuesto en párrafos anteriores, el asumir que la vía constitucional de cumplimiento soluciona los problemas propios de las instancias administrativas es tratar de ocultar el problema con un solo dedo, pues, el proceso constitucional tutela los derechos constitucionales ya lesionados, es decir, recompone el estado constitucional de las cosas, cuando la prerrogativa administrativa debería procurar nunca salir de este ámbito.

En ese sentido, consideramos que aquellos actos administrativos donde se verifiquen las formalidades para poder ser objeto de revisión bajo la demanda de cumplimiento, pero donde la controversia comprenda la ausencia de ejecutoriedad por el transcurso del tiempo, deberán encontrar resolución dentro del ámbito administrativo, basándose principalmente en los preceptos instaurados en las sentencias del TC: la primacía del principio de legalidad, principio de autotutela, el derecho a la tutela administrativa efectiva del administrado, y la economía procesal.

Conforme al pronunciamiento del TC, reconociendo a la capacidad de defensa de los ciudadanos en el resguardo constitucional de sus libertades, independientemente de la naturaleza de lo pretendido (civil, penal, administrativo, mercantil, laboral, etc.) bajo el objetivo de no generar el estado de indefensión administrativa, siendo a interpretación del presente trabajo lo que se genera con la actual interpretación del art. 193 de la Ley. El núcleo fuerte del acto de defensa como derecho vulnerado cuando en un procedimiento administrativo los ciudadanos se encuentran imposibilitados de concretar sus intereses frente a una entidad pública.

Específicamente, la imposibilidad de materializar un acto administrativo reconocido mediante un procedimiento administrativo se contrapone en línea directa con la tutela administrativa efectiva. Los procesalistas argentinos Perrino (2013) y Canosa (2020) entienden a este principio procesal como una garantía y derecho que contiene sub-derechos; ambas dimensiones se condicen e incorporan un robusto significado a la idea de la efectividad de una garantía sometida al procedimiento, teniendo como punto de intersección al objeto de su protección el cual es el favorecimiento de los derechos administrativos de las personas; no solo desde el plano de acceso a la justicia, sino también a la efectividad de la decisión dispuesta.

Por efectividad, se deriva la noción de garantía como materialización del derecho, siendo así, un precepto fundamental no es efectivo si no puede producir cambios en la realidad, es decir, si la disposición administrativa no se puede ejecutar, o directamente no se pretende ejecutar, incide en la afectación a la dimensión garantista de la tutela; más no en su vertiente como derecho; pues, la pretensión y el procedimiento demuestran que existe una tutela inacabada o de plano solo asiste a la mera declaración o reconocimiento.

A modo de comentario sobre todo lo analizado, podemos advertir que la controversia planteada no supone una problemática diáfana, pues sería impreciso denunciar una inacción por parte la Administración Pública a efecto de resolver los problemas interpretativos del inc. uno del art. 193 de la Ley 27444, pues, por esta misma normativa se encuentran sujetos rigurosamente a los principios de legalidad, uniformidad, y el ejercicio legítimo del poder. Sin embargo, también son principios de todo procedimiento administrativo: a) debido procedimiento, el uso de la razón como criterio de la lógica, c) eficacia y eficiencia, y d) la responsabilidad administrativa.

Otro aspecto relevante, es que no existe dentro de la Ley 27444 el reconocimiento de la tutela administrativa efectiva, sino, como hemos anotado, sub principios que lo componen, esto, por increíble que parezca, provoca en muchas ocasiones que la tutela administrativa sobre actos con disposiciones ejecutables sea meramente declarativa, lo cual ha contrapuesto la interpretación en sede administrativa y la instancia constitucional donde si es reconocida hasta en tres dimensiones (principio, garantía y derecho).

Además, no escapa del presente análisis que, de los casos analizados este principio de efectividad de la tutela administrativa es reconocida desde la primera instancia constitucional, siendo el Tribunal Constitucional quien desarrolla los parámetros de la autotutela y los requisitos para la admisibilidad de actos administrativos en el proceso de cumplimiento.

Sobre la autotutela administrativa, en palabras de Villalobos (2022), tiene un tinte histórico pues deriva de los tiempos con sistemas políticos radicalizados (estados absolutistas o la época de la Revolución Francesa), donde el ente gobernante no requería ningún tipo de autorización para materializar su decisiones o intereses. Dicha prerrogativa se diferencia de los esquemas estructurales actuales en tanto, las disposiciones de la Administración Pública pueden ser sujetas a control posterior, sin embargo, todavía prevalece su primacía ordinaria, pues sigue siendo la máxima autoridad dentro de su ámbito político-administrativo.

Mismo marco conceptual fue nombrado por el ex-tribuno Dominguez Haro en la sentencia analizada de núm. 00557-2022- PA/TC, del 28 de agosto del 2022, donde a través de su voto singular sobre el caso, estima que la potestad de autotutela administrativa permite a toda entidad pública ejercer actos de materialización de sus decisiones, no obstante, el límite de esta capacidad se aplica cuando la entidad se somete a otra jurisdicción; como por ejemplo, el orden judicial, el cual una vez activado por parte del administrado o la entidad se convierte en el responsable de la causa, por ende, solo después de la decisión judicial la entidad pública recobra la capacidad de materializar el *mandamus* contenido en su acto administrativo.

