



Universidad Nacional
Federico Villarreal

VRIN | VICERRECTORADO
DE INVESTIGACIÓN

ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO

ALCANCES DEL PROCESO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO URGENTE

Línea de Investigación:
Procesos jurídicos y resolución de conflictos

Tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho

Autor:

Jiménez Vivas, Javier Eduardo

Asesor:

Navas Rondón, Carlos Vicente
(ORCID: 0000-0001-7110-418X)

Jurado:

Ramos Suyo, Juan Abraham
Gonzáles Loli, Martha Rocío
Vigil Farias, José

Lima – Perú
2023

A todos los cultores del derecho administrativo
peruano, por décadas perdido entre técnicas de gestión
caducas y normatividad reglamentaria limitante.

“Las partes del cuerpo son muchas, pero el cuerpo es uno; por muchas que sean las partes, todas forman un solo cuerpo. (...).

Un solo miembro no basta para formar un cuerpo, sino que hacen falta muchos. Supongan que diga el pie: <No soy mano, y por lo tanto yo no soy del cuerpo>. O también que la oreja diga: <Ya que no soy ojo, no soy del cuerpo>. Tampoco por eso deja de ser parte del cuerpo. Si todo el cuerpo fuera ojo, ¿cómo podríamos oír? Y si todo el cuerpo fuera oído, ¿cómo podríamos oler? (...).

Si todos fueran el mismo miembro, ¿dónde estaría el cuerpo? Pero hay muchos miembros y un solo cuerpo.

El ojo no puede decir a la mano: <No te necesito>. Ni tampoco la cabeza decir a los pies: <No te necesito>. Aún más, las partes del cuerpo que parecen ser más débiles son las más necesarias, (...).”

Lectura de la primera carta del apóstol
San Pablo a los Corintios. 12. 12-23

ÍNDICE

Índice.....	4
Resumen (palabras clave).....	10
Abstract (key words).....	12
Prefacio.....	14
 I. INTRODUCCIÓN.....	 17
 1.1 Planteamiento del problema.....	 17
 1.2 Descripción del problema.....	 19
 1.3 Formulación del problema.....	 20
1.3.1 Problema general.....	20
1.3.2 Problemas específicos.....	21
 1.4 Antecedentes.....	 21
1.4.1 Investigaciones internacionales recientes (libros, tesis, tesinas, monografías, artículos).....	21
1.4.2 Investigaciones nacionales recientes (libros, tesis, tesinas, monografías, artículos)	24

1.5	Justificación de la investigación.....	29
1.6	Límites de la investigación.....	30
1.7	Objetivos.....	31
1.7.1	Objetivo general.....	32
1.7.2	Objetivos específicos.....	30
1.8	Hipótesis.....	32
II.	MARCO TEÓRICO.....	34
2.1	Marco conceptual.....	34
2.1.1	Derecho Constitucional.....	34
2.1.1.1	Debido Proceso y Tutela Judicial Efectiva.....	34
2.1.1.2	Control interórganos.....	42
2.1.2	Derecho Administrativo.....	53
2.1.2.1	Personalidad jurídica de la administración.....	53
2.1.2.2	El ordenamiento jurídico administrativo.....	56
2.1.2.3	Los reglamentos.....	60
A.	Concepto de reglamento.....	60

B.	La potestad reglamentaria.....	61
C.	Características de la potestad reglamentaria.....	63
D.	Características de los reglamentos.....	63
E.	Diferencias entre los actos administrativos y los reglamentos.....	71
F.	Tipos de reglamentos.....	71
G.	Control jurídico de los reglamentos.....	78
2.1.3	Proceso contencioso administrativo.....	88
2.1.3.1	Modelo de plena jurisdicción y las pretensiones del proceso contencioso administrativo.....	88
2.1.3.2	Las pretensiones del proceso contencioso administrativo urgente.....	90
A.	Las pretensiones contra actuaciones materiales de la administración que no se sustenten en acto administrativo.....	90
B.	Las pretensiones contra la omisión por parte de la administración de actuaciones a las que se encuentra obligada por ley o acto administrativo firme.....	92
2.1.3.3	Supuestos normativos identificados.....	94
A.	Ordenanza N° 2200 de la Municipalidad Metropolitana de Lima.....	94
B.	Ordenanza N° 527/MM de la Municipalidad de Miraflores.....	96
C.	Ordenanza N° 435-2016/CDLO de la Municipalidad de Los Olivos.....	97
2.1.4	Vacíos normativos.....	98

2.1.5	El proceso de acción popular.....	103
2.2	Marco filosófico.....	107
2.3	Marco histórico	112
2.4	Marco económico.....	115
2.5	Marco sociológico.....	119
III.	MÉTODO.....	123
3.1	Tipo de investigación.....	123
3.2	Población y muestra.....	124
3.3	Operacionalización de variables.....	125
3.4	Instrumentos.....	125
3.5	Procedimientos.....	126
3.6	Análisis de datos.....	126

3.7	Consideraciones éticas.....	128
IV.	RESULTADOS.....	129
4.1	Resultados de análisis descriptivo.....	129
4.2	Contrastación de hipótesis.....	143
4.2.1	Prueba de la hipótesis general.....	143
4.2.2	Formulación de la hipótesis estadística 1.....	144
4.2.3	Formulación de la hipótesis estadística 2.....	147
4.2.4	Prueba de la hipótesis estadística 1.....	150
4.2.5	Prueba de la hipótesis estadística 2.....	156
4.3	Análisis e interpretación de los resultados.....	162
V.	DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	168
VI	CONCLUSIONES.....	173
VII	RECOMENDACIONES.....	175

VIII	REFERENCIAS.....	177
IX	ANEXOS.....	189
1.	Anexo N° 1 (encuesta).....	190
2.	Anexo N° 2 (encuestas aplicadas).....	195

RESUMEN

El presente trabajo “Alcances del proceso contencioso administrativo urgente”, analiza el vacío normativo del proceso contencioso administrativo urgente frente a las actuaciones de la administración relacionadas a un reglamento y su incidencia en el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva del administrado y el principio constitucional control interórganos, formulándose la pregunta ¿Cuál es el efecto del proceso contencioso administrativo urgente frente a las actuaciones de la administración relacionadas a un reglamento?, con el objetivo de explicar el efecto del proceso contencioso administrativo urgente frente a las actuaciones de la administración relacionadas a un reglamento. Con diseño de estudio cualitativo no experimental, se aplicó una encuesta de diez preguntas con respuestas dicotómicas, la muestra estaba conformada por 10 personas, entre abogados especialistas en proceso contencioso administrativo y magistrados de la especialidad en la Corte Superior de Justicia de Lima. El procesamiento de la información recogida se analizó con el paquete estadístico Excel para la estadística descriptiva y el paquete estadístico SPSS para la estadística inferencial. Los resultados muestran que los vacíos en el artículo 26.1 y 26.2 del proceso contencioso administrativo urgente vulneran el derecho constitucional de la tutela judicial efectiva del administrado referente a pretensiones de actuación material o de incumplimiento de reglamento por parte de la administración. Dicha falta de acceso impide al órgano jurisdiccional llevar adelante un proceso que efectivice el principio constitucional de control interórganos. Las conclusiones del presente estudio, recalcan el carácter fundamental del debido proceso y la tutela judicial efectiva, en virtud de los cuales todo ciudadano debe tener una vía procesal para defender cualquier derecho sustancial, y frente a ello, el estado peruano tiene la obligación de prever aquella vía. Junto a ello, según el principio republicano del control

interórganos, toda zona de ejercicio del poder debe quedar sujeta a alguna forma de control; entre estas la potestad reglamentaria, que es el principal poder confiado por la constitución a la administración, concretizado en normas infralegales llamadas “reglamentos”, entre los cuales algunos imponen a la administración pública la obligación de realizar determinadas acciones, así como otros permiten a la administración la realización de actos materiales. Sin embargo, no está prevista la vía procesal para exigir a ésta el cumplimiento de lo primero o para oponerse a eventuales excesos en lo segundo (vías de hecho). El proceso contencioso administrativo es la vía procesal para controlar el ejercicio de la función administrativa y para tutelar los derechos e intereses de los ciudadanos. A su interior, el proceso contencioso administrativo urgente concreta ello ante omisiones a lo previsto en la ley y en actos administrativos firmes, pero no incluye a los mandatos contenidos en reglamentos. También cumple igual finalidad ante vías de hecho ocurridas en cumplimiento de actos administrativos firmes, pero no alcanza a las acciones materiales que apliquen lo previsto en reglamentos. Por ello, la regulación del proceso contencioso administrativo urgente cuenta con dos vacíos normativos; uno al no incluir a los reglamentos entre los instrumentos que imponen obligaciones a la administración pública; otro al no ubicar a los reglamentos entre las herramientas que, permitiendo actuaciones materiales, podrían generar vías de hecho. Ambos vacíos contravienen los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela procesal efectiva, e impiden al Poder Judicial aplicar el principio de control interórganos.

Palabras claves: Proceso contencioso administrativo urgente, tutela judicial efectiva, control interórganos, vacío normativo.

ABSTRACT

The present work "Scope of the urgent administrative contentious process", analyzes the regulatory void of the urgent administrative contentious process against the actions of the administration related to a regulation and its impact on the constitutional right to effective judicial protection of the administered and the constitutional principle inter-agency control, asking the question: What is the effect of the urgent contentious administrative process against the actions of the administration related to a regulation?, with the aim of explaining the effect of the urgent contentious administrative process against the actions of the administration related to a regulation. With a non-experimental qualitative study design, a survey of ten questions with dichotomous answers was applied, the sample consisted of 10 persons, lawyers specialized in contentious-administrative process or judges of the Superior Court of Lima. The processing of the collected information was analyzed with the Excel statistical package for descriptive statistics, the SPSS statistical package for inferential statistics. The results show that the gaps in article 26.1 and 26.2 of the urgent contentious-administrative process violates the constitutional right of effective judicial protection of the administered regarding claims of material action or breach of regulations by the administration, also shows that it does not violate the constitutional principle of inter-organ control. The conclusions of this study emphasize the fundamental nature of due process and effective judicial protection, under which every citizen must have a procedural way to defend any substantial right, and in the face of this, the Peruvian State has the obligation to provide for that route. At the same time, according to the republican principle of inter-organizational control, any area of exercise of power must be subject to some form of control; among these the regulatory power, which is the main power entrusted by the constitution to the administration, under-legal

norms called "regulations", among which some impose on the public administration the obligation to perform certain actions, as well as others allow the administration to perform of material acts; but there is no provision for procedural means to require compliance with the former or to oppose possible excesses in the latter (factual means). The contentious-administrative process is the procedural way to control the exercise of the administrative function and to protect the rights and interests of citizens. Inside, the "urgent contentious-administrative process" concretizes this before omissions to what is foreseen in the law and in final administrative acts, but does not include the mandates contained in regulations. It also fulfils the same purpose in the event of a factual event occurring in compliance with firm administrative acts, but does not cover material actions that apply the provisions of the regulations. Therefore, the regulation of the contentious-administrative process urgently, it has two normative gaps: one in not including the Regulations among the instruments that impose obligations on the public administration; another in not placing the regulations among the tools that, allowing material actions, could actually generate pathways. Both gaps violate the fundamental rights to due process and effective procedural protection, and prevent the judiciary from applying the principle of inter-organizational control.

Keywords: urgent administrative contentious process, effective judicial protection, inter-agency control, regulatory gap.

PREFACIO

Hablar del derecho es ingresar en la sociedad, es tocar al individuo, es referirse a la vida misma. El derecho es eso, la comunidad entre los individuos que viven en sociedad, es la organización e interacción de aquellos dentro de ésta última, es el conjunto de facetas que brotan, se muestran y se suceden en su interior; facetas que son representadas por cada uno de los diferentes actores, sean estos individuales, colectivos o estatales; sean estos autóctonos, tradicionales o recientes. El derecho es la vida humana renovándose todos los días en cada nacimiento, en cada decisión, en un contrato o en una ley, en una inversión o en una innovación, en toda conducta o valoración.

Uno de los principales actores dentro del entarimado individual-organizacional-social descrito es el estado. Como concepto complejo, puede ser aprehendido como categoría desde varios ángulos del conocimiento humano. Socialmente es la forma en la cual se organiza una sociedad. Políticamente es también una organización, pero esta vez en torno a un insumo vital: el poder. Económicamente es la institución que dirige la marcha económica de una sociedad o que acompaña esa dirección, dentro de intensidades y matices. Finalmente, desde una óptica jurídica, es la organización de la sociedad en torno a valores, principios y tradiciones, así como en base a un ordenamiento normativo generado a partir de tales elementos.

La visión jurídica del estado es doble. Desde el exterior, el estado es un sujeto de derecho interviniente en espacios de concurrencia con los diversos estados, formados alrededor de temas de común, grupal o individual interés; sujetos que se organizan a partir de la costumbre y de la normatividad emanada y compartida por estos, que crean un ámbito de interacción externo. Hacia el interior, el estado también es un sujeto de derecho, que se relaciona e interactúa de diversas

maneras, con los ciudadanos solos y organizados, con empresas, sindicatos, sectores productivos o manufactureros, con comerciantes o transportistas, etc.; dentro de los cauces fijados por el ordenamiento jurídico diseñado para regular dicho relacionamiento.

Pero el Estado no toma parte como tal de dicho múltiple y variadísimo relacionamiento e interactuar. Para hacerlo cambia de ropaje, fracciona su cuerpo, especializa sus habilidades, divide su poder. Para ello se vale de acciones como la descentralización, la desconcentración y la delegación. Para lograrlo se organiza y reorganiza permanentemente, establece jerarquías, fija competencias y reparte tareas. El concepto que permite hacer realidad, que hace materialmente posible lo indicado hasta aquí es el de administración pública. Esta no es otra cosa que el estado actuando hacia el interior del territorio en el cual ejerce la soberanía popular.

Las relaciones e interacciones entre la administración pública y los ciudadanos nacionales y/o residentes dentro de un país, discurren sobre un ordenamiento jurídico administrativo y se materializan mediante específicas actuaciones de la administración. Tales actuaciones quedan sometidas al control interinstitucional efectuado por el Poder Judicial, el cual debe garantizar que no exista un solo ámbito del actuar administrativo que quede exento de dicho control. Estamos así frente al principio constitucional del control interórganos y ante el derecho constitucional de tutela judicial efectiva.

La tesis que aquí empieza, es una que aprecia cómo instrumento de dicho control al denominado proceso contencioso administrativo, que ingresa en la subespecie procesal denominada “proceso contencioso-administrativo, que se detiene en dos de sus variantes y advierte que existe un ámbito de actuación administrativa que escapan a un control interórganos y, por lo tanto, no atienden el derecho a una tutela judicial efectiva. Ese ámbito se materializa a través de los reglamentos expedidos por la administración en ejercicio de su competencia normativa.

Sigamos entonces estudiando el proceso contencioso administrativo, esta vez a partir de los tópicos indicados.

I: INTRODUCCIÓN

1.1 Planteamiento del problema

Diagnóstico: El estado republicano se reserva el ejercicio del poder frente a los particulares, poder que ejerce bajo diversos controles. Un tipo son los “controles interórganos” es decir, el poder que ejerce un organismo del Estado dentro de un ámbito funcional es controlado por otro organismo como parte de su propio ámbito funcional. En Perú, el control de las funciones de la administración se realiza mediante una demanda de tutela judicial (artículo 139 inciso 3 de la constitución), denominada demanda contencioso administrativa (artículo 148 de la constitución y artículo 1 de los Textos Únicos Ordenados de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo de los años 2008 y 2019), que se tramita en un proceso contencioso administrativo (artículo 3 de ambos). Toda demanda constituye el ejercicio del derecho constitucional de tutela judicial efectiva y la aplicación del principio constitucional de control interórganos. Las pretensiones posibles en un proceso contencioso administrativo urgente, reguladas en el artículo 26 del TUO LPCA del año 2008, hoy son reguladas por el artículo 25 del TUO LPCA del año 2019 con idéntico texto que el de su antecesor:

“Se tramita como proceso urgente únicamente las siguientes pretensiones:

1. El cese de cualquier actuación material que no se sustente en acto administrativo.
2. El cumplimiento por la administración de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.

(...).”

Pronóstico: El numeral 1 contiene la pretensión de cese de vías de hecho administrativas (numeral 3 del artículo 5 de ambos TUO LPCA). Luego el numeral 2 alberga la pretensión de cumplimiento contra la administración (numeral 4 del artículo 5 de ambos TUO LPCA). Nuestro problema alcanza a estas dos pretensiones urgentes. En cuanto al numeral 1, si bien las actuaciones materiales de la administración pueden sustentarse en un acto administrativo, también pueden sustentarse en reglamentos, los cuales pueden ser dependientes de una ley (desarrollan una ley conforme al inciso 8 del artículo 118 de la Constitución o a la primera parte del inciso 3 del artículo 11 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo), o bien independientes o autónomos de una ley pues no regulan alguna, sino que establecen reglas internas, crean o reestructuran órganos, desarrollan o implementan competencias (segunda parte del inciso 3 del artículo 11 o el inciso 2 del artículo 47 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo). En cuanto al numeral 2, se olvida que las actuaciones a cuya realización la administración se encuentra obligada, pueden estar previstas en una ley o en acto administrativo, pero también en reglamentos, los cuales dependen o no de una ley.

Alternativa de solución: Respecto al numeral 1, si existe tutela judicial contra actuaciones materiales relacionadas a un acto administrativo, con mayor razón debe haberla contra actuaciones materiales vinculadas a un reglamento, pues éste es un acto de poder capaz de generar actuaciones materiales constitutivas de vías de hecho, sin que exista en Perú otra vía procesal para ofrecer tutela judicial y que sirva como control interórganos. Se debe incluir la posibilidad de cuestionar vías de hecho generadas en la aplicación de un reglamento. Sobre el numeral 2, si existe tutela

judicial para que la administración cumpla con las actuaciones a las que está obligada según leyes y actos administrativos, con más razón debe tutelarse el derecho de obtener el cumplimiento de las actuaciones previstas a su cargo en reglamentos, pues el reglamento es un acto de poder de rango menor a la ley pero con mayor ámbito de aplicación que un acto administrativo, frente al cual en Perú no tenemos una vía que ofrezca tutela judicial, quedando sin vigor el control interórganos.

Utilidad: La cobertura de los dos vacíos normativos identificados, permitirá completar los alcances del derecho constitucional de tutela judicial y del principio constitucional de control interórganos, en relación a los reglamentos de la administración pública.

Efectos: Aportar a la sociedad peruana y la comunidad jurídica, herramientas concretas y sustentadas para hacer realidad un derecho constitucional (tutela judicial efectiva) y un principio constitucional (control interórganos), en un segmento del proceso contencioso administrativo no atendido, dotando a cualquier ciudadano de la posibilidad de lograrlo.

1.2 Descripción del problema

La investigación identifica y analiza dos vacíos normativos en la regulación del proceso contencioso administrativo urgente, ambos trascendentes porque implican la desprotección de un derecho constitucional y de un principio constitucional. El primero es el derecho a la tutela judicial efectiva, el segundo es el principio de control interórganos. El proceso contencioso administrativo urgente, tiene una doble función que le encomienda el TUO LPCA: primero, controlar la

juridicidad de las actuaciones administrativas, dentro del modelo procesal de “plena jurisdicción”, y segundo, tutelar los derechos e intereses de los sujetos administrados frente a la administración pública. Entonces, la investigación revela que el proceso contencioso administrativo urgente no está logrando ambas finalidades.

La investigación es importante, pues postula como premisa la necesidad de conocer los diversos conceptos -propios del derecho constitucional, derecho administrativo y derecho procesal-, involucrados en cada una de las pretensiones posibles de ser demandadas dentro del proceso contencioso administrativo urgente, y entender que éstos se encuentran relacionados con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva y el principio constitucional de control interórganos. La investigación promueve el reconocimiento de la institución jurídica denominada reglamento, como fuente de derecho a cargo de la administración. En ese sentido, busca proponer que los sujetos administrados puedan demandar a ésta el respeto a los reglamentos al momento de efectuar concretas actuaciones materiales (no sólo el respeto a los actos administrativos firmes), y proponer que los sujetos administrados puedan demandar a la administración el cumplimiento a lo establecido en los reglamentos (no sólo en la ley o en actos administrativos firmes).

1.3 Formulación del problema

1.1.2 Problema General

¿Cuál es el efecto del proceso contencioso administrativo urgente frente a las actuaciones de la administración relacionadas a un reglamento?

1.2.3 Problemas Específicos

1. ¿El proceso contencioso administrativo urgente vulnera algún derecho constitucional del administrado frente a las actuaciones de la administración relacionadas a un reglamento?
2. ¿El proceso contencioso administrativo urgente vulnera algún principio constitucional frente a las actuaciones de la administración relacionadas a un reglamento?

1.4 Antecedentes

1.4.1 Investigaciones internacionales recientes (libros, tesis, tesinas, monografías, artículos)

1.4.1.1 Doctrina. García de Enterría y Fernández (2004), dentro de su amplia e influyente obra “Curso de Derecho Administrativo”, los mencionados autores españoles estructuran el ordenamiento jurídico administrativo, en el cual, luego de la ley, abordan la institución del reglamento. Conceptualizan brevemente al mismo como toda norma escrita dictada por la administración, procediendo luego a diferenciarlo de la ley, indicando que, mientras la ley tiene un contenido y una eficacia sustentada es la legitimación de la voluntad de la comunidad, el reglamento emana de una organización como la administración, la cual no representa a la comunidad sino es más bien una organización servicial de esta, y que mientras la ley es la norma

originaria por excelencia, el reglamento más bien complementa, ejecuta la ley, es subordinada a esta. Luego de un profundo desarrollo, terminan indicando que los reglamentos son impugnables mediante el proceso contencioso administrativo, sea de manera directa cuestionando el propio reglamento (recurso directo), como de manera indirecta impugnando el acto concreto de aplicación de dicho reglamento (recurso indirecto).

*Palabras clave: Derecho administrativo, reglamento.

*Relación con el tema de la investigación: Directa.

El professor argentino Cassagne (2010) al desarrollar las fuentes del derecho administrativo, trata el instituto del reglamento, conceptualizándolo como el acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula situaciones objetivas e impersonales. Constituyen fuente de derecho para la administración, aun cuando proceden de esta misma, pues integran el bloque de legalidad. Dado que el reglamento contiene normas de carácter general y el acto administrativo normas individuales o concretas, existe un orden de prelación que determina que el acto administrativo deba ser dictado conforme a las normas generales contenidas en el reglamento. Indica que su régimen jurídico, comprende la posibilidad de ser impugnado en sede judicial, bajo determinados supuestos. Agrega que existen clases de reglamentos, entre estos aquellos “autónomos o independientes” que dicta la administración no aplicando una ley preexistente, sino directamente interpretando y aplicando la constitución.

*Palabras clave: Derecho administrativo, reglamento.

*Relación con el tema de la investigación: Directa.

El profesor italiano Mattarella (2015) presenta a la teoría del “*provvedimento amministrativo*” como una de tipo general, aplicable a varios instrumentos, entre estos los “actos normativos”, como por ejemplo los reglamentos, que tienen como base el reparto de competencias que hace la constitución entre los distintos niveles de gobierno, su publicación como requisito de eficacia, su interpretación de acuerdo a los principios de las leyes preexistentes, el carácter indeterminado de sus destinatarios, la sustracción de la obligación de motivación, y su impugnabilidad ante el juez administrativo (no ante aquel ordinario).

*Palabras clave: Derecho administrativo, acto normativo, reglamento.

*Relación con el tema de la investigación: Directa.

Santamaría (2016) desarrolla en España el proceso contencioso administrativo. Al referirse a las actividades administrativas impugnables, desarrolla la impugnabilidad de los reglamentos, así como la inactividad y las vías de hecho como objetos del proceso; temas estos directamente involucrados en la presente investigación. También desarrolla los distintos tipos de procedimiento existentes, como son el ordinario, el abreviado y cinco procedimientos especiales; temas estos con relación a nuestra investigación.

*Palabras clave: Proceso contencioso administrativo, reglamento.

*Relación con el tema de la investigación: Directa.

1.4.2 Investigaciones nacionales recientes (libros, tesis, tesinas, monografías, artículos)

1.4.2.1 Tesis. Jiménez (2006). El objetivo de la investigación fue encontrar y proponer una redacción del Capítulo VI de la Ley N° 27584, Ley del proceso contencioso administrativo, que rescate los elementos básicos de la teoría cautelar y contenga los puntos de más precisa aplicación en los procesos contencioso-administrativos; y de esa manera, diseñar un marco teórico-normativo de las medidas cautelares que permita su mejor más exacto empleo por parte de los órganos jurisdiccionales en los procesos contencioso administrativos. La metodología empleada fue descriptiva, explicativa y formal. Como conclusión, se planteó que el capítulo VI de la Ley N° 27584 contiene algunas imprecisiones y aspectos que provocan problemas al momento de su interpretación por los órganos jurisdiccionales; es así que el tratamiento jurisdiccional del instituto ofrece dudas y contradicciones, debido a un impreciso texto legal y un deficiente conocimiento de la teoría de las medidas cautelares en su aplicación al proceso contencioso administrativo.

*Palabras clave: Proceso contencioso administrativo, medidas cautelares, tutela cautelar.

*Relación con tema de la investigación: Indirecta. Sólo en aspectos generales del Proceso contencioso administrativo, sin contenido sobre la modalidad urgente.

Ordóñez (2011) analiza que, al cambiar la estructura del estado también cambian sus funciones, atribuciones y obligaciones; por ello, se describen los cambios de la economía mundial, especialmente latinoamericana, para luego perfilar al nuevo estado peruano diseñado a partir de la constitución de 1993 y sus instituciones, la política económica que diseña y dentro de ella su

política de servicios básicos o públicos, especialmente la de regulación de los referidos servicios, qué organismos se han creado para llevar adelante dicha regulación, cuál es su rol. El análisis de los fundamentos de las demandas contencioso administrativas contra la administración pública que regula los servicios públicos, y a partir de ellos la exploración de las causas jurídicas por las cuales no se satisface plenamente a la ciudadanía y qué podemos hacer para que dicha situación cambie, mejorando el funcionamiento de la administración, a la luz de la experiencia nacional y extranjera.

*Palabras clave: Proceso contencioso administrativo, servicio público, órgano regulador.

*Relación con el tema de la investigación: Indirecta. Sólo en aspectos generales del derecho administrativo. Sin contenido sobre la modalidad urgente.

Amaro (2011) advierte que el Tribunal Constitucional pretendió extender los alcances del control difuso jurisdiccional a algunos órganos administrativos, otorgándoles mayores atribuciones que los que posee el Poder Judicial, lo que genera la posibilidad de diversas interpretaciones de una misma ley con la situación de caos y desconfianza que ello significa. Pues, en la medida que no exista dentro del Poder Ejecutivo una única entidad capaz de someter jerárquicamente a todos los órganos colegiados y tribunales administrativos, se estaría creando un caudillismo jurídico, donde todos creerían tener la razón respecto a la interpretación de una norma constitucional, poniendo en riesgo la Seguridad Jurídica del administrado y sus consecuencias en el ámbito económico.

*Palabras clave: Administración pública, control difuso, cuestión de inconstitucionalidad.

*Relación con de la investigación: Indirecta. Sólo en aspectos generales del derecho administrativo. Sin contenido sobre el proceso contencioso administrativo urgente.

Morón (2012) indica que la constitucionalización de la actividad administrativa del estado impone la realización de una serie de precisiones conceptuales, algunas de las cuales, de manera individual o conjunta, justifican el sometimiento de dicha actividad a un control, como consecuencia de su inserción en el estado de derecho. Se genera así una función de control de la administración, la cual es repartida entre diversos órganos del estado. De un lado, existe un control efectuado por la propia administración dentro del propio procedimiento administrativo o fuera de éste, a cargo de otras administraciones. De otro lado, se presenta un control ejercido por órganos con competencias jurisdiccionales, sea a partir de la jurisdicción constitucional o desde alguna jurisdicción ordinaria, destacando entre estas últimas la jurisdicción contenciosa administrativa.

*Palabras clave: Estado de derecho, administración pública, actividad administrativa, proceso contencioso administrativo.

*Relación con el tema de la investigación: Directa. Aborda el principio del control interórganos, si bien a través de otras instituciones y denominaciones. Se refiere al proceso contencioso administrativo como un mecanismo de control interórganos. No hace referencia a la modalidad procesal urgente.

1.4.4.2 Doctrina. Sumaría (2008) indica que, el derecho a la tutela jurisdiccional no se agota en la actividad cognitiva, ejecutiva o cautelar, sino que, paralelamente al desarrollo de los derechos fundamentales, también surgen nuevas técnicas procesales con la finalidad de tornar a

ésta en eficaz y oportuna. Una de dichas novedades procesales apareció regulada en el artículo 26° del Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo (en adelante TUO LPCA) del año 2008, hoy en el artículo 25 del TUO LPCA del año 2019, bajo el nombre de “proceso urgente”. Se trata de una nueva vía procedimental, que representa una manifestación de tutela diferenciada, es decir, con elementos distintos a la tutela declarativa o a la tutela cautelar, mediante la cual se busca obtener una tutela directa y específica para conjurar aquel peligro que conlleva a la posibilidad de tornar en ineficaz o inexistente el derecho del administrado lesionado por la actuación material de la administración o por la falta de cumplimiento de una obligación establecida en una norma por parte del ente administrativo.