Otros rasgos de estas épocas convulsionadas con sistemas gubernamentales autoritarios son la presencia de actos arbitrarios, abusivos o irregulares (Romero, 2017). Además de los anotados, podemos aseverar también la continuidad de la falta de efectividad cuando el acto administrativo no beneficia directamente a la entidad pública; dicho efecto es, cuanto menos,

lesivo a los intereses del ciudadano en general, pues, crea una especie de repetitividad cíclica fundamentada en la incorrecta interpretación del precepto normativo ubicado en el inciso 1 del artículo 193 de la Ley 27444.

2.2. Propuesta de *lege ferenda* en torno a la problemática

Ahora bien, es necesario también precisar que algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, cuestionan la necesidad de recurrir a un proceso de cumplimiento a efecto de solicitar la ejecutoriedad de actos administrativos específicos vinculados al art. 193 de la Ley.

Nuestra posición se decanta por estimar la necesidad de un proceso de cumplimiento en el orden constitucional ante algunos supuestos concretos, sin embargo, estimamos también la necesidad de considerar la reforma al dispositivo en referencia, pues posibilitaría una menor incidencia en el tráfico procesal constitucional y traería como consecuencia directa, un beneficio para el administrado, debido a que aquel no tendría que acudir a la vía jurisdiccional a efecto de hacer valer su derecho, pues la autotutela de la Administración Pública debería ser suficiente para efectiviza los intereses del administrado, y en segundo plano.

Al inicio de nuestra investigación, se determinó que la problemática en estricto era la interpretación que se efectuaba al inciso 1 del artículo 193 de la Ley 27444, además se señaló que es responsabilidad de la administración efectuar una interpretación perjudicial al administrado, puesto que el transcurso del tiempo establecería que dicho acto administrativo obtenga la calidad de inejecutable.

Ahora bien, la propuesta de *lege ferenda*, estima como primera conclusión que el artículo 193 de la Ley 27444, necesita una modificatoria bastante concreta respecto de la finalidad de los efectos que determina en torno a la ausencia de ejecutoriedad del acto administrativo para que sólo comprendan a las actuaciones de la administración donde el beneficiario sea diferente al administrado, puesto que, cuando ambas clasificaciones recaigan sobre la misma persona, la consigna debe estimarse clara y decantar por favorecer actos que incluso tengan más de dos años desde su expedición.

En el decurso de nuestra investigación se ha determinado también algunas situaciones en las que la administración alega el incumplimiento del acto administrativo para la justificación de inexigibilidad e incluso su ineficacia, instituciones que claramente contienen

un fundamento distinto pero que tienen directa incidencia en nuestra investigación puesto que generan la incoación de procesos constitucionales.

Aunque la finalidad de la investigación era analizar los pronunciamientos en los que se encuentre en debate la ejecutoriedad del acto administrativo, también es necesario evidenciar que existen dos factores adicionales (inexigibilidad e ineficacia) los cuales justifican la incoación de procesos de cumplimiento y que constituyen un factor a evaluar.

La problemática en referencia deberá ser objeto de un estudio destinado a abordar en estricto dicho escenario jurídico y la repercusión que tiene aquella situación ante los procesos constitucionales que se han establecido durante un periodo de análisis.

Gran parte de las decisiones analizadas del Tribunal Constitucional, han evidenciado que alegar supuestos de inexigibilidad e incluso ineficacia de los actos administrativos son argumentos recurrentes para la defensa de las entidades públicas, aunado claro está, a supuestos de ausencia de ejecutoriedad al haberse transcurrido el plazo ordinario de dos años. Ahora bien, este fundamento implica una interpretación extensiva del artículo 193 de la Ley 27444, pues las entidades públicas tienden a justificar la inejecutoriedad de actos administrativos por el devenir del tiempo, sin establecer si ese transcurso temporal es atribuible en alguno de sus extremos a la responsabilidad del administrado.

Esta tendencia genera que los procedimientos administrativos declaren o reconozcan derechos, e incluso dispongan ejecuciones de actos administrativos, pero, sin dar el debido seguimiento a su cumplimiento, esta irregularidad tiene mayor recurrencia cuando el acto a ejecutar es en beneficio del administrado recurrente.

La perspectiva normativa que se tiene al respecto, radica en que se debe tener una clara interpretación legal que no condicione la relación entre los sujetos del procedimiento administrativo. Razón por la cual, la conclusión preliminar de esta investigación es establecer la necesidad de una modificatoria al dispositivo en referencia y así determinar un cumplimiento desde el ámbito administrativo y con la finalidad de impedir la incoación — innecesaria— de procesos de cumplimiento a nivel jurisdiccional.

Conclusiones

1. Respecto del objetivo general se ha determinado que unos de los factores que incide en la incoación de procesos de cumplimiento es la ausencia de ejecutoriedad de actos administrativos donde el administrado es el beneficiario, es de entender que esta situación se evidencia por una interpretación dispareja del contenido del art. 193 de la Ley 27444. Esto se debe a la pérdida de la ejecutoriedad del acto administrativo en relación con el tiempo que discurre entre la emisión y la materialización del acto, por otro lado, la inexigibilidad del acto administrativo hace referencia a la imposibilidad de concretar el acto administrativo por factores ajenos a la administración, mientras que a su turno la ineficacia alude sólo a la ausencia de requisitos establecidos como presupuestos del acto administrativo.

2. Respecto del objetivo específico número uno, la incidencia de la ausencia de ejecutoriedad radica en la afectación de derechos plausibles de control constitucional mediante el proceso de cumplimiento, no obstante, es también parte del análisis contextual que no es idóneo para el administrado recurrir a la instancia constitucional, pues debido a la realidad procesal de los juzgados con competencias constitucionales, estos reciben una respuesta muy dilatada en el tiempo, teniendo que pasar por tres instancias constitucionales cuando la incidencia de la ausencia de la inejecutoriedad es una problemática netamente administrativa.

3. Sobre el objetivo específico número dos se tiene que, de la interpretación adecuada del art. 193 de la Ley 27444, y conforme la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se concluye que se debería excluir del efecto de ausencia de ejecutoriedad a los en beneficio de

los intereses del administrado. Aquello, guarda relación con la jurisprudencia constitucional, donde se ha detallado que existe una situación desfavorable para con el administrado, cuando se interpreta el art. 193 en perjuicio de sus intereses. Pues, lo que sanciona dicho precepto normativo es la inactividad material de la administración para ejecutar sus actos administrativos, sin embargo, aquella nómina evidencia un escenario contrario en relación al administrado, puesto que no existe asimetría de facultades y obligaciones entre aquellos dos partícipes del procedimiento.

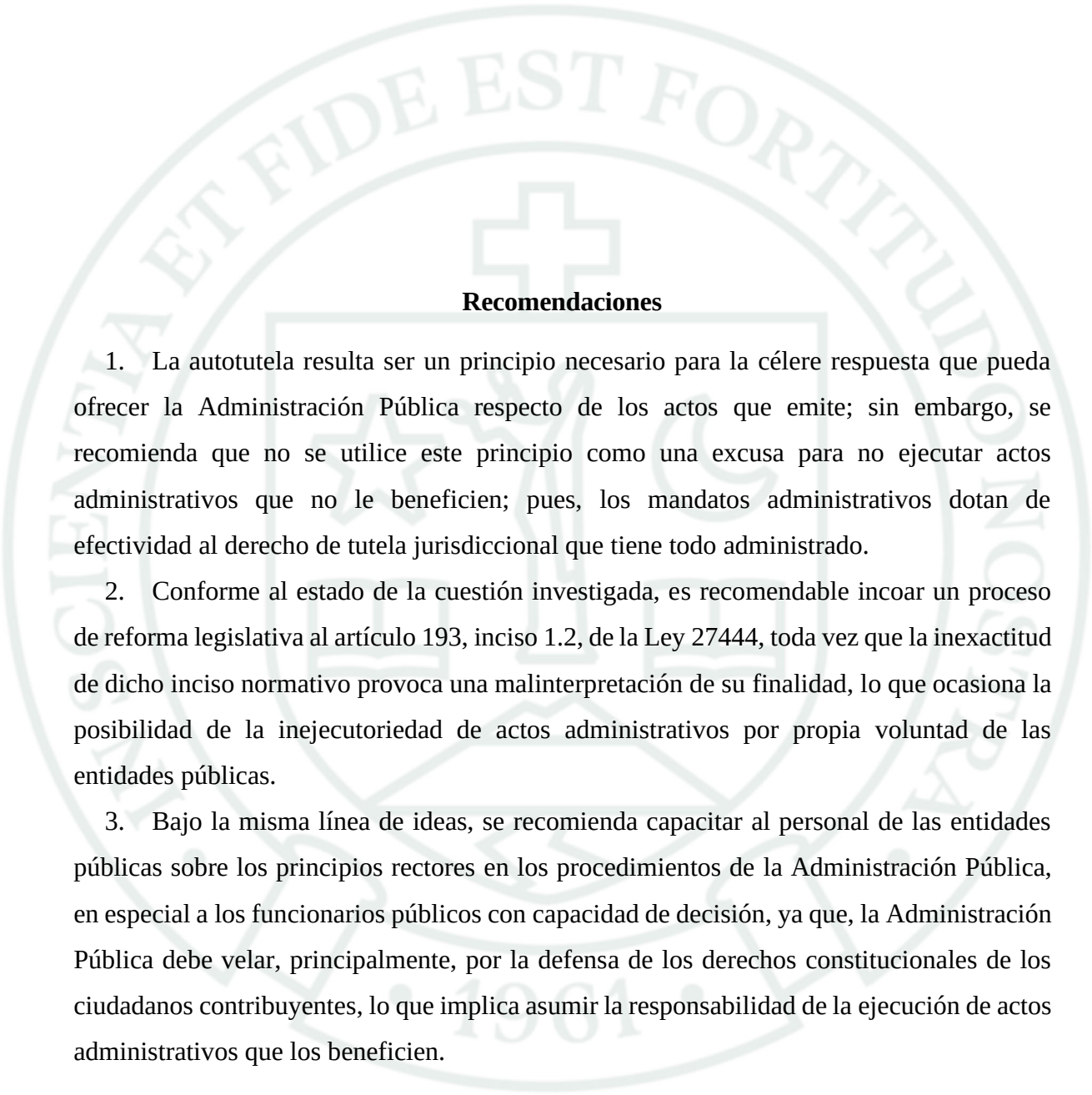
4. Sobre el objetivo específico número tres, el derecho procesal constitucional ha masificado la capacidad de tutela del proceso de cumplimiento, ya que mediante este tipo de proceso se puede ejercer control administrativo constitucional, tanto en su vertiente material como en su dimensión formal. La ejecutoriedad o ausencia de esta en relación a un acto administrativo tiene incidencia directa en la tutela jurisdiccional, debido a que uno de los parámetros de la *tutela* es que el Estado brinde una respuesta al conflicto jurídico, pero con la posibilidad de materializar aquella decisión en actos concretos, resultaría baladí que en un Estado de Derecho los pronunciamientos de la autoridad no puedan alcanzar la realización fáctica.