*Palabras clave: Proceso contencioso administrativo, proceso urgente.

*Relación con el tema de la investigación: Directa.

Jiménez (2008) desde un plano deductivo, el autor expone las tres formas de tutela procesal existentes: la tutela de cognición, la tutela ejecutiva y la tutela cautelar; luego confronta estas con los procesos urgentes y las medidas autosatisfactivas, que son variantes procesales surgidas en distintas legislaciones y promovidas por variada doctrina, como una respuesta a la convergencia de distintos fenómenos sociales acaecidos durante el siglo XX. Después, el autor evalúa el tratamiento de la tutela procesal urgente en el TUO LPCA, asumiendo como tópicos de estudio las tres pretensiones de un proceso urgente, y los tres requisitos que hacen viable la aplicación de dicha modalidad procesal. Al final indica conclusiones.

*Palabras clave: Proceso contencioso administrativo, tutela urgente.

*Relación con el tema de la investigación: Directa.

Jiménez (2010) prosigue el estudio de su trabajo anterior, pero esta vez lo realiza también en comparación a la vía procedimental especial. En cuanto a la vía procedimental urgente, la sitúa frente al marco de las formas de tutela procesal, que son tres: cognición, ejecutiva y cautelar, indicando que la tutela urgente es una surgida durante el siglo XX, y que con apoyo de la doctrina ya ha sido recogida en algunos instrumentos legislativos.

*Palabras clave: Proceso contencioso administrativo, vía procedimental urgente.

*Relación con el tema de la investigación: Directa.

Huamán (2013) escribe el primero libro que trata únicamente el proceso contencioso administrativo urgente. Describa o explique diversos aspectos macro y micro del proceso contencioso administrativo urgente.

*Palabras clave: Proceso contencioso administrativo, proceso urgente.

*Relación con el tema de la investigación: Directa.

Priori (2007) realiza la tercera entrega de la mencionada obra y la principal en Perú sobre el aspecto estrictamente procesal de la mencionada ley, anterior a la vigencia del TUO LPCA del año 2008, es decir estudiando el texto original de la Ley N° 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo.

*Palabras clave: Proceso contencioso administrativo, Ley N° 27584.

*Relación con el tema de la investigación: Indirecta, básicamente histórica por su vínculo temporalmente directo con la exposición de motivos de la mencionada ley.

1.5. Justificación de la tesis

1.5.1 Justificación Teórica

Los dos vacíos normativos identificados (artículo 25 del TUO LPCA del año 2019), generan como consecuencia la falta de protección: 1) para el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva de los sujetos administrados frente a la administración, tanto contra las actuaciones materiales constitutivas de vías de hecho relacionadas a un reglamento de la administración, como ante el incumplimiento por parte de ésta de actuaciones a las que se encuentra obligada por un reglamento; y 2) para el principio constitucional de control interórganos, pues siendo el proceso contencioso administrativo una clase de dicho control, corresponde que el mismo se active con cada demanda, lo que no ocurre en los dos supuestos antes señalados.

1.5.2 Justificación Práctica

La cobertura de los dos vacíos normativos, permitirá a los sujetos administrados presentar demandas pretendiendo remover las actuaciones materiales constitutivas de vías de hecho

relacionadas a un reglamento; y pretender el cumplimiento por parte de ésta de actuaciones a las que se encuentra obligada por un reglamento.

1.5.3. Justificación Social

La cobertura de los dos vacíos normativos identificados, permitirá que el principio de control interórganos cumpla con su función de control democrático del poder frente a los reglamentos, pues cualquier ciudadano podrá aportar al efectivo equilibrio del ejercicio del poder entre los órganos del estado.

1.6 Limitaciones de la investigación

1.6.1 Límite Espacial

El territorio peruano, en el cual rige el ordenamiento jurídico del cual forma parte el proceso contencioso administrativo urgente. En cuanto a la aplicación de la encuesta será en la Corte Superior de Justicia de Lima.

1.6.2 Límite Temporal

Considerando que el proceso contencioso administrativo urgente fue introducido en el Perú mediante Decreto Legislativo N° 1067, publicado el día sábado 28 de junio del 2008 y luego recogido en el TUO LPCA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS y publicado el 13 de agosto de 2008, la temporalidad de la investigación empieza a partir del 13 de agosto de 2008 y va hasta el día 04 de mayo de 2019 en que fue publicado el Decreto Supremo N° 011-2019-JUS aprobando un nuevo TUO LPCA). Las pretensiones posibles en un Proceso contencioso administrativo urgente, reguladas en el artículo 26 del TUO LPCA del año 2008, hoy son reguladas por el artículo 25 del TUO LPCA del año 2019 con idéntico texto que el de su antecesor. Así, la investigación se proyecta al presente y futuro del Proceso contencioso administrativo peruano.

1.7 Objetivos

1.7.1 Objetivo General

Explicar el efecto del proceso contencioso administrativo urgente frente a las actuaciones de la administración relacionadas a un reglamento.

1.7.2 Objetivos Específicos

1. Explicar que el proceso contencioso administrativo urgente vulnera el derecho constitucional de tutela judicial efectiva del administrado frente a las actuaciones de la administración relacionadas a un reglamento.
2. Explicar que el proceso contencioso administrativo urgente vulnera el principio constitucional de control interorganos frente a las actuaciones de la administración relacionadas a un reglamento.

1.8 Hipótesis

1.8.1 Hipótesis General

El proceso contencioso administrativo urgente vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva de los administrados y el principio constitucional del control interórganos, frente a las actuaciones de la administración relacionadas a un reglamento.

1.8.2 Hipótesis Específicas

H.E.1 El proceso contencioso administrativo urgente vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva del administrado, frente a las actuaciones de la administración relacionadas a un reglamento.

H.E.2 El proceso contencioso administrativo urgente vulnera el principio constitucional del control interórganos, frente a las actuaciones de la administración relacionadas a un reglamento.

II. MARCO TEÓRICO

2.1 Marco conceptual

2.2.1 *Derecho constitucional*

2.2.1.1 El debido proceso y la tutela judicial efectiva. La Carta Magna expedida por el rey de Inglaterra Juan sin tierra el año 1215, fue el primer antecedente de la expresión “debido proceso”, cuando en Capítulo 39 dispuso que “[n]o el hombre libre será arrestado o encarcelado... excepto por el juicio legal de sus compañeros o por la ley de la tierra." (Fairfax y Harrison, 2020). Posteriormente, dicha Carta Magna, al ser reexpedida por el rey Eduardo III en el año de 1354, incluyó la expresión inglesa *due process of law*, traducida al castellano como debido proceso legal, o simplemente debido proceso (Bustamante, 2001, p. 182).

Siglos después, y luego de haber sido considerado en las constituciones de algunas de las colonias norteamericanas, el *due process of law* fue consagrado en la Constitución de los Estados Unidos a través de dos enmiendas. La primera fue la enmienda V, aprobada por el Congreso el 25 de septiembre de 1789 y ratificada el 15 de diciembre de 1791, que señaló:

No se podrá detener a ninguna persona para que responda por un delito capital o infame, a menos que se presente o acuse a un Gran Jurado, excepto en los casos que surjan en las fuerzas terrestres o navales, o en la milicia, cuando esté en servicio real a tiempo de guerra o peligro público; ni ninguna persona estará sujeta por la misma ofensa a ser puesta en

peligro dos veces de la vida o la extremidad; ni será obligado en ningún caso penal a ser testigo contra sí mismo, ni a ser privado de la vida, la libertad o la propiedad, sin el debido proceso legal; ni se tomará propiedad privada para uso público, sin justa compensación.” (National Constitution Center, 2020).

Sobre el sentido de dicha enmienda, podemos afirmar que:

Aunque la Cláusula del debido proceso de la Quinta Enmienda es breve, partes importantes de la doctrina constitucional de la Corte Suprema descansan en ella. En el nivel más general, la cláusula reitera el principio del estado de derecho: el gobierno debe actuar de acuerdo con las normas legales y no en contra de ellas. Una aplicación más específica de la Cláusula es la doctrina hoy llamada "debido proceso procesal", que se refiere a la equidad y la legalidad de los métodos de toma de decisiones utilizados por los tribunales y el ejecutivo. Los actores gubernamentales violan el debido proceso cuando frustran la imparcialidad de los procedimientos, como cuando un fiscal no revela la evidencia a un acusado criminal que sugiere que puede ser inocente del delito, o cuando un juez es parcial contra un acusado criminal o una parte en una acción civil. Igualmente, aviso justo y la oportunidad de ser escuchado son requisitos de debido proceso en procedimientos penales, civiles y de otro tipo. El Tribunal también atribuye a la Cláusula de Debido Proceso un requisito de notificación que se aplica a los estatutos en lugar de a la acción ejecutiva y judicial. Un estatuto que es extremadamente poco claro puede ser, en términos de la Corte, nulo por vaguedad. Esto se debe a que no le da a las personas un aviso suficiente o justo de lo que exige la ley.

Otra aplicación más controvertida de la Cláusula es la doctrina hoy llamada "debido proceso sustantivo", que se extiende más allá de los métodos que usan las instituciones

gubernamentales para tomar decisiones y establece límites *sustanciales* a la autoridad gubernamental. Hay debates de larga data sobre si el texto y la historia de la Cláusula del Debido Proceso de la Quinta Enmienda respaldan el concepto de "debido proceso sustantivo" que ha sido adoptado por la mayoría de los actuales jueces de la Corte Suprema en diversos grados. Estas diferencias de opinión necesariamente están informadas por interpretaciones del significado y la relevancia de la evidencia histórica, el significado de las palabras utilizadas por los *Framers* en la Cláusula y cuyo (sic.) la comprensión de ese significado es relevante y puntos de vista más fundamentales sobre si el significado de la Constitución se fijó cuando se escribió o si puede cambiar con el tiempo. A pesar de la falta de consenso sobre el alcance del debido proceso sustantivo, el significado de la Cláusula del debido proceso de la Quinta Enmienda en el contexto procesal está relativamente resuelto como una cuestión de jurisprudencia de la Corte Suprema. (Fairfax y Harrison, 2020).

La otra enmienda relevante para el tema la XIV, concretamente su Sección I:

Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos, y sujetas a la jurisdicción de las mismas, son ciudadanos de los Estados Unidos y del Estado en el que residen. Ningún Estado promulgará o hará cumplir ninguna ley que compense los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; ni ningún Estado privará a ninguna persona de vida, libertad o propiedad, sin el debido proceso legal; ni negar a ninguna persona dentro de su jurisdicción la protección igualitaria de las leyes. (National Constitution Center, 2020).

Acerca de esta enmienda, podemos considerar que:

La cláusula de debido proceso de la Decimocuarta Enmienda es la fuente de una serie de derechos constitucionales, incluidos muchos de nuestros más apreciados y más controvertidos. Considere los siguientes derechos que la Cláusula garantiza contra los estados:

- protecciones procesales, tales como avisos y audiencias antes de la terminación de derechos tales como seguro médico financiado con fondos públicos;
- derechos individuales enumerados en la Declaración de Derechos, incluida la libertad de expresión, el libre ejercicio de la religión, el derecho a portar armas y una variedad de protecciones procesales penales;
- derechos fundamentales que no se enumeran específicamente en otras partes de la Constitución, incluido el derecho a casarse, el derecho a usar anticonceptivos y el derecho al aborto.

La cláusula del debido proceso de la decimocuarta enmienda se hace eco de la de la quinta enmienda. La Quinta Enmienda, sin embargo, solo se aplica contra el gobierno federal. Después de la Guerra Civil, el Congreso adoptó una serie de medidas para proteger los derechos individuales de la interferencia de los estados. Entre ellas estaba la Decimocuarta Enmienda, que prohíbe a los estados privar a cualquier persona de la vida, la libertad o la propiedad, sin el debido proceso legal".

Cuando se adoptó, se entendió que la cláusula significaba que el gobierno podía privar a una persona de derechos solo de acuerdo con la ley aplicada por un tribunal. Sin embargo, desde entonces, la Corte Suprema ha elaborado mucho sobre este entendimiento central. Como lo sugieren los ejemplos anteriores, los derechos protegidos bajo la decimocuarta enmienda se pueden entender en tres categorías: (1) "debido proceso

procesal”; (2) los derechos individuales enumerados en la Declaración de Derechos, "incorporados" contra los estados; y (3) "debido proceso sustantivo" (Chapman y Yoshino, 2020).

La cláusula del debido proceso garantiza que el gobierno no dañará a una persona que siga los procedimientos prescritos por la ley, dando por sentado que el sólo seguimiento de tales procedimientos generará esa consecuencia. En segundo lugar, lo justo se determina enteramente por los procedimientos prescritos, es decir, que el gobierno puede hacerle a una persona lo que quiera mientras lo haga cumpliendo esos procedimientos (Barber, 1976, p. 181).

El debido proceso ha sido incorporado en varios documentos internacionales y en las constituciones de diversos países. En sede internacional, la Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita el 22 de noviembre de 1969, ha recogido el derecho al debido proceso en el numeral 1 de su artículo 8, de la siguiente manera:

Toda persona tiene el 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 sustanciación 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.

Lo mismo hizo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que vigente desde el 23 de marzo de 1976 lo consagra en el numeral 1 de su artículo 14, bajo esta forma:

Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier

acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. (...).

Hoy, puede decirse que el debido proceso es el cumplimiento de todas las garantías y todas las normas de orden público que debían aplicarse en el caso de que se trate. El debido proceso consiste en llevar un proceso de acuerdo a derecho. (Rubio, 1993, p. 55).

Nuestra Constitución Política de 1993 lo recoge en el inciso 3 de su artículo 139: “Son principios y derechos de la función jurisdiccional: “(...). 3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. (...)”. El rango constitucional permite, entre otras cosas, establecerlo con carácter absoluto para cualquier proceso o procedimiento y ante cualquier persona o autoridad, sin que nadie pueda invocar que no se encuentra sujeta al mismo. (Rubio, 1993, p. 56).

A diferencia del debido proceso, de origen anglosajón y aplicable a todo tipo de proceso o procedimiento, ante el Estado o particulares, la denominada “tutela jurisdiccional” también llamada “tutela judicial efectiva”, originada en la Europa continental, está circunscrita a los procesos jurisdiccionales. (Bustamante, 2001, p. 185). Lo anterior ha sido asumido en el Perú por el Tribunal Constitucional al sentenciar el expediente N° 200-2002-AA/TC. La doctrina, sin embargo, no es unánime al diferenciar el debido proceso y la tutela jurisdiccional por los distintos ámbitos en que ambas se presentan. Así por ejemplo, luego de dividir la vigencia de la tutela jurisdiccional antes y durante el proceso, distingue dentro de éste segundo momento el “derecho al proceso” y el “derecho en el proceso”, los cuales contienen una serie de derechos esenciales a la persona humana que han configurado una suerte de megaderecho llamado “debido proceso legal”. (Monroy Gálvez, 1996, pp. 245-249).

La tutela judicial también ha sido recogida en el inciso 3 del artículo 139 de nuestra constitución política (como se deja consignado dos párrafos atrás). Implica la existencia de un

proceso judicial rodeado de garantías efectivas para las partes involucradas en él. Ello lleva a la posibilidad concreta y real de someter un derecho en disputa a la decisión del órgano judicial, para que sea dirimido con celeridad, idoneidad y moralidad, esto es, para que se pueda hacer realidad el derecho material en un caso particular y específico. (García, 1998, p. 462).

Podemos considerar que la tutela jurisdiccional es efectiva, cuando el proceso judicial logra sus fines. En ese sentido, entendemos que la función jurisdiccional del estado (frente a la legislativa y administrativa) o simplemente jurisdicción:

“(...) es el poder-deber del Estado, previsto para solucionar conflictos de intereses intersubjetivos, controlar las conductas antisociales (faltas o delitos) y también la constitucionalidad normativa, en forma exclusiva y definitiva, a través de órganos especializados que aplican el derecho que corresponde al caso concreto, utilizando su imperio para que sus decisiones de cumplan de manera ineludible, y promoviendo a través de ellas una sociedad con paz social en justicia”. (García, 1998, 212).

Es a través del ejercicio de la función jurisdiccional, que el estado, mediante los órganos jurisdiccionales, tutela el derecho de las personas al debido proceso. Si dicho fin se cumple, estaremos ante una verdadera tutela jurisdiccional “efectiva”. Si leemos cuidadosamente el concepto antes propuesto, vemos que la función jurisdiccional o de tutela mencionada, busca solucionar conflictos aplicando el derecho que corresponda, y además busca que lo decidido en esa forma se cumpla. De acuerdo a ello, la tutela jurisdiccional puede ser vista o estudiada desde diversos ángulos. A continuación, presentamos dos clasificaciones de ella, que aquí denominamos tradicional y moderna (Jiménez, 2006, pp. 24-25).

En cuanto a la tutela tradicional, son tres las formas clásicas o tradicionales en las que ha sido clasificada la tutela judicial: de cognición, de ejecución y cautelar. Frente a dicha concepción

tradicional, producto de la revaloración del papel de las mayorías en las sociedades, que con la gran industria y aún más luego de las guerras mundiales, empezaron a luchar por conseguir un reconocimiento de su presencia y de sus derechos, de carácter social, sean colectivos, difusos o públicos (como titularidad de un sector organizado de la sociedad), así como del carácter infungible de muchos de estos derechos, y de su debilidad frente al transcurso del tiempo del proceso en el cual se desenvuelve; surge la denominada “tutela jurisdiccional diferenciada”, como nueva concepción del proceso, sustentada en la incorporación de los principios de instrumentalidad y eficacia. (Monroy Palacios, 2004, pp. 39-42).

Dentro de la tutela diferenciada, se identifica una primera fase “conservadora”, contraria a la cognición plena como único instrumento para otorgar satisfacción. Nos referimos a los procesos ejecutivos o a la reducción de plazos y audiencias en el clásico proceso de cognición plena, generando los procesos abreviado y sumarísimo. La segunda fase, llamada “contemporánea”, enfrenta el auge y desarrollo de los nuevos derechos, de carácter impersonal, extrapatrimonial e infungible, generando dos formas de tutela: preventiva y de urgencia. (Monroy Palacios, 2004, pp. 45-47).

El proceso contencioso administrativo, conforme a la clasificación recién expuesta, es una forma de tutela procesal cognitiva para pretensiones de derecho administrativo, pero a su vez diferenciada, pues desde su inicial regulación en el Código Procesal Civil, fue concebido como un proceso abreviado (ello conforme a los artículos 540-545, hoy derogados, los cuales justamente daban forma al sexto tipo de procesos abreviados). Ello fue mantenido en la regulación original de la Ley N° 27584, la cual agregó una forma sumarísima, también diferenciada.

En cuanto al Proceso contencioso administrativo urgente, materia de esta investigación, expresa una renovada forma de tutela diferenciada, que ofrece tutela procesal para específicas

pretensiones de derecho administrativo, con alcances normativos que son precisamente objeto de nuestro estudio.

2.2.1.2 El Principio de Control Interórganos. El origen de este principio constitucional –recogido entre varios dispositivos de nuestra constitución política-, se remonta a la Francia pre y post revolucionaria, concretamente a la crisis generalizada en la que se debatía Francia bajo la monarquía de la familia Borbón durante los años previos a los sucesos revolucionarios de 1789, debido al apoyo militar francés a la guerra de independencia de las trece colonias norteamericanas, los elevados gastos militares y salariales de los oficiales franceses, los excesivos empréstitos, los derroches palaciegos en la corte de Versalles y las exenciones fiscales al clero y la nobleza empujaron al país al borde de la bancarrota (Jiménez, 2010, pp. 43-44).

A diferencia de Inglaterra, donde la burguesía se beneficiaba del capitalismo y del maquinismo porque ya estaba en posesión del poder, repartido con la aristocracia y con el Rey desde 1688, o de lugares como Alemania o Italia políticamente fragmentados, la revolución estalló en Francia porque la burguesía francesa había ido ganando cada vez más poder, pero la resistencia feudal se había incrementado, imposibilitando cualquier progreso (Jiménez, 2010, p. 44).

Jurídicamente, los problemas del feudalismo francés radicaban en los parlamentos. Se trataba de los tribunales superiores de justicia, un cuerpo judicial que ejercía una jurisdicción delegada (ya que ella residía en el monarca), cuyos titulares formaban parte de la nobleza, luego de haber comprado sus cargos a peso de oro, transmitiendo estos de padres a hijos o de tíos a sobrinos. Este cuerpo judicial, denominado “nobleza de toga”, se opuso a cualquier reforma que afectara sus privilegios. La actitud de los parlamentos y de sus integrantes, generó en los revolucionarios una gran desconfianza, que los llevaría a eliminar todo rezago de dicha institución,

y a garantizar que los jueces no conviertan su poder en uno predominante sobre el resto del estado (Jiménez, 2010, pp. 44-45).

Pues bien, de un antiguo régimen en el cual todas las funciones se concentraban o al menos partían del monarca, Francia transitó hasta un nuevo régimen en el cual tales funciones serían cumplidas por organismos diferentes. La separación de poderes no es más que la asignación de las diferentes funciones del estado a distintas secciones del mismo, cada una independiente del otro, pero pertenecientes a un sólo estado unitario.

En el presente, las ideas anteriores, incuestionables y constitucionales para nosotros, se componen a partir de ciertos tópicos necesarios. Uno de estos es la división, el control y la responsabilidad del poder (Gimeno et al, 2007: 39). Dentro del estado el ejercicio del poder se divide, tanto como el control a su ejercicio como la responsabilidad por dicho ejercicio. Las distintas constituciones americanas recogen la idea del control del poder al interior del Estado, como un elemento esencial del mismo. Se trata de una red de instrumentos de control que opera entre todos los organismos del estado.

Dentro de la estructura del estado republicano, este se reserva el ejercicio del poder frente a los particulares, poder que ejerce sujeto a diversos controles. El primer control es el ordenamiento jurídico mismo, sustentado en la constitución que consagra a la república como régimen político. Un segundo tipo son los “controles interórganos”, por los cuales el poder que ejerce un organismo del estado dentro de un ámbito funcional, resulta controlado por otro organismo como parte de su propio ámbito funcional: las funciones del ejecutivo son controladas por el parlamento; la función legislativa del parlamento es controlada por el Tribunal Constitucional; las funciones administrativas del estado son controladas por el Poder Judicial; y así sucesivamente; etc. Un tercer tipo de control es el disciplinario, de configuración administrativa ante el órgano disciplinario

competente. Un cuarto control es el control jerárquico, también de configuración administrativa, ante la autoridad superior respecto de aquella cuya actividad es controlada. Corresponde aquí ahondar en el segundo de los mencionados controles.

La forma republicana de gobierno se caracteriza por la creación de balances entre las funciones del poder del Estado y es un sistema de controles sobre la gestión pública. La Constitución se convirtió en el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder, el cual comprende controles verticales (como la posibilidad de renovación democrática de los gobiernos o las libertades individuales) y controles horizontales, de carácter interórgánicos o intraorgánicos (García, 2004, p. 85).

Dentro del estado de derecho, el control jurídico de la administración tiene dos finalidades. Una es el principio de separación de poderes, otra es el principio de tutela judicial efectiva (Morón, 2012, pp. 77-78). Dicho control jurídico está a cargo de los órganos jurisdiccionales, los cuales realizan el mismo a través del proceso contencioso administrativo; si bien no está centralizado en el mismo, pues se extiende también a la justicia constitucional (Morón, 2012, p. 234).

Para ponderar adecuadamente al proceso como instrumento de control de la gestión administrativa, es necesario partir de dos premisas. La primera, es concebir a la actividad administrativa como expresión de una de las funciones del poder del estado, potestad que se desarrolla en el marco de la vigencia del estado de derecho. La segunda, es la idea de tutela judicial como la satisfacción efectiva de los fines del derecho, que permite alcanzar la paz social mediante la vigencia de las normas jurídicas (García, 2004, p. 93).

En ese sentido, según el profesor italiano Rocco, el reconocimiento del derecho de acción como una prerrogativa procesal subjetiva da origen a una nueva relación jurídica pública entre el estado y los ciudadanos que se traduce en dos cosas. De un lado en el derecho de estos a obtener

la reacción del aparato jurisdiccional estatal para la protección de los intereses tutelados por el ordenamiento jurídico material. De otro lado, en el deber del estado de desplegar su actividad para obtener aquella protección (García, 2004, p. 94).

Si ello es así respecto del proceso como concretización de la prestación del servicio de justicia a cargo del estado, cuanto más lo será cuando la aplicación de esas reglas se refiera al sometimiento del propio estado al derecho. La posibilidad de forzar la concurrencia del estado al proceso para defender sea la legalidad de su gestión administrativa, sea el modo en que ejerce su poder, se convierte en la cristalización de su sometimiento al derecho frente al ciudadano (García, 2004, 95).

Nunca ha sido tarea fácil en el mundo la de controlar el ejercicio del poder público cuando se afectan derechos de los ciudadanos. Transcurrieron siglos antes de la consolidación de sistemas que, con una mínima eficacia, impidieran el desborde de la actividad administrativa del cauce del derecho y de la justicia. Se piensa todavía que el control judicial ha de ceñirse, básicamente, a la verificación por el juez de la legalidad de la actuación de la administración; si así fuese, el control se reduciría a una mera operación de subsumir el caso concreto en el ordenamiento general o de controlar que la administración haya optado por una solución razonable en los casos que la norma brinde una franja de discrecionalidad. Pero las cuestiones a resolver en materia de control judicial, no se presentan tan simples en la mayoría de casos, lo cual modifica sustancialmente la visión del juez al momento de juzgar a la administración (Cassagne, 2005, p. 34).

Lo explicado hasta aquí permite advertir que la labor judicial de controlar a la administración es mucho más compleja que la del juez civil, el cual generalmente juzga sobre un marco más estable, sobre normas y principios jurídicos arraigados y respecto de conflictos entre particulares con menores repercusión social y vinculación al interés público. En cambio el

ordenamiento administrativo posee una mayor movilidad y una relación directa con la constitución. Ello hace que la labor judicial de controlar la actividad administrativa no sea mecánica ni sólo técnica, pues debe considerar la armonización de los intereses individuales o colectivos de cada conflicto con el interés público (Cassagne, 2005, pp. 35-36).

El control judicial que se efectúa a través del proceso contencioso administrativo, se manifiesta en cuatro campos de la actividad administrativa objeto de control. El primero, frente la óptica de los funcionarios competentes para decidir, busca ser desalentador de la actuación irregular al reducir las posibilidades de éxito de ésta, se propone recordar a éstos la limitación del ejercicio del poder que imponen el control y la publicidad de sus decisiones, además de mostrar el origen de la responsabilidad personal del decisor. El segundo, ante la visión de los funcionarios de control, refuerza las aspiraciones de la supervisión imparcial sobre los actos administrativos. El tercero, referido a los ciudadanos demandantes, les refuerza la conciencia del derecho a la tutela judicial frente al poder estatal. El cuarto, relacionado a la garantía de los intereses de los demás ciudadanos, los induce a abstenerse de involucrarse en el ámbito sujeto a control y los desalienta de participar en gestiones no transparentes (García, 2004, pp. 99-100).

Para que el proceso contencioso administrativo sea efectivo como control judicial, debe cubrir cuatro perspectivas diversas: la posibilidad de acceso razonable al proceso, una tramitación leal, la protección y la consecución del objeto del proceso, así como un gerenciamiento del sistema procesal que garantice su validez como método de resolución de conflictos (García, 2004, p. 101).

Tener la condición de control primario del poder público con el exclusivo instrumento del Derecho es, sin duda, un timbre de gloria, pero también una fuente de constantes tensiones y problemas: la resistencia natural que el poder tiene a someterse al Derecho y al control por órganos que le sean ajenos; todo ello genera polémica y tensiones. Estas se han centrado en torno a dos

puntos permanentes de conflicto, generados por la dificultad de compatibilizar otros tantos valores y principios potencialmente contradictorios. De un lado, el funcionamiento de un sistema de garantía de la legalidad y de los derechos e intereses de los particulares con los imperativos de eficacia que deben presidir la actuación de un aparato servicial como es la administración: el control jurídico de ésta no debe, sin embargo, entorpecer excesivamente su actividad. De otro lado, la existencia de un control judicial pleno de la actividad administrativa debe respetar la división de poderes, que parece oponerse a la posibilidad del Poder Judicial de fiscalizar, anular y sustituir las actividades de la administración (Santamaría, 2016, pp. 730-731).

En similar línea de pensamiento, estamos ante una doble finalidad: controlar a la administración y tutelar los derechos de los ciudadanos, referida como tal a la jurisdicción contencioso-administrativa. En un orden democrático, tal relevante es el control de la administración pública como la garantía y protección de los derechos de los ciudadanos. Es una complementariedad inherente a la justicia administrativa, un rasgo propio que está en el origen de la creación del juez especial (Malaret, 2016, p. 51).