5. Respecto del objetivo específico número cuatro, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional han revelado que el proceso de cumplimiento no es estrictamente garante de derechos fundamentales, e incluso cuestiona la incoación de las incidencias a nivel de la justicia constitucional, y es allí donde la modificatoria posibilitaría un escenario donde las controversias —bajo la claridad de la Ley—, determine una solución de conflictos a nivel administrativo sin instaurar acciones constitucionales, donde claramente existe un debate sobre su naturaleza garantista constitucional.

6. Respecto del objetivo específico número cinco, resulta trascendente indicar la desnaturalización del proceso de cumplimiento, pues, se evoca como una instancia de ejecución del acto administrativo enmascarado en la argumentación sobre la lesión a un derecho constitucional. Por estas razones, se ha llegado a la conclusión que es necesaria efectuar una reforma al art. 193 de la Ley 27444, debido a las interpretaciones dispares que realiza la administración en contra a los intereses del administrado. Existen dos posiciones asumidas en la jurisprudencia, la primera que dicha consigna sólo opera en torno a la administración, la segunda, a su turno, opera también cuando el beneficiario del acto es el administrado.

7. Finalmente, respecto de la hipótesis planteada, es preciso indicar que existe una afectación directa a la tutela administrativa efectiva, sobre su faz material vinculada con la eficacia de decisiones adoptadas en los procedimientos administrativos, pues los administrados tienden demandar mediante vía de cumplimiento con el objeto de poder exigir el cumplimiento de una resolución administrativa; sin embargo, esta afectación es inexistente si tomamos a la tutela administrativa efectiva como un derecho pretendible, pues los administrados si participan y son escuchados en los procedimientos administrativos, incluso obteniendo respuestas favorables, pero sin ninguna seguridad de poder materializar dicha ejecución.





Recomendaciones

1. La autotutela resulta ser un principio necesario para la célere respuesta que pueda ofrecer la Administración Pública respecto de los actos que emite; sin embargo, se recomienda que no se utilice este principio como una excusa para no ejecutar actos administrativos que no le benefician; pues, los mandatos administrativos dotan de efectividad al derecho de tutela jurisdiccional que tiene todo administrado.

2. Conforme al estado de la cuestión investigada, es recomendable incoar un proceso de reforma legislativa al artículo 193, inciso 1.2, de la Ley 27444, toda vez que la inexactitud de dicho inciso normativo provoca una malinterpretación de su finalidad, lo que ocasiona la posibilidad de la inejecutoriedad de actos administrativos por propia voluntad de las entidades públicas.

3. Bajo la misma línea de ideas, se recomienda capacitar al personal de las entidades públicas sobre los principios rectores en los procedimientos de la Administración Pública, en especial a los funcionarios públicos con capacidad de decisión, ya que, la Administración Pública debe velar, principalmente, por la defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos contribuyentes, lo que implica asumir la responsabilidad de la ejecución de actos administrativos que los benefician.

Referencias

- Anaya, D. (2013). *Manual de derecho administrativo: comentado, concordado, sumillado, jurisprudencias* (7ma ed.). Rodhas
- Aranzamendi, L. (2015). *Instructivo teórico-práctico del diseño y redacción de las tesis en Derecho* (2da ed.). Grijley.
- Arias, W. (2022). *Discordancia normativa de la ley de procedimiento de ejecución coactiva y su repercusión en la imposición del principio de autoridad en la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo 2020* [Tesis de pregrado, Universidad Nacional de Ucayali]. Repositorio Digital.
- Arismendiz, E. (2018). *Manual de Delitos contra la Administración Pública*. Instituto Pacífico.
- Beladiez, M. (1994). *Validez y eficacia de los actos administrativos*. Marcial Pons.
- Bello, H., y Jiménez, D. (2004). *Derecho Procesal Civil*. Paredes.
- Cabrera, M. (2001). *Derecho administrativo y Derecho Procesal Administrativo*. San Marcos.
- Canosa, A. (2020). La tutela administrativa efectiva en el procedimiento administrativo sancionador. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 243-266.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22418>
- Carlos, E. (2005). *Introducción al estudio del derecho procesal*. Panamericana.
- Cervantes, D. (2013). *Manual de Derecho Administrativo*. Rodhas.
- Chiovenda, G. (1925). *Principios de derecho procesal*, Tomo II. (trad. de Casais, J.) Reus. 1922
- Comisión de Constitución y Reglamento. (2021). Dictamen recaído en los proyectos de ley 3478/2018-CR, 3754/2018-CR y 7271/2020-CR, ley de reforma del Código Procesal Constitucional. Congreso de la República.
https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/03478DC04MAY20210518.pdf
- De Oliveira, C. (2013). *El proceso civil desde la perspectiva de los derechos fundamentales*. Jurisprudencia SantaFesina.