Más allá de lo indicado, siguiendo a Lowenstein, respecto a los controles interroganos, tenemos que:

(...) los mismos se activan cuando la Constitución establece taxativamente un conjunto de medidas de control jurídico, político y administrativo a las acciones que tomen las distintas ramas del Poder Público, es el caso del poder o mecanismo de disolución del Parlamento que tiene el Ejecutivo frente al Legislativo, el uso del voto de censura que posee el Legislativo frente al primer ministro y cuando el máximo órgano del Poder Judicial de un país declara inconstitucional una Ley aprobada por el congreso y firmada por el Ejecutivo. (...). (Villegas, 2017).

Nuestra constitución política contempla varios controles interórganos, los cuales, si bien tienen distintos orígenes, disímiles configuraciones, diversas finalidades y desiguales intensidades, coinciden en la existencia de una institución del Estado en ejercicio de sus funciones, y en el control que de dicha actividad realiza otra. Coinciden también en la búsqueda de un equilibrio en el ejercicio de las competencias de las diferentes instituciones del estado (de los poderes que estas ejercen), signado por el cumplimiento del ordenamiento jurídico (que dicho poder se verifique respetando tal ordenamiento). Veamos lo que nos muestra su articulado siguiendo el orden del mismo.

Un primer control es el ejercido por la Contraloría General de la República, la cual, según el artículo 82 de la Constitución: “(...). Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.” La función objeto de control es la ejecución presupuestal. Los órganos sujetos al control son todos aquellos que ejecuten presupuesto estatal. El Tribunal Constitucional se ha expresado en similar sentido en la sentencia expedida en el Expediente N° 020-2003-AI/TC con fecha 17 de mayo de 2004 (fundamento N° 15), al indicar lo siguiente:

(...), para el resguardo de recursos públicos, no sólo basta un procedimiento especial de adquisición, sino que, además, resulta necesario un rígido sistema de control y fiscalización, tanto a nivel de la propia entidad adquirente (*control previo*), como en el máximo órgano de control, a cargo de la Contraloría General de la República (*control posterior*). En cualquier caso, ambos tienen como principal propósito garantizar el principio de oportunidad, pues una fiscalización tardía haría incluso inoperativa una posible sanción penal por el cómputo de los plazos de prescripción.

Un segundo control está enunciado por la constitución en su artículo 162. Dicho dispositivo expresa que: “Corresponde a la Defensoría del Pueblo (...) supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.” Después de la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo es quizá la organización estatal más destinada a tareas de control interórganos. La función bajo control es la administrativa. La organización controlada es aquella que se encuentre desempeñando las funciones administrativas supervisadas. A manera de precisión de lo anterior, tenemos que en los países donde existe, su labor se concentra, de un lado, en la atención de las quejas de los ciudadanos contra la administración pública, motivadas en deficiencias, irregularidades, demoras innecesarias, abusos o arbitrariedades cometidas por los funcionarios; y de otro lado, en la realización de gestiones ante las autoridades quejadas para remediar el problema advertido (Patrón Faura y Patrón Bedoya, 1998, p. 64).

Otro control interórganos está regulado en el numeral 4 del artículo 200 de la Constitución: la acción de inconstitucionalidad, la cual: “(...) procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.” En consonancia con dicha norma, el Tribunal Constitucional, al emitir sentencia el día 26 de abril de 2004 en el Expediente 018-2003-AI/TC, entre sus apreciaciones acerca de la economía social de mercado y el papel institucional del estado, indicó que “el Tribunal Constitucional, por la vía de la acción de inconstitucionalidad, ejecuta su acción controladora sobre la legislación (...), específicamente en cuanto al cumplimiento de las formalidades procesales para la dación de una ley, su compatibilidad con los principios y valores constitucionales o los vacíos por ocio legislativo. (...)”.

Queda claro entonces que dicho tribunal ejerce una función contralora, que recae materialmente sobre la legislación (o la normatividad de igual rango), pero que en realidad constituye también un control sobre el ejercicio de dicha función o, dicho de otra manera, respecto del organismo estatal competente para cumplirla.

Un cuarto tipo de control interórganos es el artículo 148 de la Constitución, norma según la cual: “Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”. Nos referimos aquí al proceso contencioso administrativo. La función objeto de control es la administrativa. La institución controlada es la concreta administración que ha expedido, ha cumplido o ha realizado una actuación; justo aquella que es cuestionada por un sujeto administrado ante el Poder Judicial, el cual es el órgano contralor. El desarrollo de esta forma de control es, precisamente, objeto de la presente tesis.

Un quinto grupo de controles, los encontramos en torno al congreso. Veamos cuáles son estos.

Las funciones de un parlamento moderno no terminan en la función legislativa, sino que se incluyen diversas tareas de fiscalización y de control, que ejerce a través de mecanismos de control directo, como las interpelaciones, el rechazo de la cuestión de confianza o la censura ministerial. El congreso también emplea mecanismos de control indirecto como la estación de preguntas, el pedido de información, las invitaciones para informar y las comisiones investigadoras. La principal diferencia entre ambos grupos, es que mientras los mecanismos de control directo son propios de los sistemas parlamentarios, los mecanismos de control indirecto son propios de los sistemas presidenciales; sin perjuicio de presentarse conjuntamente o alguno de un grupo acompañando a los del otro (Guzmán, 2015, pp. 459-460).

Refirámonos a algunos de estos controles interórganos a cargo del Congreso de la República.

La interpelación ministerial aparece regulada en el artículo 131 de la Constitución, de la siguiente manera: “Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el congreso los llama para interpelarlos.” La función controlada es aquella del Ministro interpelado (Agricultura, Educación, Salud, etc.). La institución sujeta a control es el Ministerio a cargo del Ministro interpelado. El Tribunal Constitucional ha puntualizado el carácter contralor de dicha institución el día 08 de agosto de 2012 en la sentencia del Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (fundamento N° 15, primer párrafo) y, además, describió las características de dicho control:

Los actos del Poder Ejecutivo pueden ser objeto de control parlamentario (...) es de carácter político, lo ejerce el Congreso de la República y es subjetivo, en tanto no existe un canon objetivo y predeterminado de valoración. El control parlamentario puede ser preventivo: investidura parlamentaria; funcional: pedidos de informes, invitación a los ministros a informar, estación de preguntas, dación de cuenta de decretos legislativos, de decretos de urgencia y de tratados internacionales ejecutivos; o represivo: interpelación ministerial, moción de censura y cuestión de confianza, comisiones investigadoras, antejuicio y juicio político. Mediante el “procedimiento del control político”, como especifica la Sección Segunda del Capítulo VI del Reglamento del Congreso de la República, el Parlamento ejerce su función de control, fiscalización y dirección política. La exposición de la política general de gobierno y pedido de cuestión de confianza ante el congreso, está regulada en el artículo 130 de la constitución: “Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás

ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto, cuestión de confianza. (...)”. La función objeto de control es el diseño de la política de gobierno por parte del Consejo de Ministros del nuevo gobierno. La institución sujeta a control es el nuevo Consejo de Ministros (sea del nuevo gobierno o se trate de un nuevo consejo).

Las Comisiones Investigadoras del Congreso de la República, ejercen su función contralora a partir de lo normado en el artículo 97 de la constitución, según el cual: “El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, (...). Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, (...)”. La función controlada puede ser cualquiera que ejerza una organización del Estado en la cual surja algún asunto considerado como “de interés público” por el congreso (en el caso de las instituciones del Estado, pues la norma constitucional no hace exclusión de estas ni de los sujetos privados). Las instituciones controladas son aquellas que, en el ejercicio de sus funciones, realicen actividades así calificadas por el parlamento.

Conforme a lo expuesto en este acápite, el proceso contencioso administrativo es un instrumento de control interórganos, así como también lo es la modalidad urgente que éste tiene. Frente a ello, siendo la diaria y masiva aplicación de los reglamentos una forma de poder cuyo ejercicio está reservado a la administración pública, su ejercicio debe ser controlado. Afirmar lo contrario, sería sustentar que dicho ámbito de poder estatal quede exento de control democrático.

2.2.2 El derecho administrativo

2.2.2.1 Personalidad jurídica de la Administración. La más simple y tradicional definición del Derecho Administrativo lo considera como el derecho de la Administración Pública. Tal concepción, impone determinar qué cosa es la Administración Pública para el Derecho Administrativo. La respuesta dista mucho de ser sencilla y ha sido centro de un largo debate. Desde la Revolución Francesa, la administración fue identificada con el Poder Ejecutivo, en el marco constitucional del principio de división de poderes; entonces, el Derecho Administrativo era visto como el régimen jurídico especial de dicho poder del estado (García de Enterría y Fernández, 2004, 29-30).

Frente a ello, los esfuerzos dirigidos a garantizar la autonomía del derecho público frente a las antiguas explicaciones del feudalismo y del absolutismo, cristalizaron en Alemania, donde a manera de préstamo del pandectismo iusprivatista y gracias al trabajo de varios estudiosos (Albrecht, Gerber, Laband, Jellinek), tomó forma el reconocimiento del Estado como una persona jurídica. Conforme a ello, la personalidad jurídica del Estado correspondía al Estado en su integridad y no a cada uno de sus poderes. Como consecuencia, la Administración Pública identificada con uno de esos poderes -el Poder Ejecutivo-, se convirtió en una función del estado-persona. Estamos entonces ante una persona jurídica con múltiples funciones y ante una nueva interrogante, saber en qué consiste la función de administrar. El intento de aislar dicha función abstracta ha sido prolongado, sutil y cansado (García de Enterría y Fernández, 2004, pp. 29-30).

Al respecto, corresponde notar que la Administración Pública no es para el derecho administrativo una determinada función objetiva o material. La movilidad de la materia administrativa es, sin duda, un obstáculo para intentar perfilar un modo material o formal de administrar. Las funciones y actividades a realizar por la administración son algo contingente e históricamente variable, que depende de la demanda social y del contexto socioeconómico en el

que se produce. Para el Derecho Administrativo, la Administración Pública es una persona jurídica, elemento que es el único que se mantiene en el Derecho Administrativo, pues todo lo demás en éste cambia (García de Enterría y Fernández, 2004, pp. 31-32).

La persona jurídica llamada administración, es una organización instrumental, la cual actúa siempre ante el derecho como un sujeto que emana actos y declaraciones, que se vincula por contratos, que responde con su patrimonio por los daños que causa y que es enteramente justiciable (García de Enterría y Fernández, 2004, p. 36). Sin embargo, la administración no se identifica con el estado entero, ni con la comunidad o grupo social en función de la cual la estructura estatal se forma. La administración es una organización al servicio del estado, de la comunidad o de ambos a la vez, puesto que el primero sólo es una estructura instrumental de la segunda; por lo cual asume la ejecución de los fines propios del grupo político. Por ello también se encomienda a la administración el sostenimiento de las demás organizaciones estatales no estrictamente administrativas, como son los órganos políticos, legislativos y judiciales (García de Enterría y Fernández, 2004, p. 376). Este último aspecto, aparece entre las notas características del concepto de derecho administrativo (Garrido, 1994, p. 115).

Pero hay otras formas de identificar la personalidad jurídica de la administración, como, por ejemplo, partiendo desde otros ámbitos del derecho. Veamos.

El derecho tiene diversas disciplinas. A las tradicionales materias civil, penal o comercial, se han sumado la constitucional, del trabajo, de familia, entre otras. Una de esas ramas del derecho, es conocida como derecho internacional público. Entre las primeras lecciones de dicha especialidad, se nos enseña que existen los llamados “sujetos de derecho internacional público”, que no son otros que los estados, los organismos internacionales, y algunas organizaciones especialmente nominadas para el efecto. No debiendo detenerse esta investigación en la

mencionada especialidad, conviene entonces tomar la noción que nos ha hecho mencionarla, y regresar a nuestro tema. Tal es la personalidad jurídica del estado. Otro de los ámbitos que asume el derecho es llamado derecho administrativo, diremos que también existen los que conviene llamar “sujetos de derecho administrativo”. La conveniencia de ello surge de la existencia de una especial relación jurídica, que podemos denominar “de derecho administrativo” o simplemente “relación jurídico-administrativa”; y como toda relación jurídica, ella se establece entre determinados sujetos: El Estado y los sujetos administrados, tanto personas naturales y jurídicas. (Jiménez, 2010, pp. 25-27).

Pero, ¿puede acaso el Estado ser sujeto de derecho en dos disciplinas jurídicas distintas? La respuesta es sí, y ello se explica a partir de la noción que tomáramos antes del derecho internacional público: la personalidad jurídica del estado. Sin ser aquí nuestro afán entrar en detalles sobre las nociones de personalidad jurídica o de sujeto de derecho -cuyo conocimiento al menos básico debe necesariamente anteceder a los estudios de derecho administrativo-, cabe señalar que, mientras el derecho internacional público identifica una personalidad jurídica del Estado, el derecho administrativo advierte otra diferente; mientras la primera disciplina la identifica frente a otros estados y organizaciones internacionales, la segunda la advierte ante sujetos de índole y actividad nacional. Ante otros estados, el ente que mencionamos continúa siendo eso, un estado, actuando fuera del territorio en el cual ejerce su soberanía. Dentro de dicho territorio, sin embargo, el mismo estado ejerce variadas funciones, una de las cuales, llamada función administrativa, es repartida entre sus diversas dependencias bajo el nombre de competencias. La “relación jurídico-administrativa” surge cuando alguna de esas dependencias, dentro del marco de su competencia y en ejercicio de sus atribuciones, entra en contacto con los sujetos de derecho interno. El estado ya no es el mismo que actúa ante otros estados similares,

tampoco es aquel que identifica y distribuye sus funciones dentro de su territorio. En dicha relación, el estado está representado por una concreta entidad, con funcionarios responsables sujetos a normas jurídicas de diversa jerarquía, muchas de las cuales también comprometen el desenvolvimiento del sujeto administrado. En aquella relación, el estado adopta el nombre que tradicionalmente sirvió para atender los asuntos de derecho interno: “administración”, luego calificada con el adjetivo de “pública” por los fines que persigue. (Jiménez, 2010, pp. 25-27).

Resumiendo, tenemos que: “(...) en el plano público externo o de la comunidad internacional, la actuación estatal se singulariza en una sola persona, el estado (...), como lo denomina la constitución. En el ámbito del derecho interno, la personalidad jurídica estatal aparece atribuida a varias personas jurídicas públicas: Estado nacional, provincias, municipalidades, (...), etcétera, (...)”. (Cassagne, 2010, p. 253).

2.2.2.2 El Ordenamiento jurídico administrativo. El derecho administrativo constituye un ordenamiento jurídico, concretamente, el ordenamiento jurídico administrativo, que es la parte del ordenamiento jurídico general que afecta o se refiere a la administración pública, en ejercicio de la personalidad jurídica antes explicada. La administración es una organización integrada a otra mayor llamada estado, así, el derecho administrativo sería la expresión jurídica de esa organización, que queda objetivada en un ordenamiento jurídico administrativo. Dicho ordenamiento como tal, es una unidad estructural en el cual coexisten distintas “fuentes del derecho”. Definir cuáles sean estas es una tarea primaria del ordenamiento (García de Enterría y Fernández, 2004, pp. 69-71).

El ordenamiento jurídico administrativo se compone de una pluralidad de fuentes, con las cuales debe constituir un sistema unitario, unidad que se encuentra en constante cuestionamiento

y construcción. El ordenamiento funciona como un sistema total, desde el momento en que su función es regular la totalidad del núcleo social del cual surge. Ello no quiere decir que el derecho haya de absorber de una manera preceptiva la integridad de la vida social. La totalidad se alcanza con disponer de una respuesta ante cualquier situación que se presente, la cual puede consistir en la remisión a otro ordenamiento distinto o subordinado, o en la consagración de una técnica dispositiva, de libertad o de mera abstención (García de Enterría y Fernández, 2004, p. 72).

Las ideas anteriores se cumplen en Perú, donde el TUO LPAG aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado el 25 de enero de 2019, establece en el artículo V de su Título Preliminar, lo siguiente:

“Artículo V.- Fuentes del procedimiento administrativo.

1. El ordenamiento jurídico administrativo integra un sistema orgánico que tiene autonomía respecto de otras ramas del Derecho.
2. Son fuentes del procedimiento administrativo:
 - 2.1. Las disposiciones constitucionales.
 - 2.2. Los tratados y convenios internacionales incorporados al Ordenamiento Jurídico Nacional.
 - 2.3. Las leyes y disposiciones de jerarquía equivalente.
 - 2.4. Los Decretos Supremos y demás normas reglamentarias de otros poderes del Estado.
 - 2.5. Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y reglamentos de las entidades, así como los de alcance institucional o provenientes de los sistemas administrativos.
 - 2.6. Las demás normas subordinadas a los reglamentos anteriores.
 - 2.7. La jurisprudencia (...).

2.8. Las resoluciones (...).

2.9. Los pronunciamientos vinculantes (...).

2.10. Los principios generales del derecho administrativo.

3. Las fuentes señaladas en los numerales 2.7, 2.8, 2.9 y 2.10 sirven para interpretar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento positivo al cual se refieren.”

El dispositivo citado merece y genera comentarios muy amplios. Por ahora valga advertir que, conforme se encuentra estructurado y por declaratoria expresa, alberga un concepto muy importante para todo el derecho peruano en general, así como para el derecho administrativo en particular.

El dispositivo, que propone como tema de regulación las “fuentes del procedimiento administrativo”, empieza refiriéndose a la existencia de un “ordenamiento jurídico administrativo”, luego enumera las referidas “fuentes” en diez numerales, conteniendo los seis primeros fuentes positivas y los cuatro finales fuentes de otros tipos; termina el dispositivo reconociendo a esas cuatro fuentes finales el carácter de instrumentos de interpretación y delimitación de sus respectivos ordenamientos positivos. El artículo V citado, en realidad, presenta al ordenamiento jurídico administrativo, precisa cuáles son los instrumentos positivos que lo componen, e indica que herramientas sirven para interpretarlo.

Acerca de la norma anterior a la citada (que tenía el mismo texto), un reconocido profesor peruano realiza el siguiente análisis:

Este artículo en su primera parte consagra en derecho positivo la autonomía del Derecho Administrativo. Por este atributo, el Derecho Administrativo posee un contenido material propio que no se lo disputa otra disciplina jurídica. (...).

En estas materias, el Derecho Administrativo se despliega con autonomía con prescindencia de otros ordenamientos jurídicos. Aplica su propio método de interpretación, el teleológico. Pero además, autointegra sus propios vacíos regulatorios por medio de las fuentes del Derecho que le son propias, incluyendo sus principios generales. (...).

Es cierto que antes que las fuentes jurídicas, existen las fuerzas materiales del Derecho Administrativo, entendido como el conjunto de fuerzas extrajurídicas que repercuten sobre el sentido, contenido y oportunidad de las normas jurídicas: Planes de gobierno/compromisos políticos, movimientos ideológicos (globalización, reformas sectoriales liberales o de protección de intereses públicos), necesidades prácticas de regulación, compromisos internacionales o influencia internacional (por ejemplo, condiciones para ingresar a la OCDE), opinión pública y reclamos ciudadanos, gremiales, sindicales.

Estas fuentes materiales condicionan a las fuentes formales del Derecho, a las cuales reconocemos como todos los actos que, de hecho, producen normas, incluso si no existe ninguna norma sobre la producción jurídica que los autorice a producirlas. Estas fuentes podemos diferenciarlas en las de producción jurídica (Constitución, Ley, Reglamento) y las de conocimiento que sin crear normas nuevas ayudan a su comprensión y difusión (por ejemplo, Texto Único de Procedimientos Administrativos y Texto Único Ordenado). Y se pueden diferenciar además entre las fuentes directas (las normas positivas), y las fuentes indirectas (las que se basan en normas positivas y las precisan, aclaran, explican, etc.), como la doctrina, la jurisprudencia y las opiniones consultivas.” (Morón, 2017, pp. 147-148).

Tenemos entonces que el ordenamiento jurídico administrativo de Perú, está conformado por las disposiciones constitucionales aplicables en materia administrativa, por los tratados y convenios internacionales incorporados al ordenamiento jurídico nacional, por las leyes y disposiciones de jerarquía equivalente, así como por los decretos supremos y los distintos tipos de reglamentos.

2.2.2.3 Los reglamentos

A. Concepto de Reglamento. Para empezar, podemos denominar reglamento a toda norma escrita dictada por la administración (García de Enterría y Fernández, 2004, p. 181). Así también, podemos considerar como tal a toda norma escrita con rango inferior a la ley dictada por una administración pública (Parada, 2004, p. 58).

Desde una óptica más amplia, entendemos por reglamento toda disposición jurídica de carácter general dictada por la administración pública y con valor subordinado a la ley. Así como las disposiciones del Poder Ejecutivo con fuerza de ley tienen un carácter excepcional y suponen una sustitución del Poder Legislativo ordinario, en cambio, los reglamentos con la consecuencia del ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico concede a la administración (Garrido, 1994, p. 239).

Recibe la denominación de reglamento, aquel acto unilateral que emite un órgano de la administración pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regulan situaciones objetivas e impersonales (Cassagne, 2010, p. 197).

Las normas reglamentarias o simplemente los reglamentos, son las declaraciones unilaterales provenientes de la administración pública con efectos normativos generales y abstractos. A diferencia de los actos administrativos, los reglamentos tienen sentido normativo y

no de aplicación concreta, ostentan una posición jerárquica mayor, e importan un nivel de abstracción respecto de sus destinatarios por lo que no se agotan con su aplicación a alguna situación concreta. Además, poseen fuerza innovadora dentro del ordenamiento jurídico (Morón, 2017, p. 152).

Todo concepto se construye a partir de la reunión de determinados elementos concurrentes bajo ciertas condiciones de afinidad, pudiéndose optar por una definición o exclusión de los elementos que no cumplan tales condiciones. Los conceptos antes enunciados, imponen el desarrollo de los elementos mencionados en cada uno. El primer elemento es su origen dentro de la administración.

B. La potestad reglamentaria. Es la atribución jurídica de la administración de generar o emitir disposiciones jurídico-generales, esto es no dirigidas a un administrado en concreto sino a un grupo indeterminado de ellos. Si bien resulta habitual reconocer al legislador la atribución de emitir disposiciones jurídicas con alcance general, el derecho autoriza a su vez a los poderes públicos a la expedición de disposiciones jurídicas también con carácter de generalidad (Huamán, 2017, p. 188).

La potestad reglamentaria es el poder en virtud del cual la administración dicta reglamentos. Quizá sea su potestad más grave e intensa, puesto que implica participar en la formación del ordenamiento jurídico. De esta manera, la administración no es sólo un sujeto de derecho sometido como los demás a un ordenamiento que le viene impuesto, sino que tiene la capacidad de formar en una cierta medida su propio ordenamiento y aún el de otros sujetos (García de Enterría y Fernández, 2004, p. 182).

Se entiende que la inicial atribución de la potestad reglamentaria al monarca como cabeza del Poder Ejecutivo y responsable, por consiguiente, de la ejecución tanto voluntaria como contenciosa de las leyes, presuponía la necesidad del dictado de normas más particularizadas y concretas que las previstas en las leyes. Tal justificación, sin embargo, ya no resulta viable ante el funcionamiento de las sociedades modernas (Parada, 2004, p. 61).

En efecto, no hay posibilidad de gobernar una sociedad como la actual, cuyas interrelaciones son cada vez complejas y sutiles, sin una administración que asegure el mantenimiento de sus supuestos básicos comunes y que disponga, para ello, de una amplios y variados poderes. Es así como la normativa creada con esta potestad se desatado en todas partes, tanto en su volumen, en su complejidad como en su fugacidad, convirtiéndose en la parte más significativa del ordenamiento jurídico administrativo; todo ello en contraste con la solemnidad, lentitud e intermitencia del funcionamiento de los parlamentos (García de Enterría y Fernández, 2004, p. 185).

En la línea de lo recién afirmado, una de las razones que justifica la potestad reglamentaria es la composición política y no técnica de los parlamentos, peculiaridades que las hacen no idóneas para la confección de los reglamentos. Una segunda razón es la gran movilidad de las normas administrativas, que exige que éstas no tengan el rango formal que la ley comporta, lo que facilita su derogación y sustitución por otras. Otra justificación está en la amplia esfera discrecional del Poder Ejecutivo, que determina la conveniencia de que la propia administración se autolimite dictando reglamentos. También se indica que, la potestad reglamentaria es la oportunidad de atribuir la regulación de determinadas materias al Poder Ejecutivo, puesto que el legislador no puede preverlo todo (Garrido, 1994, pp. 239-240).

La potestad reglamentaria de la administración encuentra fundamento también en la mejor capacitación que tienen los órganos de ésta para reglamentar cuestiones que requieren una preparación técnica y jurídica de la que el Congreso en general carece, por tratarse de un poder político; además de tener una mayor aptitud que éste para sancionar y actualizar permanentemente los reglamentos (Cassagne, 2010, pp. 200-201).

Sin embargo, desde que las constituciones han abordado la regulación de la potestad reglamentaria, todas las explicaciones anteriores conservarían su valor material, pero cederían ante tan importante justificación formal (Parada, 2004, p. 61). Acerca de este último punto, volveremos a continuación.

C. Características de la potestad reglamentaria. La potestad reglamentaria tiene como notas características: posee fundamento constitucional, por tanto no es necesario que cada ley indique al Poder Ejecutivo su competencia para reglamentarla; es unilateral, pues el Poder Ejecutivo está en la capacidad de emanar un Reglamento sin que alguien se lo solicite o indique; emana de un órgano en ejercicio de función administrativa y; posee naturaleza normativa, es decir, cuenta con efectos generales e impersonales (Morón, 2017, p. 152).

En cuanto a la primera característica mencionada, la existencia de un poder de participación en la elaboración del ordenamiento, capaz de definir una fuente de derecho tan relevante, constituye un poder normativo complementario del legislativo, que por fuerza, dada su significación, debe obedecer a una determinación constitucional (García de Enterría y Fernández, 2004, p. 186).

Al respecto, en el país de los dos autores recién citados, la Constitución Española establece en su artículo 106.1: “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la

actuación administrativa”. Si bien breve, la norma constitucional hispana recoge la mencionada potestad en ese rango.

También en Europa, la Constitución Italiana indica en su artículo 87 que el Presidente de la República: “(...). Promulga las leyes y emana los decretos con valor de ley y los reglamentos. (...)”.¹ Más adelante, su artículo 117 (sexto párrafo) precisa que:

La potestad reglamentaria corresponde al Estado en las materias de legislación exclusiva, salvo delegación a las Regiones. La potestad reglamentaria corresponde a las regiones en cada otra materia. Las Comunas, las Provincia y las ciudades metropolitanas tienen potestad reglamentaria para la disciplina de la organización y del desenvolvimiento de las funciones a estas atribuidas.²

Acerca de esta última disposición, la constitución reparte entre los diversos niveles de gobierno no sólo la potestad legislativa, sino también aquella de emanar actos normativos subordinados a la ley (Matarella, 2015, p. 363).³

En América, la Constitución Política de la República de Panamá, reconoce la facultad de expedir reglamentos al Presidente de la República en conjunto con el Ministro del Ramo (Bernal, Carrasco y Domingo, 2013, p. 220). Revisando dicha Constitución, encontramos en su artículo 184 el siguiente texto: “Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo: (...). 10. Dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución. (...). 14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu. (...)”

¹ Traducción libre de: “(...). Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti. (...)”

² Traducción libre de: “La potestà` regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà` regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Provincie e le Città` metropolitane hanno potestà` regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.”

³ Traducción libre de: “(...) la Costituzione provvede a ripartire tra i diversi livelli di governo non solo la potestà` legislativa, ma anche quella di emanare atti normativi subordinati alla legge. (...)”.

A su turno, la Constitución de la República del Ecuador, enumera las atribuciones y deberes del Presidente de la República en su artículo 147. Su numeral 13 incluye la de: “Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.”

De manera similar, la Constitución Nacional de Argentina, establece en el inciso 2 de su artículo 99, que el Poder Ejecutivo tiene la potestad para dictar reglamentos de ejecución (Cassagne, 2010, p. 179). Concretamente, la norma constitucional señala: “El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: (...). 2. Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias. (...)”.

Es así como llegamos a Perú, donde nuestra Constitución Política señala en su artículo 118 que: “Corresponde al Presidente de la República: (...). 8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.”

D. Características de los reglamentos. Su primera característica es la fuerza normativa que poseen. El carácter normativo de los reglamentos tiene dos fundamentos. Según el primero, La teoría general del derecho clasifica los imperativos jurídicos, en atención a su sujeto pasivo, en “especiales” o “individuales” y en “generales”. Los primeros tienen como destinatarios a una o varias personas identificadas de manera singular e inequívoca. Los segundos designan a sus destinatarios en base a conceptos abstractos, esto es, pertenecientes a una categoría objetiva. Sobre estas premisas, la doctrina identificó el rasgo distintivo de los reglamentos en su nota de

generalidad, pero en sentido subjetivo, entendida esta en cuanto sus destinatarios son definidos de modo impersonal, como comprendidos en una categoría abstracta (Santamaría, 2016, p. 256).

El segundo fundamento del carácter normativo de los reglamentos, tiene como punto de partida la clasificación realizada por la propia teoría general del derecho respecto de los mandatos, atendiendo a su objeto. Dicha división identificaba mandatos “concretos” y “abstractos”. Los primeros tendrían como objeto a uno o varios supuestos de hecho o acciones singulares e irrepetibles. Los segundos considerarían como objeto a una categoría abstracta de supuestos de hecho o de acciones, en ambos casos definidas objetivamente y, por lo mismo, repetibles; de tal manera que el mandato volverá a operar cuantas veces se presente en la realidad un estado de cosas coincidente con la descripción abstracta que contiene (Santamaría, 2016, p. 257).