- Delgado, J., Palomo, D., & Delgado, G. (2017). Autotutela, solución adecuada del conflicto y repossession: revisión y propuesta. *Revista de derecho* (Coquimbo), 24(2), p. 265-289.
- Díez-Picazo, L. (2005). *Sistema de Derechos Fundamentales*. Tirant Lo Blanch.
- Dromi, R. (2005). *Derecho Administrativo*. Gaceta Jurídica.
- Espinosa, E. (2018). *En defensa de la Constitución. Código Procesal Constitucional y Tutela del Ciudadano*. Gaceta Jurídica.
- Eto, G. (2019). *Derecho Procesal Constitucional*. Grijley
- Eto, G., y Melgarejo, J. (2014). *El desarrollo del Derecho Procesal Constitucional a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. Comentado en torno al sistema jurídico paraguayo*. Tribunal Constitucional del Perú.
- Ferrer, E. (2003). *Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos*. Porrúa.
- Figueroa, E. (2018). *Derecho Constitucional*. Adrus D&L.
- Fiorini, B. (1957). *Poder de Policía*. Alfa.
- Fraga, G. (1934). *Derecho Administrativo*. Porrúa.
- García de Enterría, E. (1974). La formación histórica del principio de autotutela de la Administración. *En Moneda y crédito*, (128), 59.
- García Melgarejo, V. (2019). *Autotutela de la administración pública y su relación con los procedimientos administrativos sancionadores en la Municipalidad Provincial de Huaura año-2017* [Tesis de pregrado, Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión]. Repositorio Digital.
<https://repositorio.unjfsc.edu.pe/handle/20.500.14067/3695>
- Garrido, F. (1996). *Tratado de Derecho Administrativo*. Posada.
- Gómez, M. (2002). *La inactividad de la Administración*. Aranzadi-Thomson.
- Gonzales, F. (2001). El procedimiento administrativo y el control judicial de la Administración Pública: VI Jornadas Hispano-Argentinas de Derecho Administrativo en homenaje al profesor Laureano López Rodó. 143-206.

- Gonzales, J. (1964). *El procedimiento administrativo*. Publicaciones Abella.
- Gonzales, J. (1989). *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo* (2da ed). Civitas.
- Gordillo, A. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. Ara.
- Gutiérrez, G. (2015). *Comentarios al Código Procesal Constitucional*. Grijley.
- Gutiérrez, G. (2018). *Comentarios al Código Procesal Constitucional* (2da ed.). Grijley.
- Guzmán, C. (2007). *El procedimiento administrativo*. Ara Editores.
- Guzmán, C. (2013). *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Instituto Pacífico.
- Ledesma, M. (2013). Conflicto, autotutela y control jurisdiccional. *IUS ET VERITAS*, 46, 204-219.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/download/11968/12536/>
- Linares, J. (1989). *Razonabilidad de las leyes. «Debido Proceso» como garantía innominada en la Constitución Argentina*. Astrea.
- López, F. (1988). Límites constituciones de la autotutela administrativo. *Revista de Administración Pública*, 115, 57-97.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/16960.pdf>
- Lorente, S. (2010). *Delitos de atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos y de resistencia y obediencia* [Tesis de posgrado, Universidad de Granada]. Repositorio Digital. <https://digibug.ugr.es/handle/10481/3487>
- Martel, R. (2002). *Acerca de la necesidad de legislar sobre las medidas autosatisfactivas en el proceso civil*. Biblioteca Central de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Martínez, R. (1994). *Derecho Administrativo* (2da ed.). Harla.
- Mendoza, A. (2009). *La ejecución coactiva. Comentarios al Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva*. Línea Negra.
- Míguez, L. (2015). Autotutela administrativa y tutela judicial efectiva: nuevas perspectivas para el proceso contencioso-administrativo. *Revista General de Derecho Administrativo*, (38), 2.

- Monroy, J. (1996). *Introducción al proceso civil*. Themis.
- Morón, J. (2017). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (12va ed.). Gaceta Jurídica.
- Moscoso, V. (2018). *Derecho Administrativo y Administración Pública*. Grijley.
- Moscoso, V., y Estela, J. (2018). *Derecho Administrativo y Administración Pública*. Grijley.
- Noguera, I. (2014). *Guía para elaborar una tesis de Derecho*. Grijley
- Obando, I. (2016). Panorama de la autotutela administrativa en el Código de Aguas. *Revista de Derecho Administrativo Económico de la Pontificia Universidad Católica de Chile*. (22) p. 195-207.
- Pacori, J. (2018). *Manual Operativo del Procedimiento Administrativo General*. Ubi Lex
- Palacios, G. (2012). Principios Procesales. *Revista Pontificia Universidad Católica del Perú*, 38, 266-273.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/download/13125/13736/>
- Parada, R. (2008). *Concepto y Fuentes del Derecho administrativo* (2da ed.). Marcial Pons.
- Patrón, P. (1998). *Derecho administrativo y administración Pública en el Perú*. Grijley.
- Peña, A. (2016). *Delitos contra la Administración Pública*. Instituto Pacífico.
- Perrino, P. (2013). El derecho a la tutela administrativa efectiva. *El Derecho Administrativo Hoy: 16 años después*, 75-94. <https://cassagne.com.ar/wp-content/uploads/2023/09/El-derecho-a-la-Tutela-Administrativa-efectiva.pdf>
- Piza, N., Amaiquema, F., y Beltrán, G. (2019). Métodos y técnicas en la investigación cualitativa. wAlgunas precisiones necesarias. *Revista Conrado*, 15(70), p. 455-459.
<http://conrado.ucf.edu.cu/index.php/Conrado>
- Quispe, E. (2021). *La inexigibilidad de la ejecución del acto administrativo en procesos de cumplimiento* [tesis de posgrado, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa]. Repositorio Digital Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa.
- Rios, P. (2005). *La autotutela administrativa: Una propuesta de exposición y justificación Holística*. PROIURE. <https://datospdf.com/download/la-autotutela-administrativa->