Actualmente, la opción mayoritaria de clasificación de los imperativos, se dirige a la extensión de su objeto, no a la razón del ámbito subjetivo de sus destinatarios. Entonces, lo que determina el carácter reglamentario de una disposición administrativa es pues la abstracción de su objeto; léase de su supuesto de hecho o de la acción que imponen, prohíben o permiten (Santamaría, 2016, p. 258).

La actividad reglamentaria de la administración, consiste en el dictado de normas jurídicas de carácter general y obligatorio por parte de órganos administrativos que actúan dentro del ámbito de su competencia normativa (Cassagne, 2010, p. 198).

Lo anterior, nos permite referirnos a la validez y a la eficacia de los reglamentos. Al respecto, cabe anotar que los requisitos de validez de los reglamentos son idénticos a los de cualquier otra norma jurídica. Estos son, extrínsecamente, el haber sido dictado por el órgano competente, o sea, por aquel órgano titular de la potestad reglamentaria; e intrínsecamente, que las normas que contenga el reglamento sean compatibles con las normas de rango legal. En cuanto a

la eficacia de los reglamentos, esta se halla condicionada a su publicación oficial (Santamaría, 2016, p. 263).

La segunda característica de los reglamentos es su subordinación a la ley.

La mencionada subordinación de los reglamentos a la ley se manifiesta de diversas maneras. En primer lugar, la ley tiene una primacía formal respecto del reglamento. De acuerdo a esto, tanto la ley como el reglamento ostentan distintas posiciones dentro de la economía general del sistema normativo, diferencia caracterizada por la superioridad y centralidad de la posición de la ley. Se trata de una directriz constitucional según la cual la ley se ocupa de la disciplina esencial de cada uno de los sectores del sistema normativo; se trata de la “legificación” de un sistema profundamente reglamentarizado (Santamaría, 2016, p. 266).

En segundo lugar, la ley tiene una primacía material sobre el reglamento. Esta consiste en la invulnerabilidad de sus preceptos frente a las determinaciones reglamentarias. Se trata de una prohibición dirigida a los titulares de la potestad reglamentaria de dictar reglamentos con un contenido o sentido contrario al de las leyes (Santamaría, 2016, p. 266).

En tercer lugar, la ley tiene una primacía directiva frente al reglamento. Conforme a esto, la ley goza de plena disposición o determinación vinculante respecto del contenido del reglamento y los términos formales de su vigencia. Dicho con más detalle, la ley está en la posibilidad de decidir remisiones a la potestad reglamentaria, de imponerle contenidos o excluir estos, de fijar principios u objetivos a dicha potestad, de regular su plazo o ámbito de vigencia, así como de introducirle cualquier modificación (Santamaría, 2016, pp. 267-268).

Hasta aquí tenemos que, la corrección constitucional de un reglamento dependerá de dos elementos: su valor subordinado a la ley y que éste sea ejercido sobre materias no reservadas a la ley, esto es “reglamentables”. De acuerdo a lo primero, los reglamentos están sujetos a la primacía

de la ley por la supraordenación o superioridad jerárquica de ésta última, tanto formalmente (por la forma), materialmente (por los temas), así como subordinado a los dictados de la ley. En cuanto al segundo elemento, éste significa que el Poder Ejecutivo no puede desplegar su competencia reglamentaria inicial sobre los aspectos del sistema jurídico que éste reserva para el legislador ordinario; lo cual equivale a la inexistencia de normas reglamentarias originarias, si bien pueden existir aquellas complementarias (Morón, 2017, p. 152). Esto, resume las tres manifestaciones de la subordinación a la ley recién presentadas.

Los reglamentos constituyen fuentes de derecho para la administración pública, aun cuando proceden de su interior, pues integran el bloque de legalidad que regula el cometido de los órganos administrativos (Cassagne, 2010, p. 197).

La tercera característica de los reglamentos es su denominada inderogabilidad singular, que nosotros preferimos llamar imposibilidad de establecer excepciones a un Reglamento para un caso en particular.

La autoridad que ha dictado un reglamento y que, por tanto, podría igualmente derogarlo, no puede, en cambio, mediante un acto singular, excepcionar para un caso concreto la aplicación del reglamento; a excepción que este mismo autorice una dispensa. Tal prohibición, se extiende a cualquier otra autoridad distinta de aquella que produjo la norma, incluso de superior jerarquía (García de Enterría y Fernández, 2004, pp. 208-209).

Como vemos, se trata de una prohibición categórica de dispensación o derogación para un caso singular de lo establecido por una norma de carácter general. Así visto, pareciera esta contrariar el principio de que quien puede lo más puede lo menos, porque en efecto, parece contradictorio que quien puede derogar por completo dicha norma general, para todos los casos, tenga prohibido ello para uno solo (García de Enterría y Fernández, 2004, p. 209).

La explicación de la regla que analizamos se encuentra en la construcción técnica del principio de legalidad de la administración. En mérito de dicho principio, esta, como sujeto de derecho, se encuentra sometida a todo el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, también a sus propios reglamentos. Al no prever estos la posibilidad de su dispensa, la llamada derogabilidad singular sería una infracción al reglamento mismo. Si bien es cierto que la administración tiene la atribución de derogar el reglamento (como parte de su potestad reglamentaria), el ejercicio de tal facultad no puede interpretarse sin violación al principio de legalidad, en el sentido de desconocer el reglamento en los casos concretos (García de Enterría y Fernández, 2004, pp. 210-211).

La inderogabilidad singular quiere decir que, expedido un reglamento, no pueden existir actos administrativos que, eximiéndose de la vinculación de esa norma, decidan algo distinto. Por su carácter particular o específico, los actos administrativos no pueden vulnerar (incluso bajo el argumento de crear alguna excepción) lo establecido por una norma administrativa de carácter general. Este principio sólo alcanza como sujeto a las dependencias administrativas, no así al ejercicio de la función legislativa por el congreso, el cual puede emitir leyes singulares; claro, sólo en función a la diferencia de las cosas, no de las personas, bajo riesgo de incurrir en discriminación (Morón, 2017, pp. 228-229).

En la línea de lo recién explicado, parece más claro entender que la prohibición de dispensas singulares e injustificadas a lo previsto en un reglamento se sustenta en el principio constitucional de igualdad (Parada, 2004, p. 68).

La imposibilidad de establecer excepciones a un reglamento mediante un acto administrativo ha sido recogida en diversas legislaciones nacionales. En España, por ejemplo, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al regular la eficacia de los actos administrativos, señala en el numeral

1 de su artículo 37: “Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general.”

En Perú, el TUO LPAG aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, al normar el objeto o contenido de los actos administrativos, establece en el numeral 5.3 de su artículo 5: “No podrá contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes; ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dictó el acto.”

E. Diferencias entre los actos administrativos y los reglamentos. Existen varias diferencias entre los actos administrativos y los reglamentos. Una es que sus respectivos procesos de elaboración son distintos. Otra es que, la adquisición de eficacia de ambos instrumentos se alcanza de diferente manera: los actos administrativos son eficaces gracias a su notificación, mientras que los reglamentos lo son a partir de su publicación. La tercera diferencia consiste en que los actos administrativos son revocables, para lo cual se deben observar varios requisitos formales y materiales; mientras los reglamentos son derogables con entera libertad (Santamaría, 2016, p. 255).

Prosiguiendo, la posibilidad de algún vicio de ilegalidad se afronta de diversa manera, así, en el caso de los actos administrativos, esta debe dilucidarse a partir de la noción de anulabilidad; situación distinta a la que deben enfrentarse los reglamentos, cuya ilegalidad determina su nulidad. De otro lado, los actos administrativos son susceptibles de recurso ante la propia administración; posibilidad esta inexistente para el caso de los reglamentos (Santamaría, 2016, p. 255).

A tales diferencias, nosotros agregamos una. Ambos instrumentos tienen su origen en el ejercicio de una distinta función administrativa: los actos administrativos son expresión de la función resolutoria de la administración, mientras los reglamentos lo son de aquella normativa, también conocida como potestad reglamentaria.

F. Tipos de reglamentos. Las advertidas inmensidad numérica, variedad sustancial y diversidad de origen de los reglamentos, permite encontrar en estos algunos criterios de clasificación, así como otros tantos tipos dentro de estas.

Por su relación con la ley, los reglamentos se clasifican en ejecutivos, independientes o autónomos y de necesidad.

Esta clasificación tiene mucho arraigo. Fue formulada por Lorenzo Von Stein sobre un esquema semejante al que sirve para clasificar a la costumbre: *secundum legem* (ejecutivo), *praeter* o *extra legem* (independiente) y *contra legem* (de necesidad); precisándose que dicho autor la escribió a partir del principio monárquico, es decir, pretendiendo justificar una normativa regia, alternativa y eventualmente equivalente a la ley. Hoy debe leerse sin olvidar la subordinación a la ley de los reglamentos, así como sin trastornar las bases constitucionales de los ordenamientos existentes (García de Enterría y Fernández, pp. 213-214).

Sobre los reglamentos ejecutivos, podemos entender que, con frecuencia, la ley contrae su regulación a enunciar unos principios básicos, en la que poder marcar las grandes líneas directivas, dejando a la administración que por medio de un reglamento precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre esta. Ello se debe a dos razones. La primera son los tecnicismos de la actuación administrativa y su desconocimiento por parte del órgano legislativo; la segunda es el concurso de las normas paralelas que puede permitir

a la más solemne de ambas, la ley, una concentración de principios más inmune al paso del tiempo, mientras que el casuismo reglamentario puede recibir constantes adaptaciones, dotando al conjunto normativo de más flexibilidad. Cuanto esto ocurre, estamos ante reglamentos ejecutivos (García de Enterría y Fernández, 2004, p. 214).

El concepto de reglamento ejecutivo es prácticamente equivalente al de reglamento a secas. En los albores del régimen constitucional, y bajo la hipótesis de que la totalidad de las materias deberían ser reguladas por ley parlamentaria, los reglamentos se concebían como un texto que seguía a la aprobación de una ley y que establecía las disposiciones necesarias para desarrollo y ejecutar fielmente el contenido de aquella (Santamaría, 2016, p. 269).

Esta vinculación rígida de los reglamentos se flexibilizó. Paulatinamente y en paralelo con el crecimiento del poder de los gobiernos, las leyes parlamentarias fueron perdiendo contenido, sea porque remitieron a los reglamentos bloques completos de materias que regulaban, sea porque la ley se limitó a establecer principios abstractos y orientativos. De esa manera, los reglamentos ganaron función creativa de normas, dejando de cumplir la mera ejecución de contenidos legales para pasar a desarrollar estos (Santamaría, 2016, p. 269).

Son reglamentos ejecutivos todos aquellos que, de una u otra forma, más o menos lejanamente, sean dictados en virtud de una remisión de la ley a la potestad reglamentaria, o traigan causa o se amparen en una ley previa (Santamaría, 2016, p. 270). Son los que desarrollan y complementan una ley, porque la ley misma lo ha previsto, sin contradecir la ley que desarrollan, sin regular aspectos esenciales de la materia normada por esta (Parada, 2004, p. 62).

Los reglamentos ejecutivos han logrado reconocimiento constitucional. Ello aparece así de la Constitución Nacional de Argentina, cuyo artículo 99 establece en su inciso 2, que el Poder Ejecutivo tiene la potestad para dictar reglamentos de ejecución (Cassagne, 2010, p. 179). Lo

mismo ocurre en Perú, donde nuestra Constitución Política señala en su artículo 118 que: “Corresponde al Presidente de la República: (...). 8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones”.

Los reglamentos independientes o autónomos son el segundo tipo de esta clasificación.

A lo largo del siglo XIX, el modelo teórico de la relación entre la ley y el reglamento sufrió un deterioro. Los reglamentos ejecutivos fueron perdiendo su sentido estrictamente ejecutor de una ley previa, y fueron apareciendo reglamentos que se dictaban sin amparo de ley previa alguna, respecto de materias que ninguna ley previa había previsto. Esta práctica encontró justificación en dos razones. En primer lugar, en la existencia en manos de los gobiernos de un poder normativo general para completar la totalidad del ordenamiento jurídico, no cada ley aprobada; en segundo lugar, en la hipótesis implícita del carácter poco menos que excepcional o selectivo de la ley, la cual equivalía a permitir a los reglamentos ocuparse de todo lo no normado por aquella (Santamaría, 2016, p. 271).

Reglamentos independientes sólo pueden ser aquellos que regulan materias en las que la Constitución no ha previsto una reserva reglamentaria, en las que no se ha producido una previa regulación legal y que, a su vez, no estén protegidas por la reserva material de ley. Hecho tal descarte, los reglamentos independientes sólo pueden regular la organización administrativa y de los servicios públicos, incluyendo las relaciones con los usuarios. Estaríamos así en el grupo de reglamentos que la doctrina alemana calificó como “administrativos”, por oposición a los “jurídicos” que regulan relaciones entre administración y ciudadanos sólo admisibles a manera de desarrollo de ley previa (Parada, 2004, p. 62).

En el mismo sentido, tenemos que un reglamento independiente de la ley solamente cabe en el entorno de las materias organizativas. Queda excluido del ámbito normativo externo de la

administración que implique definición abstracta de deberes y obligaciones para los particulares, debido a que dicha materia está reservada para ser normada mediante ley (García de Enterría y Fernández, 2004, p. 216).

La doctrina también identifica dos clases de reglamentos independientes. Una estaría formada por los reglamentos de organización administrativa, que recaen sobre la organización de sus propios servicios, cuya regulación es una típica competencia administrativa. La segunda sería integrada por los reglamentos que expide la administración para regular el ejercicio de los poderes que le han sido conferidos discrecionalmente. En ambos casos, son inadmisibles en materias reservadas a la Ley (Garrido, 1994, p. 243).

Lo indicado en los recientes párrafos, ha sido recogido por la Constitución Italiana. Su artículo 117 (sexto párrafo) precisa que:

La potestad reglamentaria corresponde al Estado en las materias de legislación exclusiva, salvo delegación a las Regiones. La potestad reglamentaria corresponde a las regiones en cada otra materia. Las Comunas, las Provincias y las ciudades metropolitanas tienen potestad reglamentaria para la disciplina de la organización y del desenvolvimiento de las funciones a estas atribuidas.⁴

En dicho dispositivo, la Constitución italiana reparte entre los diversos niveles de gobierno no sólo la potestad legislativa, sino también aquella de emanar actos normativos subordinados a la ley (Matarella, 2015, p. 363).⁵ Sin embargo, cabe agregar aquí que, al asignar potestad reglamentaria a las Comunas, Provincias y ciudades metropolitanas, faculta a estas de manera expresa y

⁴ Traducción libre de: *“La potestà` regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà` regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Provincie e le Città` metropolitane hanno potestà` regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.”*

⁵ Traducción libre de: *“(…) la Costituzione provvede a ripartire tra i diversi livelli di governo non solo la potestà` legislativa, ma anche quella di emanare atti normativi subordinati alla legge. (...)”*.

adicional, para reglamentar sus respectivas organizaciones y funciones. Tales reglamentos serán de clase independiente o autónoma.

Otro ejemplo de reglamentación autónoma lo encontramos en la Constitución de la República del Ecuador. Esta, al enumerar en su artículo 147 las atribuciones y deberes del Presidente de la República, en su numeral 13 instituye entre estas la de: “Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la Administración.” El dispositivo citado en su primera parte, hace clara referencia a los reglamentos ejecutivos, sin embargo, en su segunda parte permite al Presidente expedir reglamentos que resulten convenientes para la administración, no quedando claro del texto a qué tipo de reglamentos se refirió el constituyente ecuatoriano en éste extremo.

El tema advertido ha merecido la atención del Tribunal Constitucional de Ecuador, el cual, en la *ratio decidendi* de la Resolución N° 014-2002-TC ha determinado que el mencionado inciso 13, establece la potestad reglamentaria autónoma del Presidente de la República (Cobos, 2012: 36). A nuestro entender, la facultad de expedir los reglamentos más convenientes –tal como aparece redactada- puede permitir entender que tales serán reglamentos autónomos, en el sentido que, siendo una competencia confiada al Presidente de la República, éste la ejercerá determinando la conveniencia en cada caso sin una específica ley previa a desarrollar y seguir; pero bien podría también permitir al Presidente expedir reglamentos de necesidad –que abordamos a continuación-. Si bien es cierto, la fundamentación del Tribunal Constitucional ecuatoriano citada definiría como autónomos a los reglamentos que se expidan en uso de esa facultad, en cualquier otro país, tal redacción podría sostener la posibilidad de reglamentos de necesidad e incluso la existencia de una facultad discrecional.

Los reglamentos de necesidad constituyen el tercer tipo dentro de la misma clasificación.

Estamos ante una clase de reglamentos que sólo puede justificarse en función de un estado de necesidad, de una situación de emergencia. Hay una reserva de poder último en la administración que no sólo la permite, sino que la obliga a actuar en la situación de “circunstancias excepcionales” para salvar los valores sociales supremos. En estos supuestos excepcionales, las autoridades gubernativas, civiles o militares, están genéricamente habilitadas para actuar en contra de lo prescrito por las leyes formales o para oponerse a lo que éstas dispongan. Antes que contradecirse las leyes formales, se excepcionan durante el tiempo que duren las situaciones de emergencia presentadas. La temporalidad de su vigencia es el límite más importante de estos reglamentos (García de Enterría y Fernández, 2004, p. 218).

Los reglamentos de necesidad son normas que dicta la administración para hacer frente a riesgos extraordinarios, como el que representan epidemias, catástrofes naturales, graves alteraciones del orden público, entre otras, ante las cuales se admite que las autoridades puedan dictar las normas adecuadas para afrontarlas, al margen de los procedimientos comunes y de las limitaciones propias de la potestad reglamentaria. Tales reglamentos se caracterizan justamente por no necesitar de un procedimiento de elaboración, por no derogar normas legales que contradigan sino sólo por suspender su vigencia mientras dure la emergencia; motivo por el cual caducan por sí mismas al terminar dicho periodo (Parada, 2004, pp. 62-63).

Por nuestra parte, podemos precisar que los reglamentos de necesidad constituyen una figura jurídica que sólo se justifica en las circunstancias y que tiene las limitaciones expuestas. Como necesario y racional equilibrio al poder ejercido a través de la potestad reglamentar –en general- y esta especie de reglamentos –en particular-, todo ordenamiento jurídico debe prever las herramientas procesales para su eventual cuestionamiento o revisión.

Existen otros criterios para clasificar a los reglamentos.

Los reglamentos también pueden clasificarse según su origen, es decir, de acuerdo a qué autoridad administrativa los expide dentro del esquema de descentralización que estructura un ordenamiento jurídico administrativo en concreto, así como dentro de los límites de la potestad reglamentaria que dispone cada uno de los órganos administrativos existentes al interior de dicho ordenamiento.

Expliquemos lo anterior. En España, por ejemplo, podemos identificar reglamentos estatales, de mayor jerarquía, expedidos por el Gobierno bajo la forma de real decreto; reglamentos de las comunidades autónomas; así como reglamentos de los entes locales; cada grupo emitido dentro de los alcances de la potestad reglamentaria reservada las respectivas autoridades descentralizadas (Parada, 2004, pp. 63-64).

En Perú, por ejemplo, el esquema es diferente. Aquí tenemos reglamentos nacionales, aprobados por el Poder Ejecutivo, a través de los ministerios o de sus órganos desconcentrados, emitidos por organismos públicos descentralizados como, por ejemplo, los organismos reguladores. Luego figuran los reglamentos dictados por organismos autónomos como el Banco Central de Reserva, la Contraloría General de la República o la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Pensiones. Finalmente, aparecen los reglamentos emitidos por los gobiernos regionales y gobiernos municipales (Morón, 2017, p. 153).

Nótese que las diferencias existentes entre los dos casos citados, obedecen primero al nivel de descentralización al cual pertenezca el órgano con potestad reglamentaria, en segundo lugar a los alcances que tenga la potestad confiada a cada uno; aspectos los dos que dependerán del ordenamiento jurídico administrativo en concreto, como adelantamos.

G. Control jurídico de los reglamentos. Debajo de la noción macro de equilibrio de poderes y dentro del ámbito de los controles interórganos, los reglamentos, como manifestación de una potestad, de una competencia confiada a la administración, no pueden escapar a la posibilidad de un control jurídico; menos aún dentro de los valores de un estado constitucional de derecho, en el cual todo poder está sujeto a un control, a sujetarse a la constitución y a seguir la ley.

Con esa premisa, veamos en primer lugar qué opina la doctrina sobre el tema propuesto.

El profesor Garrido Falla, analizando el año 1994 la defensa contra los reglamentos ilegales, expresó que:

En tanto acto administrativo, los reglamentos deben estar sometidos –sin olvidar sus propias peculiaridades–, a los principios que inspiran el régimen de impugnación de los actos administrativos. No obstante, la posibilidad de atacar frontalmente un reglamento ilegal no se ha abierto paseo en nuestro derecho positivo, con carácter general, sino a partir de la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956. (...). (Garrido, 1994, p. 247).

Los tratadistas García de Enterría y Fernández, evaluando el año 2004 la división de los poderes y sus alcances en sede administrativa, indicaron:

“En cambio, la personificación de la Administración no necesita de mística alguna. La Administración es una organización instrumental, la cual actúa siempre ante el Derecho como un sujeto que emana actos, declaraciones que se vincula por contratos, que responde con su patrimonio de los daños que causa, que es enteramente justiciable ante los Tribunales. (...)”. (García de Enterría y Fernández, 2004, p. 36).

Si la actividad de la administración es enteramente justiciable, los reglamentos también pueden ser objeto de un proceso judicial. Pero ¿a través de qué proceso? Los mismos autores, estudiando la distinción entre reglamentos y actos administrativos, responden a dicha interrogante:

“La distinción entre reglamentos y actos administrativos no es puramente teórica, sino que tiene una trascendencia práctica de primera importancia. (...). Reglamento y acto tienen cauces procesales diferentes de impugnación contencioso-administrativo. (...)” (García de Enterría y Fernández, 2004, p. 190).

Por su parte, el profesor Parada, en un comentario subtítulo como “Control de los reglamentos ilegales y efectos de su anulación”, menciona lo siguiente: “Con todo (...), la técnica más importante para el control de los reglamentos ilegales es la de su impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a través del recurso directo. (...)” (Parada, 2004, p. 70).

El año 2015 en Italia, como parte de un comentario sobre los “Actos normativos y los actos administrativos generales”⁶, leemos lo siguiente:

“A los actos normativos emanados de las públicas administraciones, como muchos estatutos y reglamentos, se aplica el régimen jurídico del acto administrativo: están sujetos a la disciplina legislativa de la resolución (...), son impugnables ante el juez administrativo (...)”.⁷ (Mattarella, 2015, pp. 362-363).

Santamaría, evaluando las potestades públicas –de manera general- y los privilegios jurisdiccionales –de manera especial-, con que cuenta la administración, efectúa estas afirmaciones:

⁶ Traducción libre de: “*Atti normative e atti amministrativi generali.*”

⁷ Traducción libre de: “*Agli atti normativi emanati dalle pubbliche amministrazioni, come molti statuti e regolamenti, si applica il regime giuridico del provvedimento (...), sono impugnabili dinanzi al giudice amministrativo.*”

“Primero y fundamental, el denominado usualmente carácter revisor del proceso contencioso-administrativo. En el proceso civil, el demandante puede instar del juez una declaración preventiva de sus derechos (...). Nada de ello es posible en el proceso contencioso-administrativo, que sólo puede plantearse *a posteriori*, frente a un acto o conducta de la Administración ya realizados, o frente a una situación de inactividad ya producida. (...)”. (Santamaría, 2016, p. 79).

De acuerdo a la cita, el proceso contencioso administrativo también procede ante una conducta o una inactividad de la administración, los mismos que pueden devenir o relacionarse a cualquier actividad de ésta, incluida un reglamento.

Entonces, la doctrina citada opina de manera unánime que el control jurídico de los reglamentos, corresponde ser efectuado a través del proceso contencioso administrativo. Ingreseemos ahora al ámbito normativo, empezando por las constituciones políticas que nos presenta el derecho comparado.

La Constitución Italiana de 1948, señala en su artículo 113 que: “Contra los actos de la administración pública es siempre admitida la tutela jurisdiccional de los derechos y de los intereses legítimos ante los órganos de jurisdicción ordinaria o administrativa. (...)”⁸ Analizando dicho dispositivo constitucional, podemos afirmar que:

“El principio de accionabilidad de las pretensiones, comporta el control de los juicios sobre las administraciones públicas, que desmienta la difundida y errónea opinión de la vigencia, en el ordenamiento italiano, del principio de la separación de los poderes. El sometimiento

⁸ Traducción libre de: “*Contro gli atti della pubblica amministrazione e` sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. (...)*.”

del administrador al control de legitimidad desarrollado por los jueces se extiende también a los actos reglamentarios, (...)”.⁹ (Cassese, 2015, p. 15).

Por su parte, la Constitución Española de 1978 establece en su artículo 103.1 que: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento a la Ley y al Derecho”. Un comentario autorizado de dicha disposición constitucional nos dice lo siguiente:

“En primer lugar, supone una reiteración de la regla del sometimiento de la Administración a la totalidad del sistema normativo. Ésta debe observar las leyes emanadas del Parlamento, pero también todas las restantes normas que integran el ordenamiento jurídico: la Constitución, las normas del Gobierno con fuerza de ley, los tratados y convenios internacionales, la costumbre, los principios generales del Derecho y también, por supuesto, las normas que emanan de la propia Administración (los reglamentos) en la forma que veremos más adelante; (...)” (Santamaría, 2016, p. 57).

Guardando coherencia con la norma constitucional citada y comentada, en su numeral 108.1 la Constitución Española efectúa la siguiente precisión: “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”. Acerca de éste segundo dispositivo, la misma fuente estima que:

(...) alude a una concreta potestad de que es titular el Poder Judicial, que reviste tres caracteres:

⁹ Traducción libre de: “*Il principio di azionabilità delle pretese comporta il controllo dei giudici sulle pubbliche amministrazioni, che smentisce la diffusa ed errónea opinione della vigenza, nell’ordinamento italiano, del principio della separazione dei poteri. La sottoposizione dell’amministrazione al controllo di legittimità svolto dai giudici si estende anche agli atti regolamentari, (...)*.”

-En primer lugar, se trata de una potestad jurisdiccional, esto es, atribuida a los órganos del Poder Judicial (...).

-En segundo lugar, se trata de una potestad de ejercicio obligatorio para los jueces y Tribunales que la ostentan, no de una facultad de actuación puramente potestativa; (...).

-En tercer lugar, se trata de una potestad de protección total en cuanto a su ámbito material de ejercicio: se ejerce tanto sobre la potestad reglamentaria como sobre cualquier otro tipo de actividad o inactividad administrativa, y en base a cualquier parámetro de legalidad. (...). (Santamaría, 2016 I, pp. 65-66).

Una expresa concretización de lo previsto en los dos numerales anteriores, está plasmada en el artículo 153 inciso c) de la misma constitución: “El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: (...). c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autonómica y sus normas reglamentarias.”

Continuemos este análisis del derecho comparado, esta vez revisando lo que establecen las legislaciones nacionales.

En España, la Ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, publicada en el BOE n.º 167, de 14 de julio de 1998, regula en su Título III el “Objeto del recurso contencioso-administrativo”. En su interior, iniciando la regulación de la “Actividad administrativa impugnabile”, su artículo 25.1. refiere que: “El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, (...)”. Seguidamente, el artículo 26.1. indica: “Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, (...)”.

Un comentario al artículo 25.1 recién citado, nos dice que:

La LJ admite con carácter general la impugnación directa de los reglamentos cualquiera que sea la entidad que los hubiese dictado (art. 25.1, LJ).

El objeto del proceso será verificar si la disposición general infringe otras de superior jerarquía o si reglamenta alguna materia reservada a la ley (arts. 51.1 y 62.2, LRJPA), así como si fue aprobada siguiendo el procedimiento establecido.” (González, 2001, p. 245).

Continuemos con Italia. El Decreto Legislativo 2 Julio 2010 N.104, Código del Proceso Administrativo,¹⁰ regula en su artículo 7 la “Jurisdicción Administrativa” y establece en su numeral 7.1 que:

Son devueltas a la jurisdicción administrativa las controversias, en las cuales si afronte cuestiones de intereses legítimos y, en las particulares materias indicadas por la ley, de derechos subjetivos, concernientes al ejercicio o al faltante ejercicio del poder administrativo, referidos a resoluciones, actos, acuerdos o comportamientos reconducibles también mediatamente al ejercicio de tal poder, puestos en ser por publicas administraciones. No son impugnables los actos y resoluciones emanadas del Gobierno en el ejercicio del poder político.¹¹

Como se puede leer, el dispositivo no menciona a los reglamentos, sin embargo, estos sí se encuentran incluidos dentro de sus alcances. Expliquemos esto.

El Decreto del Presidente de la Republica del 24 de noviembre de 1971, n. 1199 sobre simplificación de los procedimientos en materia de recursos administrativos (publicado en la

¹⁰ Traducción libre de: *Decreto Legislativo 2 luglio 2010 N. 104, Codice del Processo Amministrativo.*

¹¹ Traducción libre de: *“Sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l’esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all’esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni. Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell’esercizio del potere politico”.*

Gaceta Oficial el 17 de enero de 1972, n. 13),¹² regulando la decisión sobre el recurso extraordinario en su artículo 14, estableció lo siguiente en su tercer párrafo:

Si el decreto de decisión del recurso extraordinario pronuncia la anulación de actos administrativos generales con contenido normativo, del decreto mismo debe estar fechada, bajo responsabilidad de la administración interesada, en el término de treinta días desde su emanación, publicidad en las mismas formas de publicación de los actos anulados.¹³

La norma citada, contiene una definición general de los reglamentos administrativos, definiendo estos como “actos administrativos generales con contenido normativo” (Caringella, 2015, p. 33). De acuerdo a ello, cuando el artículo 7 del Código del Proceso Administrativo incluye a los “actos”, entre estos quedarían comprendidos los reglamentos.

Pero hay otro fundamento, esta vez jurisprudencial. La Corte Constitucional Italiana en su Sentencia n. 120 del 9 de mayo de 2014, resolviendo un Juicio de Legitimidad Constitucional en vía incidental y contando como norma impugnada al artículo 12 del Reglamento del Senado de la Republica del 17/02/1971, consignó las siguientes consideraciones de derecho:

(...).

4.2.- Los reglamentos parlamentarios no ingresan expresamente entre las fuentes-acto indicadas en el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución –vale decir entre las ‘leyes’ y los ‘actos con fuerza de ley’-.

En el sistema de las fuentes delineado por la misma Constitución, el reglamento parlamentario está expresamente previsto por el artículo 64 como fuente dotada de una

¹² Traducción libre de: “Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi (Pubblicato nella G.U. 17 gennaio 1972, n. 13).”

¹³ Traducción libre de: “Qualora il decreto di decisione del ricorso straordinario pronunci l’annullamento di atti amministrativi generali a contenuto normativo, del decreto stesso deve essere data, a cura dell’Amministrazione interessata, nel termine di trenta giorni dalla emanazione, pubblicità nelle medesime forme di pubblicazione degli atti annullati.”

esfera de competencia reservada y distinta respecto de aquella de la ley ordinaria y en la cual, por tanto, ni siquiera esta está habilitada a intervenir.

(...).

4.3.- (...).

En este ámbito, le circunstancias y relaciones que se insertan en las funciones primarias de las Cámaras seguramente recen en la competencia de los reglamentos y la interpretación de las relativas normas reglamentarias y sub-reglamentarias no puede ser confiada en vía exclusiva a las mismas Cámaras (sentencia n. 78 del 1984). En la protección del área de independencia y libertad parlamentaria se refiere solamente a la autonomía normativa, pero se extiende al momento aplicativo de las mismas normas reglamentarias «y comporta, por necesidad, la sustracción a cualquier jurisdicción de los instrumentos entendidos a garantizar el respeto al derecho parlamentario» (Sentencia N. 379 del 1996 e n. 129 del 1981).¹⁴

De este pronunciamiento, se desprende como consecuencia que los reglamentos permanecen sujetos al régimen jurídico de los actos administrativos, con la consiguiente posibilidad de recurrir a los institutos de la desaplicación del Juez Ordinario o de la anulación del juez administrativo si estos estuviesen afectados por vicios de legitimidad¹⁵ (Caringella, 2015, p. 38). De este modo,

¹⁴ Traducción libre de: “4.2.- *I regolamenti parlamentari non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate nell’art. 134, primo alinea, Cost. - vale a dire tra le «leggi» e «gli atti aventi forza di legge»- (...). Nel sistema delle fonti delineato dalla stessa Costituzione, il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall’art. 64 come fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire. (...). 4.3.- (...). In questo ambito, le vicende e i rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere sicuramente ricadono nella competenza dei regolamenti e l’interpretazione delle relative norme regolamentari e sub-regolamentari non può che essere affidata in via esclusiva alle Camere stesse (sentenza n. 78 del 1984). Né la protezione dell’area di indipendenza e libertà parlamentare attiene soltanto all’autonomia normativa, ma si estende al momento applicativo delle stesse norme regolamentari «e comporta, di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare» (sentenze n. 379 del 1996 e n. 129 del 1981).”*

¹⁵ Traducción libre de: “*Ne consegue che i regolamenti restano sogetti al regime giuridico degli atti amministrativi, con la conseguente possibilità di ricorrere agli istituti della disapplicazione del G.O o dell’anullamento del G.A. ove essi siano affetti da vizi di legittimità.*”

queda confirmado que cuando el artículo 7 del Código del Proceso Administrativo incluye a los “actos”, estos comprenden a los reglamentos.

Veamos qué ocurre en Costa Rica. Mediante Ley 8508 del 26 de abril de 2006, vigente desde el 01 de enero de 2018, fue aprobado el Código Procesal Contencioso-Administrativo Costarricense. Su artículo 36 enumera las conductas administrativas objetos del proceso:

La pretensión administrativa será admisible respecto de lo siguiente:

- a) Las relaciones sujetas al ordenamiento jurídico-administrativo, así como a su existencia, inexistencia o contenido.
- b) El control del ejercicio de la potestad administrativa.
- c) Los actos administrativos, ya sean finales, definitivos o de trámite con efecto propio.
- d) Las actuaciones materiales de la Administración Pública.
- e) Las conductas omisivas de la Administración Pública.
- f) Cualquier otra conducta sujeta al Derecho Administrativo.

El dispositivo no menciona expresamente a los reglamentos ni referencias a normas administrativas generales o alguna similar. Sin embargo, sí los comprende. Sigamos adelante.

El artículo 37 establece algunas reglas que nos dan más luces al respecto:

- 1) Los actos que para su eficacia requieran publicación, serán impugnables a partir del día siguiente a esta.
- 2) Serán impugnables los actos de aplicación individual de las disposiciones generales, aun cuando estas últimas no sean objeto de impugnación.
- 3) De igual modo, serán impugnables los actos de aplicación individual de las disposiciones generales, bajo el fundamento de que estas no son conformes a derecho, aunque no se hayan impugnado directamente en su momento oportuno.

En tal caso, podrá requerirse la nulidad o anulación del acto concreto, así como la de aquellas normas específicas que le dan fundamento.

Los reglamentos podrían quedar comprendidos en el inciso 1), pues como se ha evaluado previamente, una de sus características es que su eficacia está condicionada a su publicación. Los incisos 2) y 3) se refieren a la impugnación de disposiciones (administrativas) generales; y este último numeral, regula un supuesto permitiendo en el mismo el cuestionamiento a tales normas generales.

El control judicial de los reglamentos en Costa Rica a través del proceso contencioso administrativo, es afirmado por su Procuraduría General, a partir de lo decidido por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en la Resolución nº 00742 de las 08.30 horas del 10 de julio de 2010, cuyo texto transcribe:

La emisión de un Reglamento por parte de la Administración Pública constituye una función administrativa formal, la cual se encuentra dentro del ámbito competencial del juez contencioso. Con base en lo anterior, el CPCA (numerales 36 y 37.3) prevé la posibilidad de recurrir las disposiciones generales en forma directa, o bien, en forma conjunta con los actos en los que estos se apliquen a un caso concreto y específico. (...). Es al juez contencioso, y a esta Cámara en última instancia, a quienes les corresponde, aplicando incluso el derecho de la Constitución, verificar de manera soberana y desvinculada de cualquier otro orden jurisdiccional interno, la legalidad de las conductas administrativas, y dentro de ellas, los reglamentos. (...).” (Procuraduría General de la República, 2017, pp. 111-112).

En Panamá, la Ley Nº 135 de 1943, Ley que regula la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, bajo el nombre “De las funciones del Tribunal”, enumeraba en su artículo 13 las actuaciones

administrativas pasibles de ventilarse en dicha jurisdicción. Tal artículo y otros de la Ley mencionada, fueron modificados mediante la Ley N° 33 de 1946 (11 de septiembre de 1946, publicada el día 02 de octubre de ese año), a partir de la cual, el artículo 13 tiene el siguiente texto:

La jurisdicción contencioso-administrativa tiene por objeto revisar los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de todos los funcionarios nacionales, provinciales o municipales y de las autoridades públicas autónomas o semiautónomas, en ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas.

En consecuencia, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo conocerá, en materia administrativa, de lo siguiente:

1. De todos los decretos, resoluciones, órdenes o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;

(...).

También en este país, el proceso contencioso administrativo sirve para controlar judicialmente a los reglamentos.

2.2.3 El proceso contencioso administrativo

2.2.3.1 Modelo de plena jurisdicción y las pretensiones del proceso contencioso administrativo. El legislador nacional ha seguido el esquema del modelo de organización español (judicialista), el cual en el siglo XX tuvo un gran desarrollo con la Ley del 27 de diciembre de 1956, primera Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y alcanzó su consagración constitucional mediante su reconocimiento en la Constitución española de 1978. Finalmente, la nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa del 13 de julio de 1998 no

sólo desarrolló aún más el tema, sino que significó la consolidación del instituto en el ordenamiento jurídico español.

Bajo la misma tendencia, el jueves 05 de julio de 2001, fue publicado el “Proyecto de Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo” preparado por una comisión previamente designada mediante Resolución Ministerial N° 174-2000-JUS. La principal novedad del proyecto, era la postulación del modelo procesal denominado “de plena jurisdicción”, antes descrito (modelo procesal que había sido desarrollado ampliamente por la entonces nueva Ley 29/1998 de 13 de julio, Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa española) en reemplazo del antiguo modelo “de anulación”. La nueva propuesta, era un reconocimiento del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, ya que a través de ella no sólo sería posible demandar la nulidad de un acto, sino también el reconocimiento por parte de una entidad estatal de determinado derecho administrativo conculcado o desconocido mediante un acto, hecho u omisión administrativa; es decir, demandar el reconocimiento de una situación jurídica individualizada. (Jiménez, 2005, p. 198). Al final, la comisión aprobó un texto sustitutorio del proyecto, el mismo que luego fue aprobado por el pleno del congreso el 21 de noviembre del 2001, finalmente promulgado el 06 de diciembre del mismo año, y publicado como Ley N° 27584 el día 07 del mismo mes. El artículo 5 del proyecto, referido a las “pretensiones”, en el vigente TUO LPCA del año 2019, tiene el siguiente texto:

Artículo 5.- Pretensiones.-

En el proceso contencioso administrativo podrán plantearse pretensiones con el objeto de obtener lo siguiente:

1. La declaración de nulidad, total o parcial de actos administrativos.

2. El reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines.
3. La declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo.
4. Se ordene a la Administración Pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.
5. La indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnada, conforme al artículo 238º de la Ley Nª 27444, siempre y cuando se planee acumulativamente alguna de las pretensiones anteriores.

2.2.3.2 Las pretensiones del proceso contencioso administrativo urgente. Tales pretensiones aparecen enumeradas en el artículo 25 del TUO LPCA del año 2019:

Se tramita como proceso urgente únicamente las siguientes pretensiones:

1. El cese de cualquier actuación material que no se sustente en acto administrativo.
2. El cumplimiento por la administración de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.

(...).

A. Las pretensiones contra actuaciones materiales de la administración que no se sustenten en acto administrativo. Se trata de la pretensión que nuestra ley reserva contra las denominadas en doctrina “vías de hecho”. Un hecho administrativo, es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función

administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos. El hecho administrativo exterioriza función administrativa, sea el efecto ejecutorio de un acto administrativo precedente, o que sea el desarrollo de la actividad que tal función necesita para cumplir sus cometidos, caso en el cual la ejecutoriedad se sustenta en una norma general. Se diferencia del acto administrativo en que este último consiste en una declaración intelectual. (Dromi, 1998, p. 227).

El hecho administrativo es una actividad neutra (no es legítima ni ilegítima), a menos que se trate de “vías de hecho administrativas”, es decir, que comporten un obrar manifiestamente prohibido y lesivo al orden jurídico. (Dromi, 1998, 228). Sobre la expresión “vías de hecho”, fue introducida por el artículo 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español, aunque sin ofrecer una definición de tal categoría de actuaciones administrativas. Sin embargo, no fue recogida por la legislación. El concepto de ella sigue siendo doctrinal. (López Menudo, 1999, pp. 132-133).

Nuestra ley, ella sólo se refiere a las actuaciones materiales no sustentadas en acto administrativo. Concretamente, no se consideró la posibilidad de que estas actuaciones materiales se relacionen a algún reglamento, pese a ser esta el instrumento de mayor poder que emana y aplica la administración. Se llama reglamento, en general, a toda norma escrita dictada por la administración. La atribución a la administración de un poder de creación normativa es muy importante, el cual consta con un uso extensísimo y generalizado, muy superior en volumen y en significación práctica al poder legislativo. Existen justificaciones materiales y formales para ello. Sin embargo, se trata de una facultad cuyo ejercicio es controlable por los tribunales, al mismo nivel que la legalidad de los actos administrativos. (García de Enterría y Fernández, 2004, pp. 181-186).

Los reglamentos son auténticas normas jurídicas, y por ello cuentan con validez y eficacia, obligando a los ciudadanos y a los poderes públicos. En Perú existe sustento constitucional para la potestad reglamentaria de la administración (numeral 8 del artículo 118 y en el numeral 2 del artículo 125 de la constitución política). De acuerdo a ello, los Reglamentos constituyen desarrollos de la legislación, sin embargo, ya hemos visto que existen reglamentos autónomos, los cuales se expiden en ejercicio de dicha potestad sin que su finalidad sea desarrollar una norma con rango de ley, sino simplemente regular algún ámbito de las competencias de la administración. Tales reglamentos, también facultan a la administración a realizar actuaciones de hecho.

Sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico no existe instrumento normativo que permita a los sujetos administrados defenderse de una actuación material relacionada a algún reglamento.

B. *Las pretensiones contra la omisión por parte de la administración de actuaciones a las que se encuentra obligada por ley o acto administrativo firme.* Toda la actividad de la administración, sin embargo, no se reduce a “actuaciones”. Ella también se relaciona con los particulares cuando incurre en supuestos de inactividad, o sea, cuando omite realizar determinada actuación. La conducta omisiva de los funcionarios y entidades que conforman la administración pública es uno de sus principales vicios que la caracteriza.

Al respecto, es clásica la clasificación de dicha inactividad postulada en 1962 por el profesor español Alejandro Nieto, que distingue entre “inactividad formal” e “inactividad material”. La primera se refiere a la pasividad de la administración dentro de un procedimiento, es la no contestación a una petición o recurso de los particulares. Se trata del incumplimiento de

resolver expresamente cuestiones presentadas por los particulares. La segunda en cambio, es un simple no hacer al margen de un procedimiento, supone una conducta omisiva en cuanto a sus resultados materiales. (Danós, 1996, p. 226). Mientras la inactividad formal es una directa lesión al derecho constitucional de respuesta, que forma parte del contenido esencial del derecho de petición; la inactividad material es una pasividad, un no hacer de la administración dentro de sus competencias ordinarias. (Wong, 2004, p. 6).

Revisando el TUO LPCA del año 2019, vemos que ambas formas de inactividad aparecen entre las actuaciones impugnables que enuncia su artículo 4 (cuyo inciso 2 considera como actuaciones impugnables: “El silencio administrativo, la inercia y cualquier otra omisión de la administración pública”), pero su artículo 5 sólo se reconoce una pretensión contra la inactividad material, al posibilitar pretender que “Se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme”.

Al plantearse dicha pretensión, lo que busca el demandante es que en la sentencia se ordene a la autoridad demandada realizar la actuación a la que se encuentra obligada por ley o por acto administrativo firme. Lo que olvida nuestro ordenamiento jurídico es que muchas de las situaciones jurídicas de los administrados, pueden estar recogidas en un reglamento para el cual son aplicables aquí las ideas vertidas en el acápite anterior.

En Perú, los muchos reglamentos dictados y vigentes, son eficaces diariamente sobre las diversas situaciones jurídicas de los administrados, sean contribuyentes, exportadores, pensionistas, armadores pesqueros, concesionarios mineros, comerciantes, asegurados, propietarios, empresarios, etc. Por ello, no sólo los actos administrativos, sino también los

reglamentos sustentan las obligaciones que tiene la administración frente a los administrados, y que debe cumplir a favor de estos.

Sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico no existe instrumento normativo que permita a los sujetos administrados demandar a la administración el cumplimiento de aquello que establecen los reglamentos. Ni el Código Procesal Constitucional (en sede constitucional) ni los TUO LPCA de los años 2008 o 2019 (en sede procesal ordinaria) lo han contemplado.

2.2.3.3 Supuestos normativos identificados

A. *Ordenanza N° 2200 de la Municipalidad Metropolitana de Lima.* La ordenanza aprueba el Régimen Municipal de Aplicación de Sanciones Administrativas y el Cuadro de Infracciones y Sanciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Publicada el 30 de diciembre de 2019, derogó y sustituyó al Régimen Municipal de Aplicación de Sanciones Administrativas derivadas de la función fiscalizadora, que fuera aprobado a través de la Ordenanza N° 984. Dentro de la “Fase Instructiva” del procedimiento administrativo sancionador, su artículo 16 subtítulo “Medidas de carácter provisional”, establece que:

Las medidas de carácter provisional buscan salvaguardar de forma inmediata el interés colectivo de la sociedad civil o el bien jurídico protegido; así como, asegurar la eficacia de la resolución de sanción administrativa a emitirse por la Autoridad Resolutiva del procedimiento administrativo sancionador. Son aplicables en cualquier momento del procedimiento administrativo sancionador.

Podrán adoptarse como medidas provisionales las medidas coercitivas determinadas en el artículo 34 del presente cuerpo normativo, a fin de resguardar el cumplimiento de la resolución que recaerá en el respectivo procedimiento administrativo sancionador.

Las medidas de carácter provisional adoptadas deberán ajustarse a la intensidad, razonabilidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretende garantizar en cada caso concreto. Dichas medidas sólo se aplicarán cuando la actividad que se desarrolla o la conducta detectada carezcan de licencia o autorización municipal, contravengan las normas de zonificación, urbanismo, el medio ambiente, seguridad, seguridad vial y/o constituya un riesgo o peligro para la salud de las personas, la conservación material y la vida.

Las medidas de carácter provisional podrán ser ejecutadas directamente por el fiscalizador municipal y supervisadas por el Jefe del Cuerpo de Vigilancia Metropolitano, (...).

Las medidas provisionales ejecutadas directamente por el fiscalizador municipal deberán constar en el “Acta de Ejecución de Medida Provisional”, las mismas que podrán ser: decomiso, retiro, internamiento temporal de vehículo, clausura, paralización, cancelación y retención. Dichas medidas podrán ejecutarse en días hábiles o inhábiles, durante las veinticuatro (24) horas del día. Para su ejecución se podrá emplear cualquier medio de coacción o ejecución forzosa, tales como la adhesión de carteles, el uso de instrumentos y herramientas de cerrajería, la ubicación de personal, entre otros. (...).

El citado artículo 34, subtítulo “medidas correctivas”, permite aplicar, precisamente, las medidas de decomiso, inmovilización, retención, retiro, clausura, paralización, restitución y/o adecuación, cancelación, internamiento temporal de vehículo y demolición.

Como se lee, las medidas provisionales son adoptadas directamente por el fiscalizador municipal, en días hábiles o inhábiles, durante las veinticuatro (24) horas, pudiendo comprometer el empleo de medios de coacción o ejecución forzosa. Los actos materiales posibles dentro de tal ámbito son muchos, pero nuestro ordenamiento normativo no prevé tutela procesal frente a éstos.

B. Ordenanza N° 527/MM de la Municipalidad de Miraflores. La ordenanza regula los elementos de publicidad exterior en el Distrito de Miraflores. Publicada el 19 de noviembre de 2019, derogó y sustituyó a la Ordenanza N° 373-MM del mismo nombre. Entre las “sanciones” previstas, su artículo 62 subtulado “Retiro de los elementos de publicidad exterior antirreglamentarios”, establece que:

1. La Municipalidad, a través de la Subgerencia de Fiscalización y Control, emitirá la notificación administrativa por carecer de autorización para la ubicación y características de elementos de publicidad exterior, la cual deberá seguir el procedimiento establecido en el Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas vigente y lo señalado en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, imponiendo como medida complementaria el desmontaje o retiro de los soportes publicitarios con reposición al estado anterior de comisión de la infracción.
2. En caso de incumplimiento, la Subgerencia de Fiscalización y Control procederá a la ejecución sustitutoria a cargo de los obligados que deberán abonar los gastos de desmontaje, transporte y almacenaje, de conformidad con el compromiso asumido en la Carta de Responsabilidad Solidaria, independientemente de las sanciones que hubieran lugar.

Como se lee, las sanciones que se impongan en aplicación del numeral 1 seguirán un procedimiento administrativo. Sin embargo, en caso de incumplimiento, la Subgerencia de Fiscalización y Control procederá a la ejecución sustitutoria a cargo de los obligados, indicando que estos deberán abonar los gastos de desmontaje, transporte y almacenaje. Dicha ejecución, comprometerá diversos actos materiales concretos (desarmado, ordenación de piezas, empaquetado, estiba,

envoltorio, carga, etc.), sin embargo nuestro ordenamiento normativo no prevé tutela procesal frente a éstos.

C. Ordenanza N° 435-2016/CDLO de la Municipalidad de Los Olivos. Denominada: “Reglamento de cumplimiento y aplicación de la Ley N° 30497 –Ley de Protección y Bienestar Animal, en el Distrito de Los Olivos”, deroga a la Ordenanza 184/CDLO. Su artículo 2 señala como los fines de la ordenanza:

2.1 Proteger la vida o la salud de los animales domésticos o silvestres, cualquiera que sea la condición en que se encuentre.

2.2 Impedir el maltrato o la crueldad contra los animales, causados directa o indirectamente por el ser humano con el afán de infligir sufrimiento innecesario, lesiones o la muerte.

2.3 Fomentar una cultura de respeto a la vida y el bienestar de los animales.

2.4 Prevenir accidentes o daños a la salud de los vecinos, ya sea por ataque de animales declarados peligrosos o por medio de enfermedades transmisibles al ser humano.

A continuación, la ordenanza diferencia hasta siete clases de animales, establece las obligaciones de los propietarios o tenedores, fija diversas prohibiciones, regula la autorización para veterinarios y clínicas veterinarias, se refiere al registro de animales de compañía, aborda la situación de los animales sin dueño o en abandono, la adopción de animales, la transferencia de animales potencialmente peligrosos, entre otras disposiciones.

Más adelante, su artículo 71 indica que la municipalidad es competente para imponer sanciones administrativas por infracciones a la ordenanza; y su artículo 72 señala que las sanciones, las escalas, el procedimiento y las medidas complementarias a ser aplicadas, se

encuentran tipificadas, descritas y cuantificadas en el “Cuadro de Tipificación de Infracciones, Procedimiento Previo, Escala de Multas y Medidas Complementarias” anexo a la ordenanza.

El citado anexo, enumera veintiocho (28) distintas infracciones, entre las cuales nueve (09) tienen como medida complementaria a la retención del animal, mientras que cuatro (04) asumen la medida complementaria de decomiso del espécimen. Sin embargo, de la lectura de la ordenanza no existen precisiones que permitan garantizar el cumplimiento de los fines del reglamento previstos en su artículo 2, antes transcrito, para el caso de la retención y decomiso de los animales, ni tampoco precisiones respecto a las clases de animales, a la peligrosidad potencial de estos, ni algún elemento que permita graficar alguna cadena de custodia de la integridad y salud del animal.

Tratándose de dos medidas complementarias consistente en actuaciones fácticas decididas por el funcionario municipal interviniente al momento de su intervención sólo por mérito de lo dispuesto en el reglamento, surge una frontera de posibles vías de hecho, contra las cuales no existe disposición que permita demandar un control jurisdiccional.

2.5.4 Los vacíos normativos

La norma es una declaración que produce sus efectos cuando es aplicada al caso concreto (supuesto de hecho) que ella ha previsto, pero en ninguna legislación del mundo se han previsto todos los hechos presentes y futuros, naturales o humanos, que incidan en la vida de las personas, en su estado, en sus relaciones familiares o con sus bienes. A esta falta de previsión o vacíos de la legislación se le conoce como lagunas de la ley. (Torres, 2001, p. 608).

Pese que todo orden jurídico por su carácter de normatividad sistémica posee unidad y coherencia, ello no impide descubrir en él la existencia de lagunas normativas que ocasionan

problemas para la consecución de los fines y valores que se intenta alcanzar dentro de la comunidad. (García, 2007, pp. 483-484).

Si entendemos por ordenamiento normativo el conjunto de normas jurídicas con el que cuenta el estado para solucionar los conflictos de sus integrantes, surge la interrogante de si el mismo es autosuficiente para responder a la totalidad de sus requerimientos. En atención a ello, existen divergencias respecto de la plenitud hermenéutica del ordenamiento jurídico (Espinoza, 2011, p. 241).

Una primera corriente que pretende definir el fenómeno es el “positivismo ingenuo o dogmático”, según el cual todo vacío normativo y todo problema en el ejercicio de la jurisdicción se puede cubrir mediante el uso de la analogía. Una segunda posición es la del “iusnaturalismo irracional o anárquico”, que niega la autosuficiencia del derecho positivo para resolver los conflictos jurídicos y que empodera a los operadores de justicia para llenar las lagunas mediante su jurisprudencia, aún en contra del derecho formalmente válido. Una tercera vertiente es el “empirismo”, conforme al cual no existen lagunas de derecho ya que de acuerdo a la norma jurídica de la libertad (“todo lo que no está prohibido está jurídicamente permitido”), es decir, el operador jurídico solo tendría que constatar que el supuesto de hecho no se encuentre regulado normativamente para inferir que el mismo está amparado por el ordenamiento jurídico. Una cuarta corriente llamada “logicismo”, niega la existencia de las lagunas de derecho (las que pueden ser lógicas, técnicas o admitidas por el legislador), otorgando a la decisión de un tribunal el carácter de nuevo acto creador de derecho. Finalmente, la posición “eclectica” sostiene que siempre habrá capacidad de respuesta por parte del ordenamiento jurídico en el nivel lógico-formal, pero podrían presentarse lagunas en el ámbito valorativo (Espinoza, 2011, pp. 242-248).

La laguna del derecho es aquel suceso para el que no existe norma jurídica aplicable, pero que se considera que debiera estar regulado por el sistema jurídico. En ese sentido, el problema clave será saber cuándo la situación no regulada debe regularse. (Rubio, 2007, p. 244).

Pero en materia procesal el tema es diferente. En los casos en los que no haya una norma procesal aplicable, no estaríamos propiamente ante una laguna, sino ante una omisión legislativa a una previsión que debió ser expresa. Prueba de ello es que, cuando un hecho está previsto en una norma, esta sustituye a todo el ordenamiento jurídico, requiriéndose sólo su aplicación (Monroy, 1996, p. 171).

Cabe delimitar adecuadamente la reciente cita. Es usual que las normas procesales de derecho del trabajo, de derecho de familia o de derecho administrativo (el proceso contencioso administrativo) dejen de recoger muchos supuestos de hecho, casos en los cuales resultan aplicables las normas procesales civiles, complementando así el operador jurisdiccional los vacíos dejados por el legislador. Sin embargo, existen instituciones procesales que el juzgador no puede completar, como es su competencia para conocer y resolver determinadas materias, la cual debe encontrarse determinada con anterioridad a su intervención. La competencia por materia la asigna y regula el legislador.

Para entender mejor lo último, coloquémonos en un supuesto de hecho intermedio. Imaginemos que una demanda plantea determinada materia en su pretensión, pero es dirigida a un juez incompetente. Si dicho juez asumiese el caso, toda la actividad procesal cumplida a continuación sería nula. Pero vayamos al caso opuesto. Pensemos ahora que una demanda contiene una pretensión que el ordenamiento jurídico no recoge, pero es presentada ante un juez que de acuerdo a ley es competente para un número expreso de pretensiones. En este caso, si el juez asumiese el caso, toda la actividad realizada con posterioridad sería nula, pero además, estaría

cometiendo una arbitrariedad: estaría asumiendo competencia para una materia no prevista en la ley de manera previa.

Conforme a las ideas antes expuestas, cuando estemos ante un vacío normativo en materia procesal referido a los asuntos que el órgano jurisdiccional pueda conocer, antes que recurrir a la integración de la norma jurídica, corresponde al legislador, mediante el ejercicio de su función normativa, cubrir su previa inacción y producir la pertinente previsión normativa ausente que complete el ordenamiento jurídico en el extremo advertido.

Lo anterior será más necesario si el vacío identificado impide el ejercicio del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva respecto de determinado instrumento del ordenamiento jurídico –como serían los reglamentos- y si, como consecuencia de ello, también se compromete a la vigencia del principio constitucional de control interórganos respecto del mismo –pues, siguiendo nuestro ejemplo- el control del cumplimiento de los reglamentos y de los alcances de ello se constituyen en un área del ordenamiento jurídico administrativo que escapa a todo control jurídico.