- Rizo, J. (2015). *Técnicas de investigación documental*. Universidad Autónoma de Nicaragua.
- Rodríguez, C. (2021). Nulidad de oficio de los actos administrativos. *Ius Et Praxis*, 53(53), 151-173. <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2021.n053.5055>
- Romero, Y. (2017). *La desnaturalización de la autotutela administrativa en el procedimiento de ejecución coactiva regulado en la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/11775>
- Salazar, R. (2004). *La función administrativa*. Colegio de Abogados de Lima.
- Segarra, D. (2022). *La autotutela administrativa y la lesividad en el derecho administrativo ecuatoriano*. Universidad de Cuenca.
- Sosa, J. (2015). Crítica a la dignidad humana y la noción de “necesidades básicas” como un posible mejor fundamento para los derechos. *THEMIS Revista De Derecho*, (67), 87-99. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/14459>
- Tito, Y. (2009). El proceso de cumplimiento, reglas y figuras procesales desarrolladas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano luego del caso Villanueva Valverde. En *AAVV: Compendio de instituciones procesales creadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, p. 157-201.
- Vargas, A. (1999). Teoría General de los Procesos Urgentes. En *Medidas Autosatisfactivas. Parte General. Ateneo de Estudios del Proceso Civil*. Rubinzal – Culzoni. p. 75-182.
- Vega, K. (2015). *La extralimitación estatal de la autotutela administrativa en materia tributaria*. Pontificia Universidad Nacional de Ecuador.
- Villalobos, V. (2022). Apuntes introductorios sobre los fundamentos de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. *Revista De Derecho*, 23(1), 133–162. <https://revistas.udep.edu.pe/derecho/article/view/3131>
- Zagrebelsky, A. (2003). *El derecho dúctil*. Trotta.

Zanobini, G. (1994). *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I. Arayu.

Zavala, J. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Edilex

Legislación

Constitución Política del Perú [Const]. Art 118, 139 inciso 3, 200. Diciembre 29 de 1993 (Perú)

Nuevo Código Procesal Constitucional [NPC]. Ley N°31307. 2021. arts 65, 67, 68, 70, I y IV del Título Preliminar, 24 de julio del 2021 (Perú).

Ley N°27444 de 2001. Ley del Procedimiento Administrativo General. 11 de abril de 2001. DO. El Peruano.

Código Procesal Constitucional [CPCons]. LEY N° 28237. 2004. Arts. 44, 53, 103, 651. Mayo 28 de 2004 (Perú).

Ley N° 1510 de 1912. Ley Orgánica del Poder Judicial. Julio 28 de 1912. (Perú).

Jurisprudencia

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 00168-2005-PC/TC (M. P. Alva Orlandini; septiembre 9 del 2005).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 00191-2003-AC/TC (M. P. Alva Orlandini; septiembre 26 del 2003).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 07739-2013-PC/TC (M. P. Miranda Canales; septiembre 08 del 2016).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 02479-2014-PC/TC (M. P. Ledesma Narváez; abril 19 del 2017).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 06063-2014-PC/TC (M. P. Miranda Canales; marzo 22 del 2017).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 02480-2014-PC/TC (M. P. Miranda Canales; junio 01 del 2016).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 03823-2016-PC/TC (M. P. Ernesto Blume Fortini, 23 de noviembre del 2016)

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 00557-2022-PA/TC (M. P. Helder Domínguez Haro; 17 de abril de 2023).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 03845-2021-PA/TC (M. P. Gustavo Gutiérrez Ticse; 12 de abril de 2023).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 02695-2006-PC/TC (M. P. Landa Arroyo; abril 14 del 2009).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 0015-2005-PI/TC (M. P. García Toma; enero 5 del 2006).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 02002-2006-PC/TC (M. P. Gonzales Ojeda; mayo 12 del 2006).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 08455-2013-PC/TC (M. P. Blume Fortini; septiembre 03 del 2014).

Tribunal Constitucional del Perú Proceso 1156-98-AC/TC (M. P. Acosta Sánchez; junio 24 del 1999).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 3962-2005-PC/TC (M. P. García Toma; enero 06 del 2006).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 00273-2011-PC/TC (M. P. Vergara Gotelli; enero 09 del 2012).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 05427-2009-PC/TC (M. P. Mesía Ramírez; junio 30 del 2010).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 00986-2010-PC/TC (M. P. Mesía Ramírez; octubre 11 del 2010).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 00110-2014-PC/TC (M. P. Urviola Hani; diciembre 10 del 2015).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 0763-2005-PA/TC (M. P. Alva Orlandini; abril 13 del 2005).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 9727-2005-PHC/TC (M. P. Bardelli Lartirigoyen; octubre 06 del 2006).

Tribunal Constitucional del Perú. Proceso 7289-2005-AA/TC (M. P. García Toma; mayo 03 del 2006).

Corte Constitucional del Perú. Proceso 1797-2002-HD/TC (M. P. Alva Orlandini; enero 29 del 2003).