Observando el tema desde la óptica del proceso contencioso administrativo, luego de que el legislador haya incluido determinada materia administrativa como justiciable, cualquier sujeto administrado podrá cuestionar la actividad administrativa en dicho segmento (se encontrará hábil para ejercitar su derecho constitucional a la tutela judicial efectiva), encontrando ahora sí al juez dotado de competencia para conocer de tal pretensión contra la administración (permitiendo que éste efectúe un control interórganos respecto de la administración en aquel segmento que antes no estaba sujeto a control).

En el ordenamiento procesal administrativo, concretamente en el TUO LPCA del año 2019 vigente, su artículo 5 enumera las pretensiones posibles de conocerse mediante un proceso

contencioso administrativo. Más adelante, el artículo 25 del mismo cuerpo normativo considera entre tales pretensiones aquellas contra actuaciones materiales de la administración, por un lado, y aquellas contra incumplimientos de la administración, por otro; otorgando para ambos tipos de pretensiones un tratamiento a través de vía procedimental denominada proceso contencioso administrativo urgente.

Si advertimos que el TUO LPCA es el desarrollo legal del artículo 148 de la constitución (en su calidad de continuación de lo que fue la Ley N° 27584), si observamos que el proceso en mención cuenta entre sus principales principios al de exclusividad previsto en el artículo 3 del TUO LPCA, si vemos que la enumeración de pretensiones que hacen los artículos 5 y 25 recién citados tiene el carácter de taxativa; si apreciamos que se ha identificado la no regulación de pretensiones contra actuaciones materiales de la administración relacionadas a reglamentos ni contra incumplimientos de la administración de obligaciones previstas por reglamentos, y finalmente si establecemos que ambas pretensiones tienen una caracterización estrictamente administrativa, tenemos como consecuencia que se trata de dos materias que deben ser reguladas en el proceso contencioso administrativo urgente.

Guardando el orden de los puntos antes expuestos y frente a los dos vacíos normativos identificados, no resulta posible aplicar ni la analogía ni los principios generales del derecho a fin de integrar el artículo 25 del TUO LPCA del año 2019. Lo que corresponde ante ello, es activar la función legislativa y que sea el legislador quien, mediante una modificación normativa, brinde cobertura legal para los dos vacíos advertidos en dicho cuerpo legal.

2.5.5 *El proceso de acción popular*

Los antecedentes de este proceso se remontan a la *actio popularis, pretorias y penales* del derecho romano. Al respecto, el Digesto en su Libro 47, Título 23, Ley 1, establecía: “Llamamos Acción Popular la que ampara el derecho propio del pueblo”, autorizándose a cualquier persona a ejercitar una acción de carácter penal por asuntos concernientes al interés de la colectividad. Siglos después, la Constitución de las Cortes de Cádiz de 1812, estableció que: “El soborno, el cohecho y la prevaricación de los Magistrados y jueces producen la Acción Popular contra las que la cometan” (Castañeda, 2007, p. 1003).

A finales del siglo XIX se extendió como un recurso de carácter penal o administrativo, legitimando a cualquier persona para que formule la acción popular contra las autoridades que cometan infracciones públicas o delitos contra los deberes de función, con la finalidad de que sean procesados y sancionados. Como acción de inconstitucional o de legalidad apareció recién en la constitución venezolana del año 1858 y en la reforma constitucional colombiana del año 1901 (Castañeda, 2007, p. 1003).

La acción popular llegó a Perú al ser incorporada en la Constitución de 1920, cuyo artículo 157 la recogió con el sentido penal antes mencionado contra los magistrados. La constitución de 1933 formuló una disposición similar en su artículo 231, pero ampliándola contra los miembros del ejecutivo. Esta última, sin embargo, también la acogió como mecanismo de control de constitucionalidad y legalidad en su artículo 133, con el siguiente texto: “Hay Acción Popular ante el Poder Judicial contra los reglamentos, contra las resoluciones y decretos gubernamentales de carácter general y que infrinjan la Constitución o las Leyes, sin perjuicio de la responsabilidad

política de los Ministros. La Ley establecerá el procedimiento judicial correspondiente” (Castañeda, 2007, p. 1004).

Según Ernesto Blume, del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1931 se apreciaba que el propósito de los constituyentes para incorporar la norma recién citada, fue la comprobación de que el Poder Ejecutivo había ejercido su facultad de reglamentar las leyes expidiendo diversas disposiciones reglamentarias contrarias a la constitución y a las leyes, por lo que consideraron prudente limitar tales excesos. Tal norma constitucional fue desarrollada recién en el artículo 7 de la Ley N° 14605, Ley Orgánica del Poder Judicial del 25 de julio de 1963. La institución fue recogida también por el artículo 295 de la Constitución de 1979. (Castañeda, 2007, p. 1004).

En la actualidad, la constitución política de 1993 la recoge en el numeral 5 de su artículo 200 con el siguiente texto: “Son acciones de garantía: (...). 5. La Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la Ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen”.

El proceso de acción popular es un proceso de control constitucional de tipo concentrado, abstracto, en vía principal y cuyos efectos buscan defender la jerarquía del ordenamiento jurídico. Las innovaciones incorporadas en su regulación, se orientan a incrementar su eficacia y oportunidad para controlar los contrafueros constitucionales y legales en que incurren los titulares de la potestad reglamentaria (Morón, 2004, p. 1106).

Años después, el mismo autor analizó la naturaleza del proceso de acción popular y estableció que esta reposa en tres aspectos. Primero, su afirmación como proceso de control normativo y no sólo como instrumento de control interórganos. Segundo, su carácter público y participativo. Tercero, su naturaleza de instrumento preventivo de las controversias que pudieran

derivarse de la aplicación concreta de los reglamentos ilegales e inconstitucionales (Morón, 2014, pp. 31-32).

Desarrollando más el tema, se advierte que, en cualquier caso, el proceso de acción popular posee una doble dimensión. La primera, de tipo objetiva, hace de dicho proceso uno que busca inmediatamente controlar normativamente las disposiciones y normas infralegales que, posiblemente, contravengan la ley o la constitución. La segunda, de carácter subjetivo, pretende evitar mediante un control abstracto, transgresiones concretas de los sujetos normativos (Espinosa-Saldaña, 2018, p. 348).

La norma contenida en el inciso 5 del artículo 200 de la Constitución de 1993, ha sido desarrollada por el Código Procesal Constitucional. El artículo 74 de dicho cuerpo normativo establece en su primer párrafo lo siguiente: “Los procesos de acción popular y de inconstitucionalidad tienen por finalidad la defensa de la Constitución y, en su caso, de la ley, frente a infracciones contra su jerarquía normativa. Esta infracción puede ser, directa o indirecta, de carácter total o parcial, y tanto por la forma como por el fondo”. La supremacía constitucional que alude la norma no es aquella de tipo subjetivo prevista en el artículo 38 de la Constitución, sino la de carácter objetivo recogida en el artículo 51 de la misma, que desarrolla la jerarquía normativa. Esto último, permite defender la Ley ante tales infracciones.

A continuación, el artículo 75 del mismo código precisa que: “La Acción Popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de las que emanen, siempre que infrinjan la constitución o la ley, o cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según el caso. (...)”.

Existen diferencias sutiles entre la proclama constitucional contenida en su artículo 200 y el artículo 76 del Código Procesal Constitucional anterior, con similar texto al artículo 75 del código vigente, antes citado. En primer lugar, la exclusión de la expresión “decretos de carácter general”, presente en el texto constitucional más no recogida en el código. En segundo lugar, el fraseo de la infracción a la constitución. En tercer lugar, la referencia a la inconstitucionalidad e ilegalidad por la existencia de defectos en el procedimiento seguido para la aprobación de la norma reglamentaria (Cruces, 2015, pp. 108-109).

De acuerdo al Código Procesal Constitucional, compete al proceso de acción popular el conocimiento de las demandas contra tres instrumentos normativos distintos: los reglamentos, las normas administrativas y las resoluciones de carácter general. Se trataría de dos fenómenos jurídicos diferentes, aunque próximos. El primero que comprende a los reglamentos y a las normas administrativas, ambos expresión de la potestad reglamentaria de la administración; mientras que el segundo se refiere a las resoluciones de carácter general, que serían una manifestación de la función administrativa (Morón, 2014, p. 74). En cuanto a tales resoluciones generales, si bien la doctrina ha intentado atribuir ese nombre a actos con carácter particular, lo cierto es que, en la práctica, ello no se ha cumplido: con el nombre de resolución se aprueban asuntos concretos e individualizables como asuntos permanentes y colectivos. Entonces, bajo una resolución puede ocultarse un reglamento (Cruces, 2015, p. 110).

Más allá de ello, el código menciona de manera expresa que las normas objeto del proceso de acción popular pueden provenir de cualquier autoridad. La complejidad del estado contemporáneo permite diferentes expresiones de normas infralegales emanadas por también por diversas entidades, pertenecientes o no al gobierno y actuando con distintos tipos de autonomías (Cruces, 2015, p. 110).

El objeto del proceso de acción popular, entonces, son los reglamentos, es decir, aquellas normas provenientes de la potestad administrativa para emitir declaraciones unilaterales de voluntad de las entidades públicas con efectos normativos jurídicos generales y directos; caracterizadas por poseer fundamento constitucional, por la unilateralidad de su emisión, por emanar de un órgano en ejercicio de su función administrativa y, por poseer carácter normativo (Morón, 2004, p. 1095).

Para terminar, la finalidad del proceso de acción popular, no es otra que vigilar que exista compatibilidad entre los reglamentos y la parte del ordenamiento jurídico de mayor jerarquía. Es decir, se busca evitar que los reglamentos contravengan lo dispuesto por la constitución o por las leyes, en el fondo y en la forma, en todo o en parte. Cualquier otro alcance, mandato o efecto de los reglamentos queda fuera del ámbito del mencionado proceso constitucional. En nuestro caso, las omisiones a lo dispuesto en los reglamentos como las vías de hecho cometidas a propósito de una actuación material permitida por los reglamentos, escapan al proceso de acción popular.

2.2 Marco filosófico

Durante la historia, la filosofía del derecho y en general la teoría del derecho han buscado una explicación, una justificación para el derecho mismo, una explicación acerca de su origen, de su sentido, de su composición, de sus alcances, etc. Fueron tres las actitudes teóricas asumidas: búsqueda de un fundamento trascendente, limitación al campo de los hechos sociales o históricos, o se ha apoyado en una legalidad puramente lógica. La primera actitud corresponde al

iusnaturalismo, la segunda al positivismo y al historicismo, y la tercera al formalismo; posiciones que admiten diversas variantes. (Alzamora, 1987, p. 319).

En cuanto a tales criterios, cada jurista o abogado tiene una, solo que muchas veces no es explícita sino más bien subconsciente, asumida gracias al martilleo de los estudios y de la experiencia; postura que representa un peligro, porque es débil como todo lo empírico en el campo de las ideas abstractas, y porque nunca se la somete a una revisión concienzuda, razón por la cual tiene a repetir errores y virtudes antes que renovarse y mejorarse. (Rubio, 1999, p. 291).

La primera posición, el iusnaturalismo, se sustenta en la existencia de un derecho superior al que tenemos: un derecho natural compuesto por un conjunto de valores que inspiran sus contenidos y guían la actuación y decisiones de sus actores. Ha pasado por diversas etapas: una primera greco-romana (presocráticos, Sócrates, Platón, Aristóteles, estoicos, Cicerón), una segunda medioeval o cristiana (Agustín, Tomás), y una tercera moderna (Grocio, Pufendorf, Thomasio, Rousseau, Kant). La segunda posición es el historicismo, indica que cada pueblo construye diariamente el derecho que le corresponde, siendo la tarea del jurista la de tomar ese derecho, organizarlo, darle un marco teórico y convertirlo en derecho elaborado: se trata de la transformación del “derecho popular” (consuetudinario) en el “derecho culto”. Surge a partir de los trabajos de Savigny, seguido por Puchta y Gustavo Hugo. Una tercera posición, o corriente sociológica, revalora el rol que tienen las conductas sociales del pueblo en la conformación del derecho, lo cual haría necesario concretizar el desarrollo de una sociología del derecho. Esta postura fue promovida por Ihering. En cuarto lugar está el positivismo, el cual, según Kelsen, considera al derecho como una ciencia autónoma, separada de todo lo que pertenece a otras ciencias, como son los valores, conductas, etc., propios de la moral, de la religión, de la sociología

u otras disciplinas. En su interior se identifican variantes, como la escuela analítica, el realismo jurídico, la teoría pura del derecho, entre otras.

Uno de los principales sucesos del siglo XVIII fue sin duda la revolución francesa, movimiento filosófico, político, social y económico que reivindicó muchos principios del iusnaturalismo. Uno de los productos centrales de dicho movimiento fue el surgimiento del Derecho administrativo. Antes, en países de todo el mundo, siempre hubo administración, entendida como un cuerpo más o menos jerarquizado, organizado en partes o secciones con funciones especializadas; sin embargo, su razón de ser era la de servir a la casta, dinastía, emperador o líder gobernante, no existiendo una relación jurídica entre el gobierno, dicho cuerpo y la población. La aparición de dicho relacionamiento es uno que caracteriza al movimiento antes señalado. El instrumento que permitió ello fue la ley.

La ley significó varias cosas. Primero fue visto como la máxima expresión de la “voluntad general”, construcción iusnaturalista expresada en el nuevo soberano: el pueblo, quien ejercería precisamente su poder soberano a través de su representación: el Parlamento. La ley también significó el instrumento que, en adelante, permitiría racionalizar el ejercicio del poder (contra cuyo manejo irracional, precisamente, la Revolución se había alzado). Pero la ley también se constituyó en el concepto que permitiría estructurar al estado para dicho ejercicio racional y ordenado del poder, inaugurando el concepto limitante de dicho poder: la competencia, así como el elemento rector de dicho proceder: el procedimiento. Con innegables inspiraciones iusnaturalistas, la ley es el principal instrumento positivista para regular el ejercicio del poder y los efectos de dicho ejercicio.

Si la organización jurídica de una nación o de un pueblo dan nacimiento al estado, la organización jurídica de las relaciones de dicho estado con el pueblo que lo erige, con sus

ciudadanos, dan origen al derecho administrativo. Ello ocurrió a partir de la revolución francesa. Por tales razones, la ley se vincula al estado moderno y al derecho administrativo, construyendo su contenido y definiendo sus límites.

En cuanto al proceso contencioso administrativo, también tomó forma a partir de la revolución francesa y está caracterizado por la suprema importancia que se dio a la ley, como el instrumento dirigido a limitar la voluntad del estado revolucionario y de las nuevas autoridades que lo integrarían. Se trató del proceso constituido para evaluar que el proceder de la administración en ejercicio de sus competencias frente a los ciudadanos, se realice con plena observancia de lo previsto en la ley. En caso ello no fuese así, dicho proceso permitía obtener la declaración de nulidad de la actuación administrativa cuestionada.

En ese sentido, luego de una influencia del derecho administrativo francés sobre Italia y España, posteriormente estos dos países reivindicaron propios y autónomos modelos de derecho administrativo y, obviamente, también de proceso contencioso administrativo. En ambos casos, ello sucedió a partir de concretas leyes: la *Legge Crespi* en Italia y la Ley de Santamaría de Paredes en España, seguidas ambas de posteriores normativas que desarrollaron la materia durante el siglo XX.

El modelo español, o modelo judicialista, es el que orientó los posteriores desarrollos en los países americanos. En España la actividad de la administración pública quedó bajo el control del Poder Judicial, configurándose, así como un control interórganos, es decir, como uno de aquellos mecanismos que se constituyen en vías de control del ejercicio del poder dentro de la estructura orgánica y competencial de un Estado; posición esta reproducida en los ordenamientos jurídicos americanos.

Uno de los principales principios procesales, que constituye un derecho de toda persona, es la tutela judicial efectiva. Dado su carácter de derecho fundamental, no existe sujeto que quede exceptuado del ejercicio de dicho derecho, es decir, queda garantizada la posibilidad de actuar en defensa de un derecho contra cualquier sujeto, incluido el estado. Si observamos que el estado ejerce a diario su poder a través de la administración pública, entenderemos que la vía ordinaria de demandar tutela judicial efectiva es el proceso contencioso administrativo.

Ello ocurre en Perú, donde dicha especie procesal conserva su principal sentido positivista bajo los dos principales instrumentos emanados de dicha posición: la constitución y la ley, sirviendo como instrumento de control interórganos sobre la administración pública y como herramienta de defensa de derechos subjetivos. El proceso urgente que sustenta esta investigación, fue introducido mediante el Decreto Legislativo N° 1067, publicado el día sábado 28 de junio del 2008, y constituye una vía procedimental construida a partir de las técnicas de sumarización procesal y menor cognición al servicio de la protección de tres tipos de pretensiones, las cuales fueron enumeradas en el artículo 26 del TUO LPCA del año 2008, recogidas con igual texto en el artículo 25 del TUO LPCA del año 2019, actualmente vigente.

2.3 Marco histórico

El primer antecedente normativo del proceso contencioso-administrativo peruano, apareció en la constitución del año 1867. Entre las normas reguladoras del Poder Judicial contenidas en el Título XVII de la Constitución de 1867, su artículo 130 indicaba que: “La

ley determinará la organización de los Tribunales contenciosos administrativos, y lo relativo al nombramiento de sus miembros” (García Belaunde, 2006, p. 62). El constituyente, consideró necesaria la inauguración de una jurisdicción contencioso administrativa, abordando desde la constitución, como su primer tema, la organización de los tribunales de la materia y el nombramiento de sus integrantes.

Dicha norma constitucional, tiene como significado histórico el constituir la acogida normativa formal en nuestro país del control judicial de la actividad de la administración. La norma citada, tal como quedó redactada, requería el pertinente desarrollo legal que ella misma autorizaba, desarrollo que nunca se produjo. Ello fue así porque dicho documento constitucional, promulgado por el presidente Mariano Ignacio Prado el 29 de agosto de 1867, sólo rigió hasta el 07 de julio de 1868, fecha en la que el presidente Pedro Diez Canseco restableció la vigencia de la constitución de 1860 (Ugarte del Pino, 1978, pp. 452-454 y 473-474). Otra fuente señala que la constitución de 1867 sólo estuvo en vigencia entre el 29 de agosto de 1867 y el 06 de enero de 1868, o sea menos de cinco meses (Pareja, 2005, p. 136). La inquietud manifestada en la constitución de 1867 no volvería a manifestarse normativamente sino hasta cuarenticinco años después, ya en el siglo XX.

Los años transcurrieron y no volveríamos a encontrar otra norma sobre la materia sino hasta el año 1912. El segundo antecedente de nuestro instituto lo constituye la Ley N° 1510, Ley Orgánica del Poder Judicial de 1912. Su artículo 94° decía a la letra: “Corresponde a los jueces de primera instancia de Lima, conocer, en primera instancia, de los despojos que infiera el gobierno, y de las demandas que contra él se interpongan sobre derechos que hubiese violado o desconocido ejerciendo funciones administrativas”.

Otro antecedente normativo lo encontramos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963, aprobada por Decreto Ley N° 14605, cuyo artículo 12° establecía que: “Hay acción ante el Poder

Judicial contra todos los actos de la administración pública, departamental y municipal, que constituya despojo, desconocimiento y violación de los derechos que reconocen la Constitución y las leyes”. La norma también planteó un control jurisdiccional universal de los actos de la administración pública. En su artículo 11º, se consideraba el requisito del previo agotamiento de la vía administrativa.

Algunos años después, mediante el Decreto Ley N° 18060 de fecha 23 de diciembre de 1969, se propugnó una reorganización del Poder Judicial. Su artículo 4º incluyó dentro de las Salas de la Corte Suprema, la “Sala Tercera” competente para conocer “los asuntos contencioso-administrativos, laborales y de Derecho Público”. Sin embargo, después de sólo dos meses de funcionamiento, la propia Corte Suprema, “(...) sobre fundamentos estadísticos y no propiamente jurídicos (...)” (Bacacorzo, 1990: 156), solicitó y obtuvo la modificación de su estructura, quedando conformada por una Sala Penal y dos Salas Civiles, comprendiendo la segunda dentro de sus competencias los temas contencioso-administrativos. La nueva conformación fue obra del Decreto Ley N° 18202.

A los desarrollos antes descritos, siguió un momento cumbre: la consagración constitucional de nuestro instituto en el artículo 240º de la constitución política de 1979:

Las acciones contencioso-administrativas se interponen contra cualquier acto o resolución de la Administración que cause estado.

La ley regula su ejercicio. Precisa los casos en que las Cortes Superiores conocen en primera instancia, y la Corte Suprema en primera, segunda y última instancia.

Sin embargo, no se dictó la norma que regularía el ejercicio de la denominada “acción contencioso-administrativa”. El 13 de junio de 1990 fue publicado el Decreto Supremo N° 037-90-TR, desarrollando el tema sólo en materia laboral. Con rango reglamentario, fue la primera regulación procesal peruana sobre la materia que alcanzó vigencia.

El año 1993 entró en vigor el Código Procesal Civil, el cual, entre sus artículos 540° a 545°, bajo el nombre de “Impugnación de acto o resolución administrativa”, introdujo la segunda regulación procesal de la materia, y primera con alcances generales. Con posterioridad, entró en vigor la constitución política de 1993, reemplazando a la similar de 1979, y regulando nuestro tema en su artículo 148, de la siguiente manera: “Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”.

Finalmente, con fecha 15 de abril de 2002, entró en vigor la Ley N° 27584, que derogó los artículos 540 a 545 del Código Procesal Civil, entre otras normas especiales surgidas en años previos. Su artículo 1° introdujo legalmente la denominación “Proceso contencioso-administrativo”. Ahora podemos apreciar cual es la importancia de contar con un cuerpo legal como la Ley N° 27584, que desarrolla de manera global el ejercicio en sede procesal del derecho a obtener del Poder Judicial la realización de un control jurídico de las actuaciones administrativas; más aún, si lo hace después de muchos años de olvido y tropiezos normativos. Posteriormente, la Ley N° 27584 ha sufrido varias modificaciones, entre las que destaca la producida por el Decreto Legislativo N° 1067 publicado el 28 de junio de 2008, que introdujo el “Proceso contencioso administrativo urgente” y ordenó la preparación de un primer Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584 aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS y publicado el 29 de agosto de 2008.

Otras modificaciones determinaron la necesidad de un segundo Texto Único Ordenado de la misma ley, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2019-JUS y publicado el 04 de mayo de 2019, que es la norma vigente al cierre de esta investigación y conserva el Proceso contencioso administrativo urgente.

2.4 Marco económico

El derecho administrativo y el proceso contencioso administrativo, disciplina sustancial una y procesal la otra, no son temas únicamente jurídicos. Como todo en el derecho, ambos ámbitos jurídicos se relacionan con otras disciplinas, pero entre estas, es quizá la economía aquella que los explica, que los acompaña y sostiene con mayor grado de complejidad e importancia.

En otra ocasión, hemos indicado que el Derecho Administrativo:

(...) es el conjunto de principios y normas recogidas dentro del ordenamiento jurídico administrativo (normas positivas de las distintas jerarquías, emanadas de la jurisprudencia o de la costumbre), destinadas a regular el contenido de las diversas variantes que asume la función administrativa, la organización de la administración destinada a cumplirla, el cumplimiento de los fines públicos previstos en cada caso, así como las relaciones jurídicas a entablarse entre la administración y los particulares, producto de la interacción de los intereses públicos de la primera con los intereses privados de los segundos (Jiménez, 2010, p. 56).

El concepto, eminentemente jurídico, hace referencia a relaciones jurídicas entre la administración y los particulares, en torno a intereses públicos y privados. Existe otra ciencia que también estudia esas relaciones y tales intereses, y que termina influenciando decididamente en el derecho administrativo, como veremos más adelante. Nos referimos a la economía.

Los economistas estudian la escasez, la manera en que las sociedades deciden la forma de utilizar los recursos escasos. Para ello se preguntan ¿qué ha de producirse?, ¿cómo ha de producirse?, ¿para quién ha de producirse? y ¿cómo se toman estas decisiones? Los economistas

del sector público se ocupan de estas preguntas, al igual que todos los economistas, pero de manera central, en las decisiones que se toman en el sector público, en el rol del Estado y en la forma en que influye en las decisiones que se toman en el sector privado (Stiglitz y Rosengard, 2015, p. 43).

Los países occidentales tienen un régimen de economía mixta, en la que muchas de las actividades económicas son realizadas por empresas privadas, mientras que otras son realizadas por el Estado. Éste influye en la conducta del sector privado mediante toda una variedad de reglamentaciones, impuestos y subvenciones. La constante definición de las fronteras entre las actividades públicas y las privadas en las economías mixtas, hace importante el estudio de la economía del sector público (Stiglitz y Rosengard, 2015, p. 34).

Las ideas anteriores resultan aplicables a Perú, conforme a lo previsto por la constitución política en sus artículos 58 (economía social de mercado), 59 (libertades de trabajo y empresa, y fomento estatal) y 60 (pluralismo económico y subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado).

El Tribunal Constitucional ya tuvo la oportunidad de reafirmar ello, en el fundamento jurídico N° 16 de la sentencia emitida con fecha 11 de noviembre de 2003 en el Expediente N° 0008-2003-AI, al indicar respecto de la economía social de mercado, que:

(...). La economía social de mercado es representativa de los valores constitucionales de la libertad y la justicia, y, por ende, es compatible con los fundamentos axiológicos y teleológicos que inspiran a un Estado social y democrático de derecho. En ésta imperan los principios de libertad y promoción de la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el estado. (...). Es decir, tanto como se opone a la economía de planificación y dirección central, la economía social de mercado se opone también a la economía del *laissez faire*, en donde el Estado no puede ni debe inmiscuirse en el proceso

económico. (...). Y es que, dado el carácter social del modelo económico establecido en la constitución vigente, el estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, lo que en modo alguno supone la posibilidad de interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos.

Conforme a las ideas expuestas, el mercado es un espacio de libertad que funciona con alguna más o menos intensa intervención pública en la economía; intervención del estado denominada “regulación”. Esta comporta poderes normativos, legales o reglamentarios, mediante los cuales se establecen las reglas a que ha de sujetarse un sujeto o una actividad. Tales normas se integran en el ordenamiento jurídico. La regulación comprende, la utilización de poderes de diverso signo: ordenación, supervisión, resolución de controversias y poder sancionador. El legislador establecerá el régimen básico de la actividad, a partir de lo cual, corresponde a la administración el desarrollo normativo (reglamentos) y, en su caso, la adopción de medidas ejecutivas para su aplicación. La regulación comporta la utilización de poderes de distinta naturaleza: normativos, de control y supervisión, arbitrales y sancionadores (Laguna de Paz, 2016, pp. 31-33).

Ello es coherente con las funciones de la administración pública en nuestro país, en el cual esta expide normatividad (reglamentos), ejerce función fiscalizadora, cumple función resolutive y tiene potestad sancionadora. Tales funciones, son tratadas o referidas en distintas partes del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del procedimiento administrativo general (en adelante TUO LPAG), aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017.

Conforme a lo anterior, el derecho administrativo no es exclusivo de la administración pública, porque también se aplica a los particulares. Ello implica una creciente injerencia del

derecho administrativo en órbitas reservadas al derecho privado, como son las personas jurídicas privadas que realizan funciones públicas y en empresas privadas que prestan servicios públicos (Barón, 2016, pp. 27-28). En Perú, ello aparece refrendado por el inciso 8 del artículo 1 del TUO LPAG, según el cual:

(...). Para los fines de la presente Ley, se entenderá por ‘entidad’ o ‘entidades’ de la administración pública:

(...).

8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

(...).

De acuerdo a lo antes expuesto, la función que cumple la administración pública en la economía es la de regulación, la cual justifica la intervención pública. La regulación es necesaria para prevenir daños, asegurar que la actividad económica internalice los costos que genera y garantizar una utilización racional de los bienes comunes. Para ello, es preciso establecer un régimen jurídico-político que permita la adecuada realización de las actividades que no puedan llevarse a cabo en régimen de mercado. La regulación también es importante para garantizar derechos de contenido social, asegurar prestaciones esenciales o promover actividades de interés general; debiendo asegurar el funcionamiento competitivo del mercado, así como la protección de los consumidores (Laguna de Paz, 2016, pp. 35-36).

Además de todo ello, la regulación debe establecer un sistema institucional que asegure el cumplimiento de la normativa y el respeto de los derechos e intereses implicados. Esto

compromete al Poder Judicial, pues su fiabilidad así como la eficacia de las instituciones, son factores decisivos para el desarrollo económico (Laguna de Paz, 2016, p. 37).

La respuesta a lo anterior, la encontramos en el artículo 1 del TUO LPCA, según el cual:

La acción contencioso-administrativa prevista en el artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la Administración Pública sujetas al Derecho Administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

Para los efectos de esta Ley, la acción contencioso-administrativa se denominará Proceso Contencioso-Administrativo.

Si recordamos que existen personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, tenemos que sus actuaciones también se sujetan en sede judicial al proceso contencioso administrativo. Entonces, dicha especie procesal se convierte en una etapa –sino la última- de la regulación económica que efectúa el estado, cuyo producto retroinformará al resto de la administración pública en el cumplimiento de sus funciones respecto de entidades públicas y organizaciones privadas.