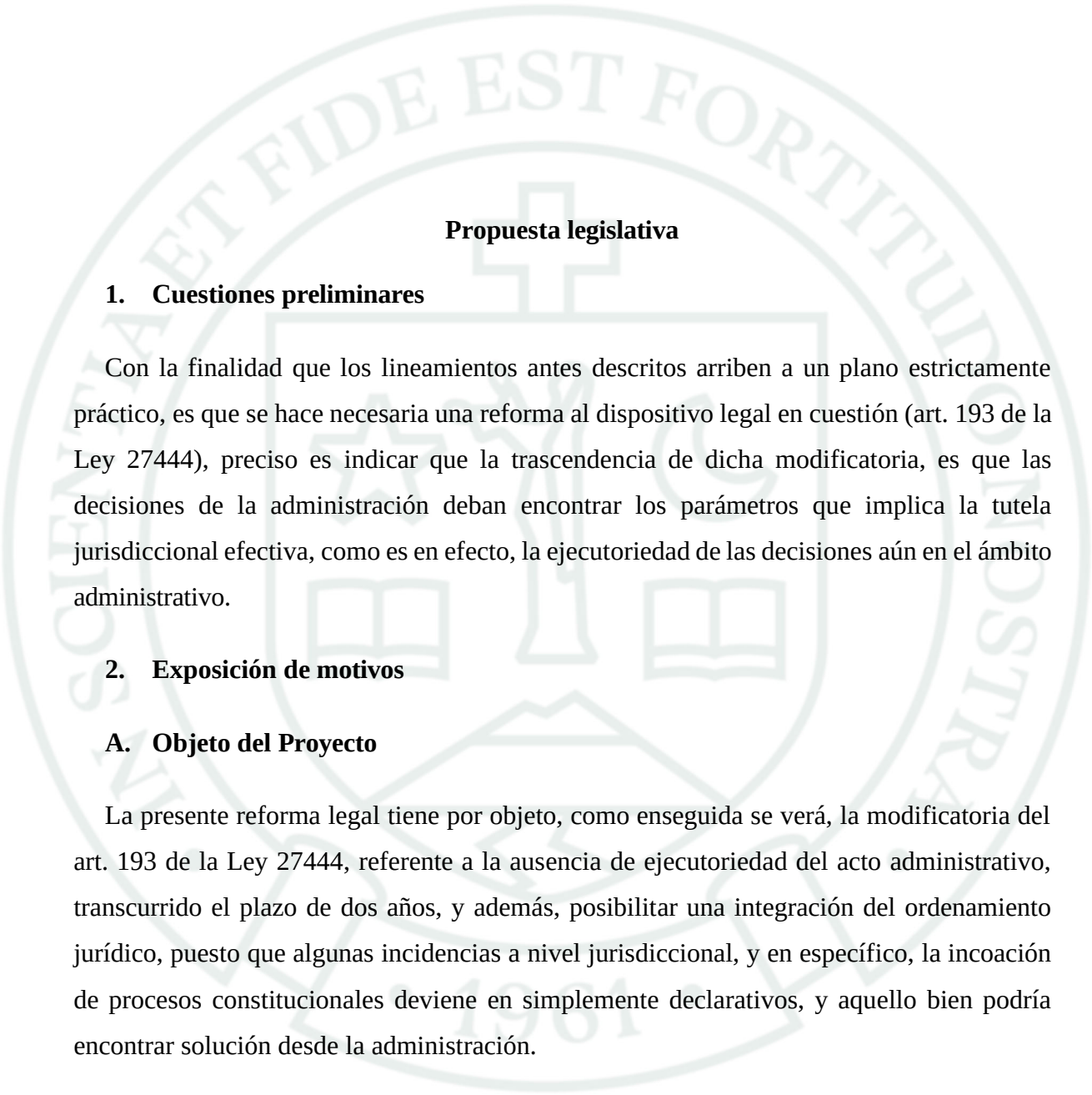
Tribunal Constitucional del Perú. Expediente número 05-2022 (M. P. Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse; 3 de junio de 2008).

Resolución Directoral Regional número 4465-2012-GRL-DRLE-D (5 de diciembre de 2012)

Gobierno Revolucionario del Perú. (1974). Decreto Ley N.º 20530: Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley N.º 19990 .

Anexos





Propuesta legislativa

1. Cuestiones preliminares

Con la finalidad que los lineamientos antes descritos arriben a un plano estrictamente práctico, es que se hace necesaria una reforma al dispositivo legal en cuestión (art. 193 de la Ley 27444), preciso es indicar que la trascendencia de dicha modificatoria, es que las decisiones de la administración deban encontrar los parámetros que implica la tutela jurisdiccional efectiva, como es en efecto, la ejecutoriedad de las decisiones aún en el ámbito administrativo.

2. Exposición de motivos

A. Objeto del Proyecto

La presente reforma legal tiene por objeto, como enseguida se verá, la modificatoria del art. 193 de la Ley 27444, referente a la ausencia de ejecutoriedad del acto administrativo, transcurrido el plazo de dos años, y además, posibilitar una integración del ordenamiento jurídico, puesto que algunas incidencias a nivel jurisdiccional, y en específico, la incoación de procesos constitucionales deviene en simplemente declarativos, y aquello bien podría encontrar solución desde la administración.

B. Antecedentes

La denominada ejecutividad del acto administrativo alude al común atributo de todo acto administrativo de ser eficaz, vinculante o exigible, por contener una decisión, declaración o una certificación de la autoridad pública. En este sentido, la ejecutividad equivale a la aptitud

que poseen los actos administrativos como cualquier acto de autoridad para producir frente a terceros las consecuencias de toda clase que conforme a su naturaleza deben producir, consolidando la situación jurídica o derechos de los administrados.

La ejecutoriedad del acto administrativo es directa sobre los administrados que son destinatarios del acto, sean perfectamente individualizados o tengan que ser individualizados en su ejecución, ya le beneficie o perjudique, reconozca o constate derechos o cualquier otra circunstancia. Pero, el acto también es ejecutivo, de manera indirecta, respecto de otros administrados, en la medida que todos tienen el deber de respetar, cumplir y acatar la situación jurídica contenida en el acto.

C. Fundamentación de la propuesta

La ejecutoriedad en esencia es una consecuencia del acto administrativo y su sustento constitucional tiene origen en el numeral 1 del artículo 118 de nuestra Constitución. El TC ha señalado que «aun cuando la Administración Pública tiene la capacidad para proteger directamente sus intereses, esta facultad de auto tutela de la Administración Pública de ejecutar sus propias resoluciones sustentada en los principios de presunción de legitimidad y de ejecución de las decisiones administrativas implica la tutela de los derechos fundamentales de los administrados que puedan verse amenazados o vulnerados por la actividad de la Administración, como son los derechos al debido procedimiento y a la tutela judicial efectiva».