2.5 Marco sociológico

Podemos escribir mucho acerca de la sociedad. En este punto, podemos empezar afirmando lo siguiente:

La sociedad es, por excelencia, una entidad creadora de normas. Si uno hiciera un examen de un día cualquiera de su vida, reconocería que se pasó cumpliendo normas sociales

introyectadas desde el momento de su nacimiento y que se han ido consustanciando con su persona, al extremo de que las acepta como algo natural y no toma en cuenta que se trata de pautas de ida socialmente adoptadas. Son normas que tienen que ver con el control social, que sirve para mantener la armonía entre el individuo y la sociedad. (...). (Alcántara, 1998, p. 74).

En efecto, ninguna sociedad puede conformarse como tal, reconocer un orden, un sentido general, caracterizarse, ni subsistir, si no es generando y cumpliendo normas. Estas son de muy diverso cariz: consuetudinarias, religiosas, éticas, económicas, jurídicas, entre otras. Sobre esta última clase de normas, cabe indicar que:

(...). Algunas de las normas alcanzan la categoría de leyes jurídicas, o sea de normas originadas por el Estado; y cuyo control de su cumplimiento y sanción corre a cargo del referido ente público. Pero estas leyes no tienen las mismas características que las leyes de la naturaleza, por ejemplo, que las leyes de la física. Las leyes naturales son inmanentes a la realidad, son objetivas y todo lo que el hombre puede hacer con ellas es ignorarlas y sufrir efectos inconscientemente; o conocerlas, estudiarlas y encausarlas. (...). En cambio las leyes jurídicas son prescriptivas o normativas. Su origen es convencional, no se hereda genética sino culturalmente. Lo que sí corresponde a la naturaleza intrínseca del ser humano es la capacidad de crear normas, las mismas que pueden ser abolidas o modificadas (...). (Alcántara, 1998, pp. 74-75).

Conforme a lo anterior, la norma jurídica es un mecanismo de control social, elaborado al interior de la propia sociedad y a partir del estado, cuyo cumplimiento a su vez está sujeto a control. Tenemos entonces, dos niveles de control asociados a las normas jurídicas. Sin embargo, estos

espacios de control podrían tener un número mayor. En un análisis acerca de la constitución española, encontramos lo siguiente:

La Constitución Española de 1978 configura un completo sistema de garantías y mecanismos e instituciones de control de la actividad administrativa (...). Conforman, por tanto, un complejo sistema de control desplegado por muy distintas instancias y a través de diferentes instrumentos. De esa forma, (...), el legislador puede otorgar a otros órganos funciones de control dirigidas a lograr la misma pretensión de justicia material. (...). (Agudo, 2016, p. 82).

En Perú tenemos un claro ejemplo en el cual fue plasmado lo recién expuesto. La constitución política estableció en su artículo 148 que: “Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”. Posteriormente, el legislador interpretó y desarrolló dicho dispositivo constitucional, precisando en el artículo 1 del TUO LPCA aprobado por Decreto Supremo N° 011-2019-JUS que:

La acción contencioso-administrativa prevista en el artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

Para los efectos de esta Ley, la acción contencioso-administrativa se denominará proceso contencioso-administrativo.

Pero la institución del mencionado control fue más allá. El mismo TUO LPCA, señala que dicho control puede materializarse a través de cinco distintos tipos de pretensiones. Entre estas, el numeral 3 contempló: “La declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustenta en acto administrativo” y el numeral 4 consignó: “Se ordene a la administración

pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme”; ambas formas de control comprometidas en esta investigación.

Entonces, tenemos que el proceso contencioso administrativo es una forma de control social, en la forma de control jurídico de la función administrativa a cargo de la función judicial. Pero además, es un control de amplios alcances. A fin de corroborar ello, citemos dos obras cuyos índices nos dan una idea acerca del tema.

La primera es un comentario de jurisprudencia peruano. El índice de dicho trabajo nos señala que el proceso contencioso administrativo alcanza a temas previsionales, laborales del sector público, tributarios, de propiedad intelectual, de derechos del consumidor, de publicidad, mineros, sin perjuicio de temáticas con compromiso constitucional o de procedimiento administrativo (Jiménez, 2014, pp. 505-510). La segunda es una selección de sesenta sentencias de procesos contencioso-administrativos panameños, cuyo índice enumera temas de contratación pública, concesiones, contratos administrativos, servicios públicos, servidores públicos, medio ambiente, tributarios, entre otros de procedimiento administrativo (Cedeño, 2017, pp. VII-IX).

Sin duda, los ámbitos de la actividad administrativa son amplios, sin embargo, antes que ello, estamos refiriéndonos a espacios de interacción social dentro de los cuales los ciudadanos, las empresas, las asociaciones y cualquier sujeto de derecho, desenvuelven su rol social frente al Estado. La actividad humana, su trabajo, su inventiva, su iniciativa, su capacidad organizativa, su trabajo, sus derechos, sus obligaciones, toman parte de la sociedad en un ámbito jurídico y entregado a la función administrativa, cuyo ejercicio es luego objeto de control. Es en ese sentido que, cualquier decisión, interpretación o análisis acerca del proceso contencioso administrativo, alcanza directa o indirectamente a todos los espacios mencionados.

III. MÉTODO

3.1 Tipo de investigación

Es de tipo mixto con preeminencia cualitativa, pues se centra en el estudio en los sujetos que participan en interacción con el objeto de estudio, a fin de dar solución al problema planteado a través del análisis e interpretación de los datos obtenidos en campo y fuentes documentales de diversa clase (bibliografía, hemerografía y normatividad), tanto nacionales como extranjeras.

La presente investigación es principalmente cualitativa porque se busca evaluar el objeto del estudio que es el proceso contencioso administrativo urgente, en cuanto no permite una tutela judicial efectiva y, luego, tampoco la aplicación del principio constitucional de control interórganos, respecto a pretensiones que se sustenten en reglamentos. Para ello, también nos apoyamos en una herramienta cuantitativa, que es una encuesta a un grupo de actores sociales conocedores del objeto de estudio (magistrados y abogados). Los resultados permitirán describir, explicar y proponer alternativas de solución al hecho observado en la realidad.

Por su nivel de profundidad con que se abordará el fenómeno observado será el explicativo, porque explica el efecto del vacío normativo en el proceso contencioso administrativo urgente en los administrados, referente a actuaciones materiales constitutivas de vías de hecho relacionadas a un reglamento y el incumplimiento por parte de la administración de actuaciones a las que se encuentra obligada por un reglamento.

Por su finalidad es de tipo básica, porque incrementa el conocimiento existente sobre el proceso contencioso administrativo urgente.

El diseño del estudio es no experimental por cuanto las variables del objeto de estudio es un ente teórico que hace referencia a caracteres, cualidades y atributos no cuantificables ni manipulables ni comparables con ningún grupo control por parte del investigador.

3.2 Población y muestra

La selección del tamaño de la muestra es a conveniencia, con el único criterio que sean especialistas en proceso contencioso administrativo. Se encuentra conformada por los magistrados de los juzgados especializados en lo contencioso administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima y/o abogados con experiencia en materia contencioso-administrativa, de la ciudad de Lima.

El tamaño de la muestra está conformado por diez (10) individuos entre magistrados y/o abogados seleccionados por conveniencia, en razón de su conocimiento, experiencia y/o relación laboral con el proceso contencioso administrativo. Esta muestra es tal debido al enfoque cualitativo predominante de la tesis, a su alcance explicativo y a su diseño no experimental.

3.3 Operacionalización de variables

HIPOTESIS	VARIABLE INDEPENDIENTE	VARIABLE DEPENDIENTE
General	X1 El proceso contencioso administrativo urgente	Y1 El derecho constitucional a la tutela judicial efectiva de los administrados.
		Y2 Principio constitucional del control interórganos.
Especifica 1	X1.1 El proceso contencioso administrativo urgente.	Y1.1 El derecho constitucional a la tutela judicial efectiva del administrado.
Especifica 2	X2.1 El proceso contencioso administrativo urgente.	Y2.1 El principio constitucional de control interórganos.

3.4 Instrumentos

El instrumento que se utilizó en el presente estudio fue la encuesta, aplicada a los magistrados y abogados vinculados por su trabajo con el proceso contencioso administrativo. Se aplicó un cuestionario de 10 preguntas con respuestas dicotómicas (sí) y (no). Algunas de las preguntas son complementadas con la posibilidad de desarrollar la respuesta.

Se precisa que el instrumento descrito representa a la parte cuantitativa de la investigación, menor respecto de aquella cualitativa, como queda antes explicado.

3.5 Procedimientos

La data recogida luego de aplicar la encuesta, fue procesada mediante estadística descriptiva y estadística inferencial. Para la estadística descriptiva, la data recogida se procesó con el programa de Excel. Para la estadística inferencial, la data recogida se sometió a la prueba del chi-cuadrada a través del programa SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*).

3.6 Análisis de datos

Los datos obtenidos se analizan siguiendo los pasos que se muestran a continuación.

Primero, se ha formulado las hipótesis estadísticas nula y alternativas. La hipótesis nula (H_0), es la proposición basada en inferencia negativa, indicando que no existe relación significativa entre las variables del estudio; inferencia que esta formulada para ser rechazada. La hipótesis alternativa (H_1), es la inferencia contraria a la hipótesis nula; inferencia que el investigador desea conocer.

Segundo, se ha seleccionado la prueba estadística. Para la estadística descriptiva o análisis exploratorio de los datos recogidos, se utilizó tablas y gráficos mostrando la distribución de frecuencia de los datos.

Para la estadística inferencial se aplicó la prueba de chi-cuadrada, prueba recomendada para variables cualitativas categóricas dicotómicas. Sobre la prueba chi-cuadrada, podemos agregar que se trata de una prueba estadística que sirve para evaluar hipótesis acerca de la relación entre dos variables categóricas, que se simboliza “ X^2 ”, que permite probar hipótesis correlacionales y que involucra dos variables (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2018: 363).

Tercero, se ha indicar el nivel de significancia (α). Se considera un alfa de 0.05 como la probabilidad de rechazar la hipótesis nula.

Cuarto, se ha realizado las pruebas estadísticas y de acuerdo los resultados rechazar o no la hipótesis estadística nula.

Si el valor del nivel de significancia obtenido por la prueba de chi-cuadrada de Pearson es menor de 0.05, se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alterna. Si el valor del nivel de significancia obtenido de chi-cuadrada de Pearson es mayor a 0.05 se rechaza la hipótesis alterna y se acepta la hipótesis nula.

3.7 Consideraciones éticas

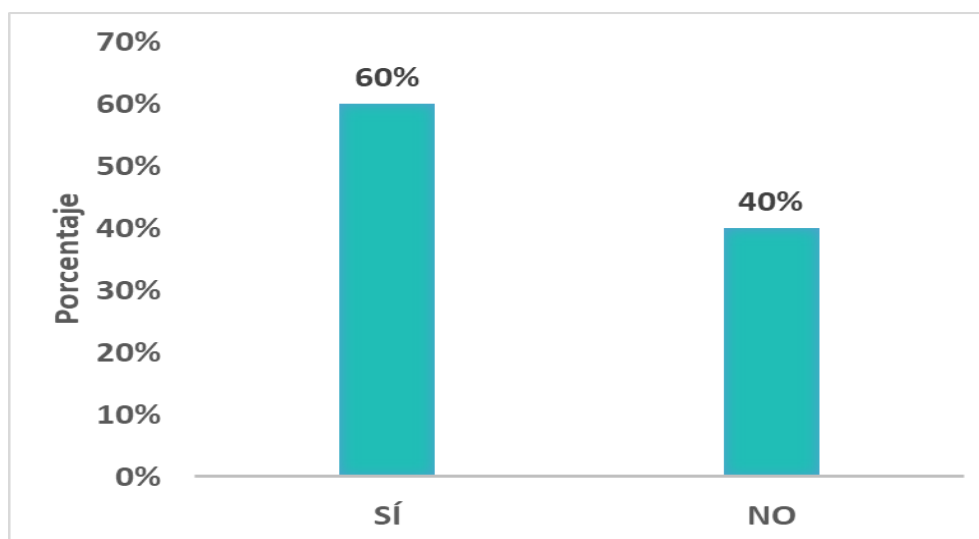
En referencia al marco teórico, se ha respetado la autoría de todos los autores considerados como referencia, a través de la correspondiente cita de sus respectivas obras. En cuanto a la encuesta aplicada, se ha seguido el principio de no-maleficencia, que prevé no causar a los participantes en la encuesta daño de tipo físico, psíquico, moral y/o económico.

IV. RESULTADOS

4.1 Resultados de análisis descriptivo

Figura 1

Pregunta 1. ¿El proceso contencioso administrativo urgente tiene un adecuado ámbito de posibles pretensiones?



Fuente. Elaboración propia

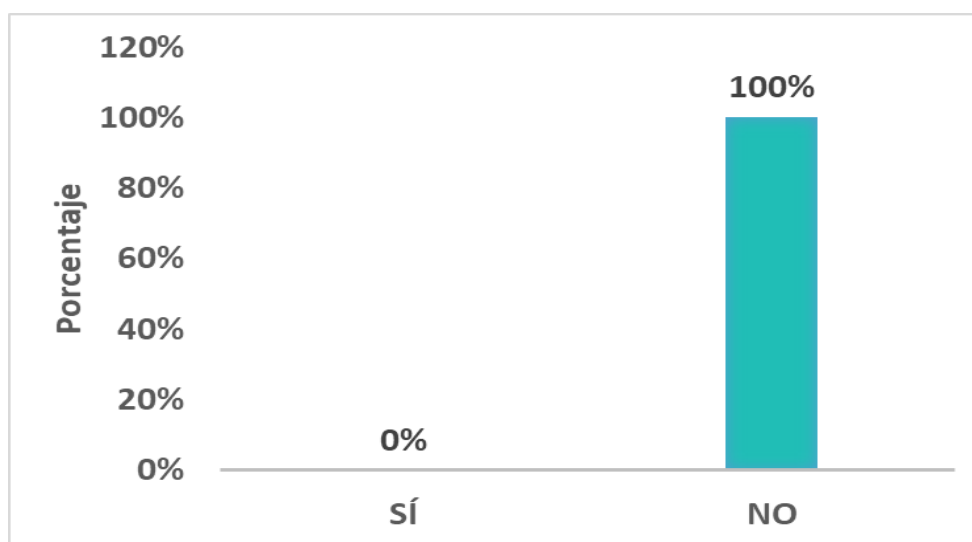
Análisis e interpretación

De la figura 1, se aprecia que de los 10 (100%) encuestados, sólo 6 (60%) encuestados respondieron “Sí”, 4 (40%) encuestados respondieron “No”, respecto al adecuado ámbito de posibles pretensiones del proceso contenciosos administrativo urgente.

Los resultados muestran que el 40% de los encuestados opinan que el proceso contencioso administrativo urgente no tiene un adecuado ámbito de posibles pretensiones, por cuanto no se encuentra delimitado su alcance.

Figura 2

Pregunta 2. ¿El proceso contencioso administrativo urgente contempla alguna pretensión referida a los reglamentos de la Administración?



Fuente: Elaboración propia.

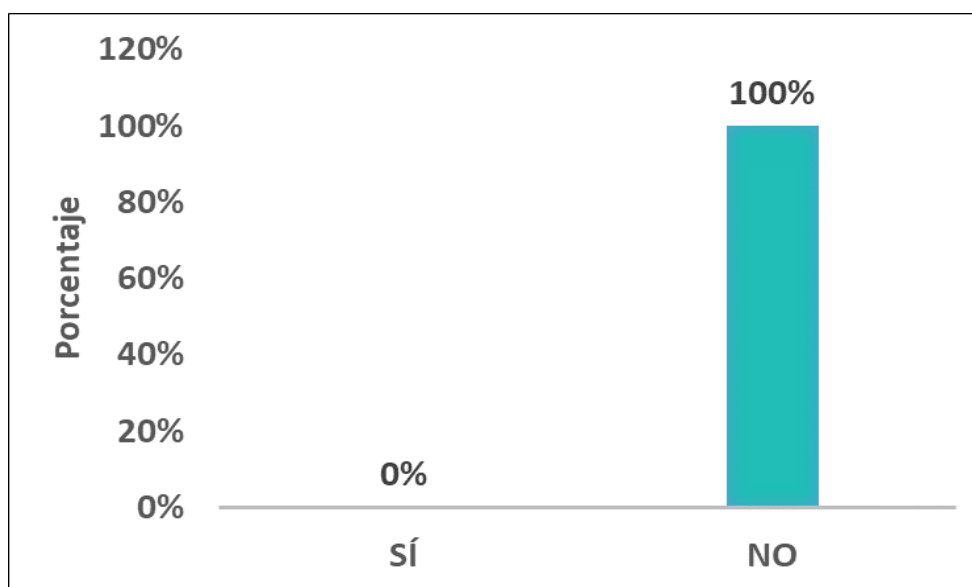
Análisis e interpretación

De la figura 2, se aprecia que los 10 (100%) encuestados, respondieron “No” a la pregunta si el proceso contencioso administrativo urgente contempla alguna pretensión referida a los reglamentos de la Administración.

Los resultados muestran que el 100% de los encuestados opinan que el proceso administrativo urgente no contempla alguna pretensión referida a los reglamentos de la Administración. Lo que demuestra que el proceso contencioso administrativo urgente presenta un vacío normativo al no tutelar pretensiones referidas a los reglamentos de la administración.

Figura 3

Pregunta 3. ¿Dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento alcanzan a los reglamentos?



Fuente: Elaboración propia.

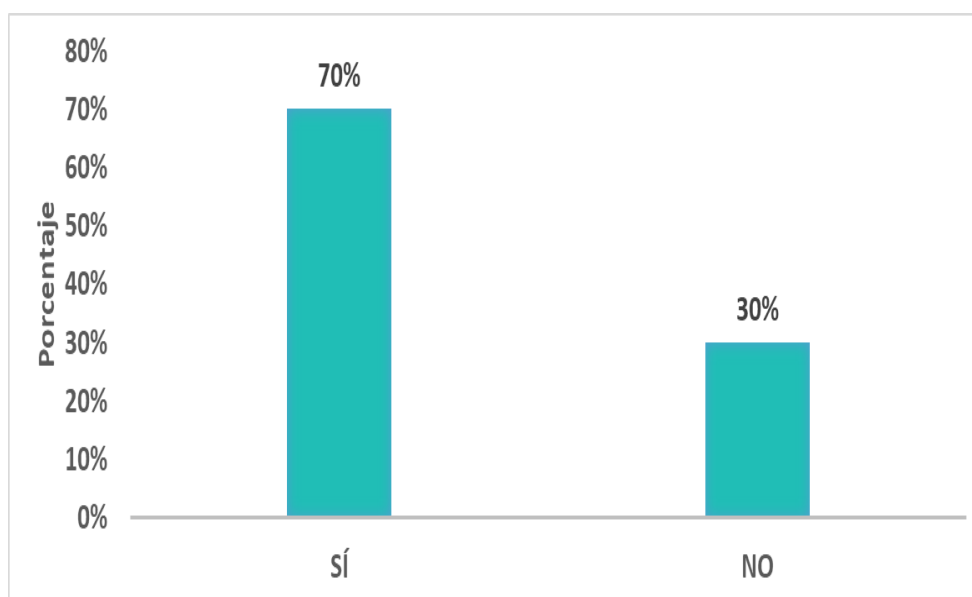
Análisis e interpretación

De la figura 3, se aprecia que los 10 (100%) encuestados respondieron “No”, respecto a la pregunta si en el proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento alcanzan a los reglamentos.

Los resultados muestran una opinión general que reconocen que en el proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento no alcanzan a los reglamentos, lo que demuestra que existe un vacío normativo en ese extremo.

Figura 4

Pregunta 4. ¿Cree Usted que dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento deben comprender a los reglamentos?



Fuente: Elaboración propia.

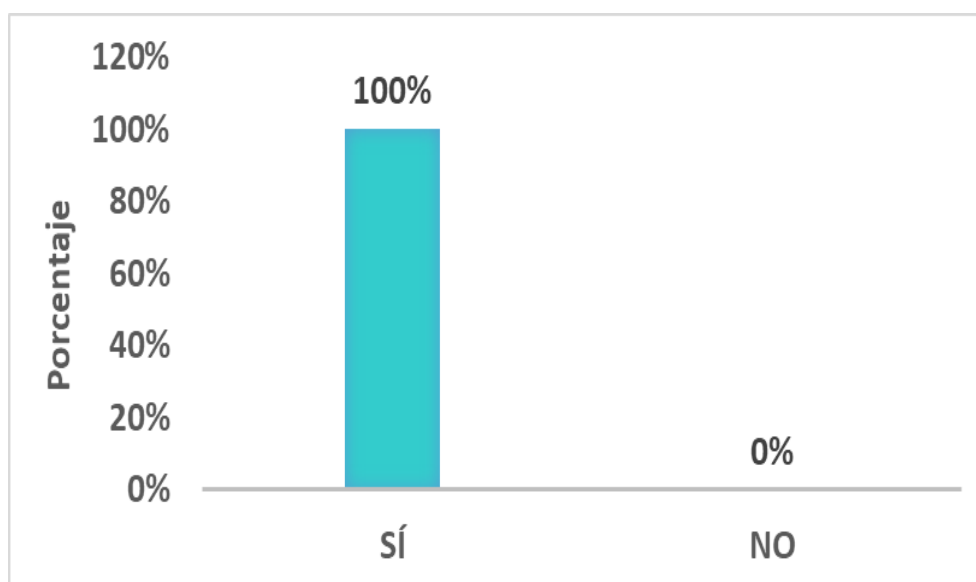
Análisis e interpretación

De la figura 4, se aprecia que de los 10 (100%) encuestados, sólo 7 (70%) encuestados respondieron “Sí”, 3 (30%) encuestados respondieron “No”, a la pregunta si dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento deben comprender a los reglamentos.

Los resultados muestran una opinión favorable del 70 % de los encuestados que, si debe comprender dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento respecto a los reglamentos. Lo que demuestra que existe un vacío normativo sobre este extremo.

Figura 5

Pregunta 5. ¿El proceso contencioso administrativo urgente es un instrumento al servicio del derecho a la tutela judicial efectiva?



Fuente: Elaboración propia.

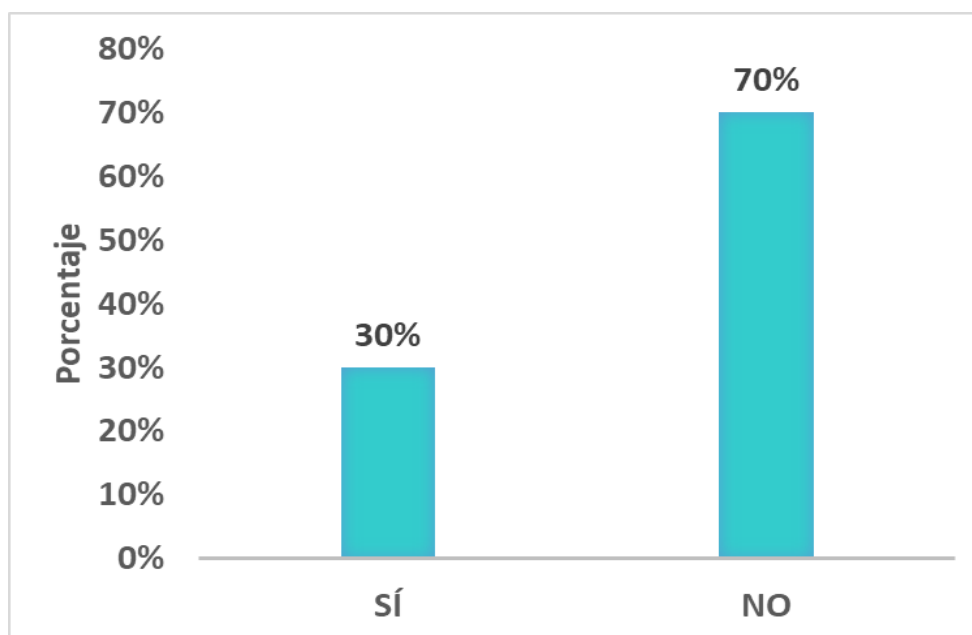
Análisis e interpretación

De la figura 5, se aprecia que los 10 (100%) encuestados respondieron “Sí”, respecto a la pregunta si el proceso contencioso administrativo urgente es un instrumento al servicio del derecho a la tutela judicial efectiva

Los resultados muestran una opinión favorable en cuanto a la naturaleza del proceso contencioso administrativo urgente que es un instrumento al servicio del derecho a la tutela judicial efectiva.

Figura 6

Pregunta 6. ¿Cree Ud que el proceso contencioso administrativo urgente sirve de manera idónea al derecho a la tutela judicial efectiva?



Fuente: Elaboración propia.

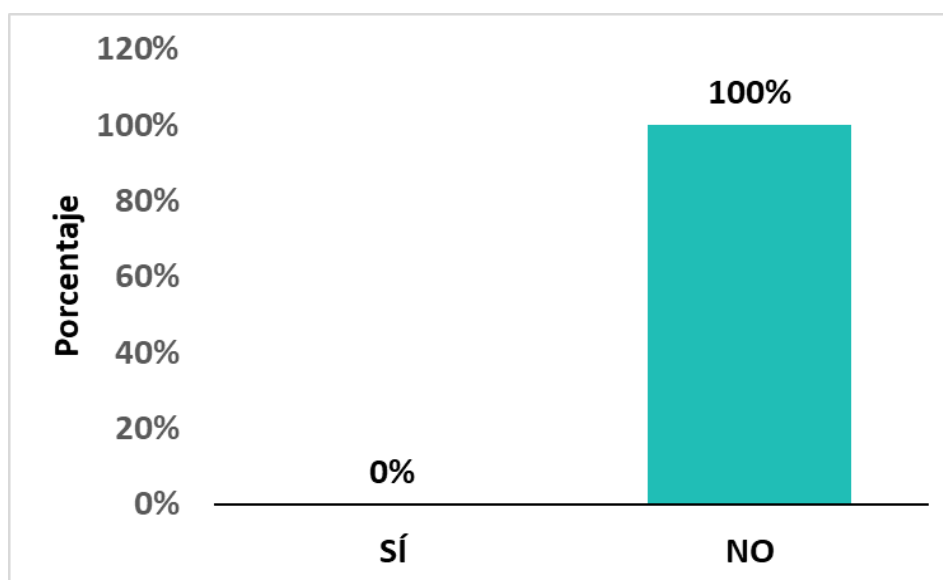
Análisis e interpretación

De la figura 6, se aprecia que de los 10 (100%) encuestados, sólo 3 (30%) encuestados respondieron “Sí”, 7 (70%) encuestados respondieron “No”, a la pregunta si el proceso contencioso administrativo urgente sirve de manera idónea al derecho a la tutela judicial efectiva.

Los resultados muestran que el 70 % de los encuestados, opinan que el proceso contencioso administrativo urgente no sirve de manera idónea al derecho a la tutela judicial efectiva. Es decir, el proceso contenciosos administrativo urgente no provee una eficiente tutela judicial efectiva hacia los administrados.

Figura 7.

Pregunta 7. ¿Considera Ud que el proceso contencioso administrativo urgente brinda tutela judicial efectiva a las pretensiones referidas a reglamentos de la Administración?



Fuente: Elaboración propia

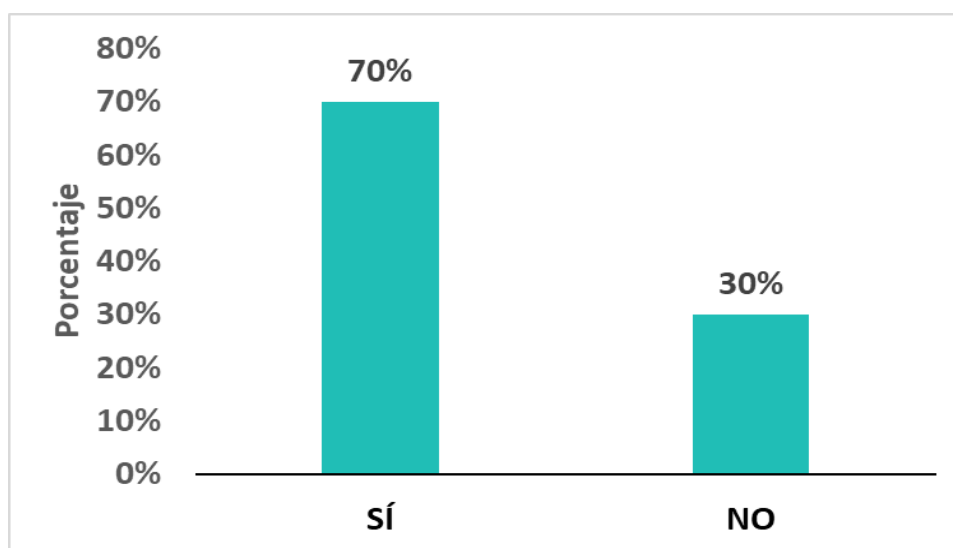
Análisis e interpretación

De la figura 7, se aprecia que los 10 (100%) encuestados respondieron “No”, respecto a la pregunta si el proceso contencioso administrativo urgente brinda tutela judicial efectiva a las pretensiones referidas a reglamentos de la administración.