El problema en cuestión surge cuando la administración interpreta el art. 193 de la Ley 27444 inadecuadamente, trasgrediendo los estándares constitucionales, en el entendido que aquellos actos, aun cuando el beneficiario sea el administrado, carecen de ejecutoriedad transcurrido el plazo de dos años, y es allí donde debemos enfocar nuestra atención, puesto que desde nuestra perspectiva existen sucesos que inciden directamente en el contenido del proceso de cumplimiento.

Una reforma parcial adecuada del dispositivo normativo en referencia —art. 193 de la Ley 27444—, posibilitará que aquella incidencia estime una disminución considerable en torno a la incoación de procesos en el marco de la tutela jurisdiccional, más aún como se tiene documentado, en ocasiones el proceso es declarativo sobre una decisión ya adoptada.

El art. 193 de la Ley 27444 determina que todo «acto administrativo pierde efectividad y ejecutoriedad trascurrido dos años de adquirido firmeza», esta consigna normativa interpretada desde la literalidad, imposibilita que gran número de actos al interior de la administración alcancen su efectividad, aun cuando aquellos actos favorezcan al administrado, y, además, omitiendo el fundamento de aquel precepto legal.

Descripción del problema

Nuestra normatividad administrativa ha establecido claramente, que el transcurso del tiempo —dos años en específico—, tiene como efecto que el acto administrativo firme, pierda «ejecutoriedad», y es allí en esencia, donde radica nuestra reforma, y a su vez, la implicancia de este suceso en el quehacer del proceso de cumplimiento.

Ciertamente el proceso de cumplimiento resguarda la protección de un derecho legal de orden administrativo, y lo que en esencia es el objeto del proceso es la *inactividad material de la administración*, sin embargo, cuando el administrado es el beneficiario del acto, acontece un escenario completamente diferente.

Exposición del problema específico

La pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo, desde una perspectiva constitucional de la tutela jurisdiccional, implica sancionar la inactividad de la administración, y además, que prevalezca la seguridad jurídica en el entendido que una situación de incertidumbre en el administrado, es una clara muestra de desventaja entre la situación jurídica del administrado y el Estado.

Enfoque analítico y crítico del hecho

Lo cierto hasta aquí, es que la perspectiva de interpretación asumida por la administración comprende una transgresión a los derechos del administrado cuando aquel es el beneficiario del acto administrativo. La reforma en mención —atendiendo a nuestra investigación— determinó que la *administración* incurre en algunos equívocos al equiparar categorías jurídicas como la nulidad, ineficacia e inexigibilidad. La situación en referencia encuentra relevancia en el marco constitucional puesto que genera incidencias en el interior del proceso de cumplimiento.

Alternativa de solución del problema

Una de las cuestiones de mayor relevancia es la reforma del art. 193 de la Ley 27444, la innovación en referencia posibilitará que aquellos actos administrativos arriben a una solución fuera del proceso constitucional, en consecuencia, procuramos efectuar una modificatoria al dispositivo legal en mención (art. 193 de la Ley 27444).

D. Análisis costo beneficio

La presente reforma no generará gasto alguno al erario nacional, por el contrario, promoverá un sistema de resolución de conflictos anterior al sistema judicial, y además, beneficiará al administrado en la obtención de una respuesta certera, concreta y material por parte de la administración.

E. Efecto de la norma a nivel nacional

La referida iniciativa legislativa, obedece a garantías constitucionales que toda persona tiene al encontrarse inmersa en un procedimiento administrativo o incluso fuera de este, y además posibilita que exista cohesión de criterios jurisdiccionales, efectivizando los parámetros de interpretación de dicho dispositivo normativo.

F. Reforma legal

El contenido actual del art. 193 de la Ley 27444, conlleva una interpretación en ocasiones perjudicial para el administrado, y además, dicha categoría jurídica es tergiversada con parámetros de inexigibilidad o incluso ineficacia. El precepto normativo en la actualidad es el siguiente:

Art. 193: Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo

193.1 Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos pierden efectividad y ejecutoriedad en los siguientes casos:

193.1.1 Por suspensión provisional conforme a ley.

193.1.2 Cuando transcurridos dos (2) años de adquirida firmeza, la administración no ha iniciado los actos que le competen para ejecutarlos.

193.1.3 Cuando se cumpla la condición resolutive a que estaban sujetos de acuerdo a ley.

193.2 Cuando el administrado oponga al inicio de la ejecución del acto administrativo la pérdida de su ejecutoriedad, la cuestión es resuelta de modo irrecurrible en sede administrativa por la autoridad inmediata superior, de existir, previo informe legal sobre la materia.

Luego de la eventual reforma el art. 193 de la Ley 27444, quedaría redactado de la siguiente manera:

Art. 193: Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo

193.1 Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos pierden efectividad y ejecutoriedad en los siguientes casos:

193.1.1 Por suspensión provisional conforme a ley.

193.1.2 Cuando transcurridos dos (2) años de adquirida firmeza, la administración no ha iniciado los actos que le competen para ejecutarlos. ***La disposición en referencia no es aplicable cuando el beneficiario del acto administrativo es el administrado.***

193.1.3 Cuando se cumpla la condición resolutive a que estaban sujetos de acuerdo a ley.

193.2 Cuando el administrado oponga al inicio de la ejecución del acto administrativo la pérdida de su ejecutoriedad, la cuestión es resuelta de modo irrecurrible en sede administrativa por la autoridad inmediata superior, de existir, previo informe legal sobre la materia.