Los resultados muestran una opinión general que reconocen que el proceso contencioso administrativo urgente, no brinda tutela judicial efectiva a las pretensiones referidas a reglamentos de la administración. Lo cual corrobora nuestra hipótesis de estudio.

Figura 8.

Pregunta 8. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente cumple la función de ser un instrumento de control interórganos?



Fuente: Elaboración propia.

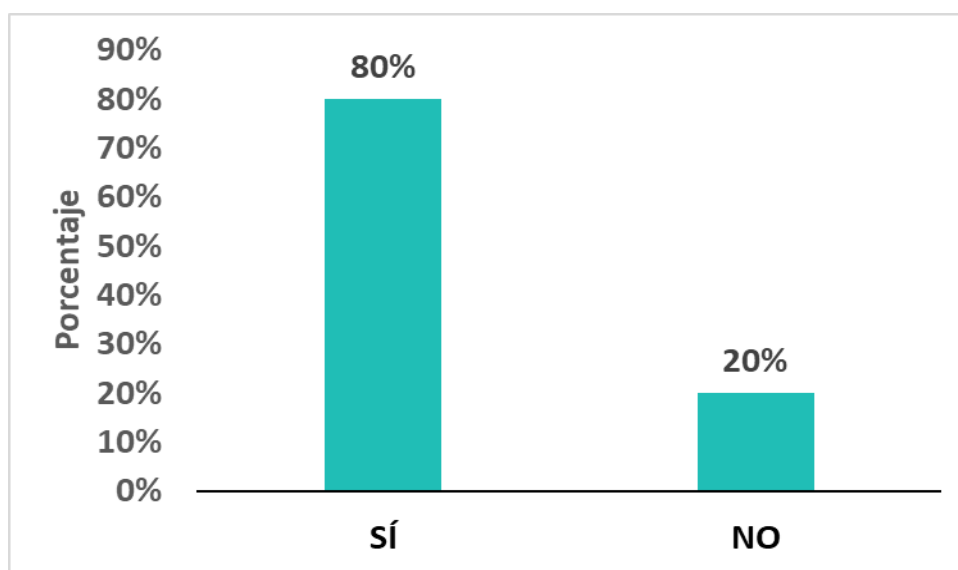
Análisis e interpretación

De la figura 8, se aprecia que de los 10 (100%) encuestados, sólo 7 (70%) respondieron “Sí”, 3 (30%) encuestados respondieron “No”, a la pregunta si el proceso contencioso administrativo urgente cumple la función de ser un instrumento de control interórganos.

Los resultados muestran que el 70 % de los encuestados, opinan que el proceso contencioso administrativo urgente cumple la función de ser un instrumento de control interórganos. Opinión que guarda relación con la naturaleza del proceso contencioso administrativo urgente en los extremos que está regulado y que refuerza la hipótesis.

Figura 9

Pregunta 9. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente debe cumplir la función de ser un instrumento de control interórganos?



Fuente: Elaboración propia

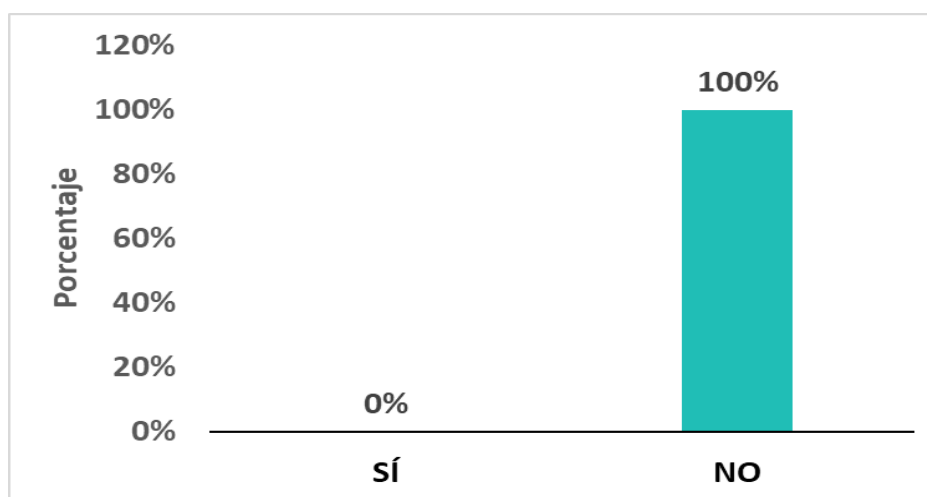
Análisis e interpretación

De la figura 9, se aprecia que de los 10 (100%) encuestados, sólo 8 (80%) encuestados respondieron “Sí”, 2 (20%) encuestados respondieron “No”, a la pregunta si el proceso contencioso administrativo urgente debe cumplir la función de ser un instrumento de control interórganos.

Los resultados muestran que el 80 % de los encuestados opinan que el proceso contencioso administrativo urgente debe cumplir la función de ser un instrumento de control interórganos. Opinión que implica que el proceso contencioso administrativo urgente no está cumpliendo con la función de control interórganos. Opinión que refuerza la hipótesis de estudio.

Figura 10

Pregunta 10. ¿Considera Ud. que el proceso contencioso administrativo urgente cumple con la función de ser un instrumento de control interórganos respecto a las pretensiones referidas a los reglamentos?



Fuente: Elaboración propia

Análisis e interpretación

De la figura 10, se aprecia que los 10 (100%) encuestados respondieron “No”, a la pregunta si el proceso contencioso administrativo urgente cumple con la función de ser un instrumento de control interórganos respecto a las pretensiones referidas a los reglamentos.

Los resultados muestran que el 100 % de los encuestados, opinan que el proceso contencioso administrativo urgente no cumple con la función de ser un instrumento de control interórganos respecto a las pretensiones referidas a los reglamentos. Opiniones que refuerzan la hipótesis de estudio, demostrando que existe un vacío en ese extremo.

Tabla 1

El proceso contencioso administrativo urgente y su ámbito de pretensiones

El proceso contencioso administrativo urgente	SI	NO
Tiene un adecuado ambito de posibles pretensiones	6	4
Contempla pretension referida a los reglamentos de la administración	0	10
Las pretensiones contra vía de hecho y de cumplimiento alcanza a los reglamentos	0	10
Las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento deben comprender a los reglamentos	7	3
Total	13	27

Fuente: Elaboración propia

Análisis e Interpretación:

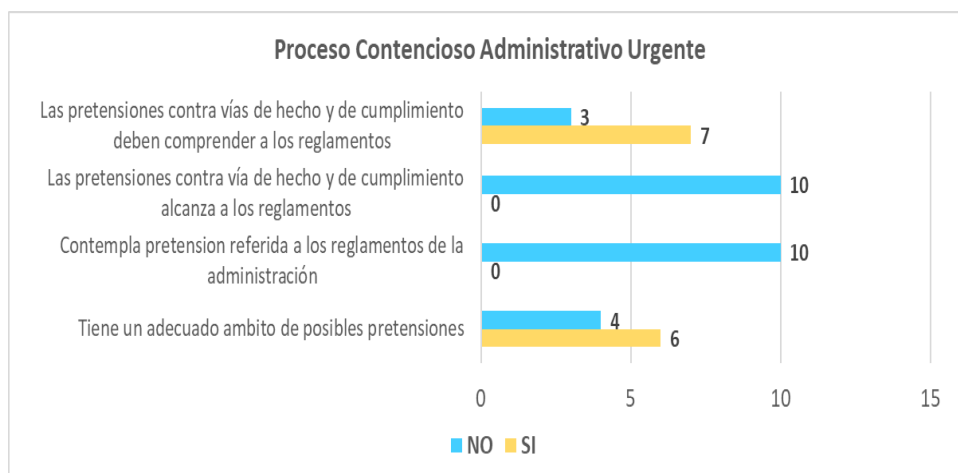
De la Tabla 1, se aprecia que el 60% considera que el proceso contencioso administrativo urgente tiene un adecuado ámbito de pretensiones, solo el 40% considera que no tiene un adecuado ámbito de posibles pretensiones. El 100% de los encuestados consideran que la acción tutelar del proceso

contencioso administrativo urgente no contempla las pretensiones referidas a reglamentos de la administración, por lo cual las pretensiones contra vía de hecho y de cumplimiento tutelados por el proceso contencioso administrativo no alcanza a los reglamentos. El 70 % de los encuestados consideran que la acción tutelar del proceso contencioso administrativo urgente sobre pretensiones contra vía de hechos y de cumplimientos debe comprender a los reglamentos, sólo el 30% considera que no deben comprender a los reglamentos.

Los resultados permiten apreciar en forma general que el alcance tutelar del proceso contencioso administrativo urgente no alcanza respecto de pretensiones contra vía de hechos y de cumplimientos que guardan relación con los reglamentos.

Figura 11.

El proceso contencioso administrativo urgente y su ámbito de pretensiones



Fuente: Elaboración propia.

Análisis e Interpretación:

En la figura 11, se muestra la distribución de respuestas afirmativas “Sí” y negativas “No” de los encuestados según ítem de pregunta. Sobresaliendo la respuesta negativa “No” del 100% de los encuestados a la pregunta si en el proceso contencioso administrativo urgente las pretensiones contra vía de hechos y de cumplimiento alcanza a los reglamentos; y a la pregunta, si el proceso contencioso administrativo urgente contempla pretensiones referida a los reglamentos de la administración. El 70% de los encuestados consideran que las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento “Sí” deben comprender a los reglamentos, el 30% considera que “No” deben comprender a los reglamentos. El 60% responde “Sí” y el 40% responden “No”, respecto si el proceso contencioso administrativo urgente tiene un adecuado ámbito de posibles pretensiones.

Tabla 2

Función del proceso contencioso administrativo urgente.

El proceso contencioso administrativo urgente	SI	NO
Sirve de manera idónea a la tutela judicial efectiva	3	7
Brinda tutela judicial efectiva a las pretensiones referidas a reglamento de la Administración	0	10
Cumple la función de ser un instrumento de control interórgano	7	3
Debe cumplir la función de ser un instrumento de control interórgano	8	2
Total	18	22

Fuente: Elaboración propia.

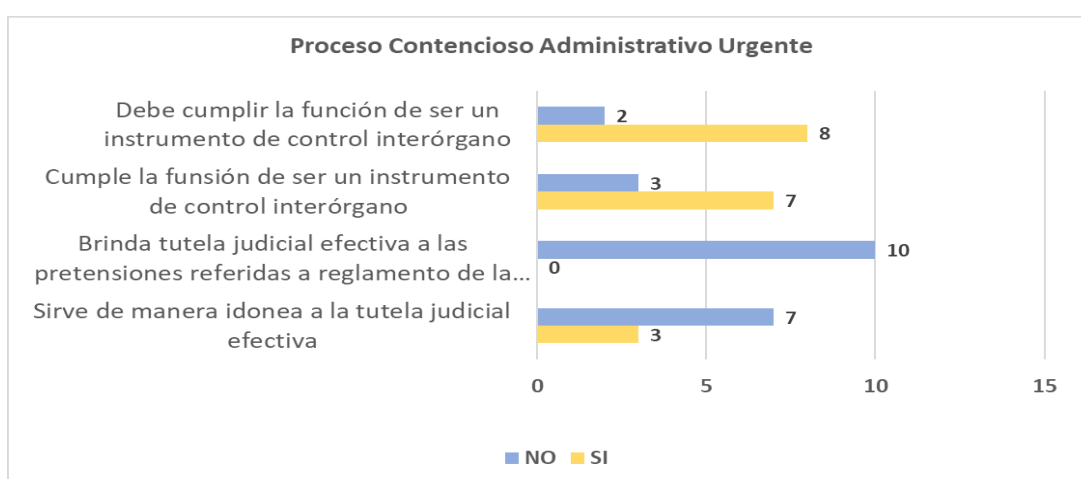
Análisis e Interpretación:

De la Tabla 1, se aprecia que, respecto a la tutela judicial efectiva, sobresale la respuesta negativa “No” del 100% de los encuestados, que considera que el proceso contencioso administrativo

urgente “No” brinda tutela judicial efectiva a las pretensiones referidas a reglamentos de la administración. Respecto a la función de control interórganos, sobresale la respuesta afirmativa “Sí” del 80% de los encuestados, que consideran que el proceso contencioso administrativo urgente si debe cumplir con la función de control interórganos.

Figura 12

Proceso contencioso administrativo urgente y sus funciones



Fuente: Elaboración propia.

Análisis e Interpretación:

En la figura 12, se muestra la distribución de respuestas afirmativas “Sí” y negativas “No” de los encuestados según ítem de pregunta. Respecto a la tutela judicial efectiva, sobresale la respuesta negativa “No” del 100% de los encuestados, que el proceso contencioso administrativo urgente no brinda tutela judicial efectiva a las pretensiones referidas a reglamento de la administración. Respecto a la función de control interórganos, el 80% afirman “Sí”, que el proceso contencioso administrativo urgente debe cumplir la función de ser un instrumento de control interórganos.

4.2 Contrastación de hipótesis

Para la comprobación si las hipótesis del estudio son verdaderas, se realizó la recogida de data mediante una encuesta de diez preguntas con respuestas dicotómicas, aplicándose la prueba estadística de chi-cuadrada de Pearson que permitió evaluar si las variables evaluadas presentan relación entre ellas, aportando evidencia que confirmen o rechazan la hipótesis formulada.

4.2.1 *Prueba de hipótesis general*

La hipótesis general del estudio está conformada por la variable independiente “proceso contencioso administrativo urgente” y dos variables dependientes “tutela procesal efectiva” y “principio constitucional del control interórganos”.

Para la hipótesis general se realizó dos tablas de contingencia o tabla cruzada del chi-cuadrada entre la variable independiente “el proceso contencioso administrativo urgente” y la variable dependiente “derecho constitucional a la tutela judicial efectiva de los administrados” (Tabla 3) y entre la variable independiente “el proceso contencioso administrativo urgente” y la variable dependiente “principio constitucional del control interórganos” (Tabla 4)

Siguiendo la estrategia de la prueba de hipótesis se formuló las respectivas hipótesis estadísticas entre la variable independiente con las variables dependientes. Con un nivel de significancia de $\alpha 0.05$, luego de correr los datos recogidos en la encuesta en el paquete estadístico SPSS, se analizó los resultados obtenidos y se procedió a tomar la decisión de rechazar o no la hipótesis estadística nula.

4.2.2 Formulación de la hipótesis estadística 1

H0: El proceso contencioso administrativo urgente no se relaciona significativamente con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados.

H1: El proceso contencioso administrativo urgente se relaciona significativamente con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados.

Tabla 3

*Proceso contencioso administrativo urgente*derecho a la tutela judicial efectiva*

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE *DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.

Tabulación cruzada

			DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA		Total
			SI	2	
PROCESO	NO	Recuento	0	3	3
CONTENCIOSOS		Recuento			
		esperado	2,1	,9	3,0

ADMINISTRATIVO		% del total	0,0%	30,0%	30,0%
URGENTE	SI	Recuento	1	0	1
		Recuento			
		esperado	,7	,3	1,0
		% del total	10,0%	0,0%	10,0%
	2	Recuento	6	0	6
		Recuento			
		esperado	4,2	1,8	6,0
		% del total	60,0%	0,0%	60,0%
	Total	Recuento	7	3	10
		Recuento			
		esperado	7,0	3,0	10,0
		% del total	70,0%	30,0%	100,0%

Pruebas de Chi-Cuadrada

	Valor	gl	Sig. asintótica (2 caras)
Chi-cuadrada de Pearson	10,000 ^a	2	,007
Razón de verosimilitud	12,217	2	,002
Asociación lineal por lineal	8,048	1	,005
N de casos válidos	10		

a. 6 casillas (100,0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es ,30.

Interpretación

Como el nivel de significancia es menor que 0,05 ($0,007 < 0,05$), se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alternativa. Concluyendo que a un nivel de significancia de 0,05 el proceso contencioso administrativo urgente se relaciona significativamente con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados.

Medidas simétricas

		Valor	Aprox. Sig.
Nominal por Nominal	Coeficiente de contingencia	,707	,007
N° de casos válidos		10	

Interpretación

Como el coeficiente de contingencia es menor que 0,05 ($0,007 < 0,05$), se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alternativa. Concluyendo que, a un nivel de significancia de 0,05, existe una relación entre el proceso contencioso administrativo urgente y la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados.

4.2.3 Formulación de la hipótesis estadística 2

H0: El proceso contencioso administrativo urgente no se relaciona significativamente con la vulneración del principio de control interórganos.

H1: El proceso contencioso administrativo urgente se relaciona significativamente con la vulneración del principio de control interórganos.

Tabla 4

Proceso contencioso administrativo urgente y principio de control interórganos.

PROCESO CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVO URGENTE.*** PRINCIPIO DE CONTROL INTERÓRGANOS Tabla cruzada**

			PRINCIPIO DE CONTROL INTERÓRGANOS			Total
			NO	SI	2	
PROCESO CONTENCIOSOS ADMINISTRATIV O URGENTE	NO	Recuento	2	0	1	3
		Recuento				
		esperado	,6	,3	2,1	3,0
		% del total	20,0%	0,0%	10,0%	30,0%
	SI	Recuento	0	0	1	1
		Recuento				
		esperado	,2	,1	,7	1,0
		% del total	0,0%	0,0%	10,0%	10,0%
	2	Recuento	0	1	5	6
		Recuento				
		esperado	1,2	,6	4,2	6,0
		% del total	0,0%	10,0%	50,0%	60,0%
Total		Recuento	2	1	7	10
		Recuento				
		esperado	2,0	1,0	7,0	10,0
		% del total	20,0%	10,0%	0,0%	100,0%

Pruebas de Chi-Cuadrada

	Valor	Gl	Sig. asintótica (2 caras)
Chi-cuadrada de Pearson	6,190 ^a	4	,185
Razón de verosimilitud	6,811	4	,146
Asociación lineal por lineal	3,462	1	,063
Nº de casos válidos	10		

a. 9 casillas (100,0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es ,10.

Interpretación

Como el nivel de significancia es mayor que 0,05 ($0,185 > 0,05$), se rechaza la hipótesis alterna y se acepta la hipótesis nula. Concluyendo que a un nivel de significancia de 0,05 el proceso contencioso administrativo urgente no se relaciona significativamente con la vulneración del principio de control interróganos.

Medidas simétricas

	Valor	Aprox. Sig.
Nominal por Nominal Coeficiente de contingencia	,618	,185
Nº de casos válidos	10	

Interpretación

Como el coeficiente de contingencia es mayor que 0,05 ($0,185 > 0,05$), se rechaza la hipótesis alterna y se acepta la hipótesis nula. Concluyendo que, a un nivel de significancia de 0,05, no existe una relación entre el proceso contencioso administrativo urgente y la vulneración del principio de control interórganos.

4.2.4 Prueba de la hipótesis específica 1

La primera hipótesis específica está conformada por la variable independiente “proceso contencioso administrativo urgente” y la variable dependiente “derecho constitucional a la tutela judicial efectiva de los administrados”.

Para la contrastación de la primera hipótesis específica se realizará mediante una tabla de contingencia o tabla cruzada entre la dimensión de la variable independiente “vacío normativo del art. 26.1” y la variable dependiente “derecho constitucional a la tutela judicial efectiva de los administrados” (Tabla 5), y entre la dimensión de la variable independiente “vacío normativo del art. 26.2” y la variable dependiente “derecho constitucional a la tutela judicial efectiva de los administrados” (Tabla 6)

4.4.2.1 Formulación de la Hipótesis Estadística 1

H0: El vacío normativo del Art. 26.1 no se relaciona significativamente con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del administrado.

H1: El vacío normativo del Art. 26.1 se relaciona significativamente con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del administrado.

Tabla 5

*Vacío normativo art. 26.1 * derecho a la tutela judicial efectiva*

VACIO NORMATIVO ART. 26.1 * DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL

EFFECTIVA Tabla cruzada

			DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFFECTIVA		Total
			SI	2	
VACIO	NO	Recuento	1	3	4
NORMATIVO ART.		Recuento esperado	2,8	1,2	4,0
26.1		% del total	10,0%	30,0%	40,0%
	SI	Recuento	6	0	6
		Recuento esperado	4,2	1,8	6,0
		% del total	60,0%	0,0%	60,0%
Total		Recuento	7	3	10
		Recuento esperado	7,0	3,0	10,0
		% del total	70,0%	30,0%	100,0%

Pruebas de Chi-Cuadrada

	Valor	Gl	Sig. asintótica (2 caras)	Significación exacta (2 caras)	Significación exacta (1 cara)
Chi-cuadrada de Pearson	6,429 ^a	1	,011		
Corrección de continuidad ^b	3,353	1	,067		
Razón de verosimilitud	7,719	1	,005		
Prueba exacta de Fisher				,033	,033
Asociación lineal por lineal	5,786	1	,016		
Nº de casos válidos	10				

a. 4 casillas (100,0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es 1,20.

b. Sólo se ha calculado para una tabla 2x2

Interpretación

Como el nivel de significancia es menor que 0,05 ($0,011 < 0,05$), se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alterna. Concluyendo que a un nivel de significancia de 0,05 el vacío normativo del Art. 26.1 se relaciona significativamente con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados.

Medidas simétricas

		Valor	Aprox. Sig.
Nominal por Nominal	Coeficiente de contingencia	,626	,011
N° de casos válidos		10	

Interpretación

Como el coeficiente de contingencia es menor que 0,05 ($0,011 < 0,05$), se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alterna. Concluyendo que, a un nivel de significancia de 0,05, existe una relación entre el vacío normativo del Art. 26.1 y la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados

4.2.4.2 Formulación de la Hipótesis Estadística 2

H0: El vacío normativo del Art. 26.2 no se relaciona significativamente con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del administrado.

H1: El vacío normativo del Art. 26.2 se relaciona significativamente con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del administrado.

Tabla 6*Vacío normativo art. 26.2 * derecho a la tutela judicial efectiva***VACIO NORMATIVO ART 26.2 * DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL****EFFECTIVA Tabla cruzada**

			DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA		Total
			SÍ	2	
VACIO	NO	Recuento	0	3	3
NORMATIVO A.		Recuento esperado	2,1	,9	3,0
26.2		% del total	0,0%	30,0%	30,0%
	SÍ	Recuento	7	0	7
		Recuento esperado	4,9	2,1	7,0
		% del total	70,0%	0,0%	70,0%
Total		Recuento	7	3	10
		Recuento esperado	7,0	3,0	10,0
		% del total	70,0%	30,0%	100,0 %

Pruebas de chi-cuadrada

	Valor	Gl	Sig. asintótica (2 caras)	Significación exacta (2 caras)	Significación exacta (1 cara)
Chi-cuadrada de Pearson	10,000 ^a	1	,002	,008	,008
Corrección de continuidad ^b	5,805	1	,016		
Razón de verosimilitud	12,217	1	,000		
Prueba exacta de Fisher					
Asociación lineal por lineal	9,000	1	,003		
Nº de casos válidos	10				

a. 4 casillas (100,0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es ,90.

b. Sólo se ha calculado para una tabla 2x2

Interpretación

Como el nivel de significancia es menor que 0,05 ($0,002 < 0,05$), se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alterna. Concluyendo que a un nivel de significancia de 0,05 el vacío normativo del Art. 26.2 se relaciona significativamente con la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados.

Medidas simétricas

		Valor	Aprox. Sig.
Nominal por Nominal	Coeficiente de contingencia	,707	,002
N° de casos válidos		10	

Interpretación

Como el coeficiente de contingencia es menor que 0,05 ($0,016 > 0,05$), se rechaza la hipótesis nula y se acepta la hipótesis alterna. Concluyendo que, a un nivel de significancia de 0,05, existe una relación entre el vacío normativo del Art. 26.2 y la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados

4.2.5 Prueba de hipótesis específica 2

Esta hipótesis está conformada por la variable independiente “proceso contencioso administrativo urgente” y la variable dependiente “principio constitucional del control interórganos”. Para la contrastación de la segunda hipótesis específica se realizará mediante una tabla de contingencia o tabla cruzada entre la dimensión de la variable independiente “vacío normativo del art. 26.1” y la variable dependiente “principio constitucional del control interórganos” (Tabla 7), y entre la dimensión de la variable independiente “vacío normativo del art. 26.2” y la variable dependiente “principio constitucional del control interórganos” (Tabla 8).

4.2.5.1 Formulación de la Hipótesis Estadística 1

H0: El vacío normativo del Art. 26.1 no se relaciona significativamente con la vulneración del principio constitucional del control interórganos

H1: El vacío normativo del Art. 26.1 se relaciona significativamente con la vulneración del principio constitucional del control interórganos

Tabla 7

*Vacío normativo 26.1 * principio de control interórganos*

VACIO NORMATIVO ART. 26.1 * PRINCIPIO DE CONTROL

INTERÓRGANOS. Tabla cruzada

			PRINCIPIO DE CONTROL INTERÓRGANOS			Total
			NO	SI	2	
VACIO NORMATIVO ART. 26.1	NO	Recuento	2	0	2	4
		Recuento esperado	,8	,4	2,8	4,0
		% del total	20,0%	0,0%	20,0%	40,0%
	SI	Recuento	0	1	5	6
		Recuento esperado	1,2	,6	4,2	6,0
		% del total	0,0%	10,0%	50,0%	60,0%
Total	Recuento		2	1	7	10
	Recuento esperado		2,0	1,0	7,0	10,0
	% del total		20,0%	10,0%	70,0%	100,0%

Pruebas de chi-cuadrada

	Valor	Gl	Sig. asintótica (2 caras)
Chi-cuadrado de Pearson	4,048 ^a	2	,132
Razón de verosimilitud	5,084	2	,079
Asociación lineal por lineal	2,308	1	,129
N de casos válidos	10		

a. 6 casillas (100,0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es ,40.

Como el nivel de significancia es mayor que 0,05 ($0,132 > 0,05$), se rechaza la hipótesis alterna y se acepta la hipótesis nula. Concluyendo que a un nivel de significancia de 0,05 el vacío normativo del Art. 26.1 no se relaciona significativamente con la vulneración del principio constitucional del control interórganos.

Medidas simétricas

	Valor	Aprox. Sig.
Nominal por Nominal Coeficiente de contingencia	,537	,132
Nº de casos válidos	10	

Interpretación

Como el coeficiente de contingencia es mayor que 0,05 ($0,132 > 0,05$), se rechaza la hipótesis alterna y se acepta la hipótesis nula. Concluyendo que, a un nivel de significancia de 0,05, no existe relación entre el vacío normativo del Art. 26.1 y la vulneración del principio constitucional del control interórganos.

4.2.5.2 Formulación de la Hipótesis Estadística 2

H0: El vacío normativo del Art. 26.2 no se relaciona significativamente con la vulneración del principio constitucional del control interórganos.

H1: El vacío normativo del Art. 26.2 se relaciona significativamente con la vulneración del principio constitucional del control interórganos.

Tabla 8*Vacío normativo art. 26.2 * principio de control interórganos***VACIO NORMATIVO ART. 26.2 * PRINCIPIO DE CONTROL INTERÓRGANOS****Tabla cruzada**

			PRINCIPIO DE CONTROL INTERÓRGANOS			Total
			NO	SI	2	
VACIO NORMATIVO ART. 26.2	NO	Recuento	2	0	1	3
		Recuento				
		esperado	,6	,3	2,1	3,0
		% del total	20,0%	0,0%	10,0%	30,0%
	SI	Recuento	0	1	6	7
		Recuento				
		esperado	1,4	,7	4,9	7,0
		% del total	0,0%	10,0%	60,0%	70,0%
	Total	Recuento	2	1	7	10
		Recuento				
		esperado	2,0	1,0	7,0	10,0
		% del total	20,0%	10,0%	70,0%	100,0%

Pruebas de chi-cuadrada

	Valor	gl	Sig. asintótica (2 caras)
Chi-cuadrada de Pearson	5,918 ^a	2	,052
Razón de verosimilitud	6,476	2	,039
Asociación lineal por lineal	4,121	1	,042
N de casos válidos	10		

a. 6 casillas (100,0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es ,30.

Como el nivel de significancia es mayor que 0,05 ($0,052 > 0,05$), se rechaza la hipótesis alterna y se acepta la hipótesis nula. Concluyendo que a un nivel de significancia de 0,05 el vacío normativo del Art. 26.2 no se relaciona significativamente con la vulneración del principio constitucional del control interórganos.

Medidas simétricas

	Valor	Aprox. Sig.
Nominal por Nominal Coeficiente de contingencia	,610	,052
N° de casos válidos	10	

Interpretación

Como el coeficiente de contingencia es mayor que 0,05 ($0,052 > 0,05$), se rechaza la hipótesis alterna y se acepta la hipótesis nula. Concluyendo que, a un nivel de significancia de 0,05, no existe una relación entre el vacío normativo del Art. 26.2 y la vulneración del principio constitucional del control interórganos

4.3 Análisis e interpretación de los resultados

Los resultados obtenidos muestran suficiente evidencia para decidir si las variables independientes y dependiente de las hipótesis formuladas en el estudio guardan relación o asociación entre ellas. Lo que permitió explicar si el proceso contencioso administrativo urgente vulnera el derecho constitucional de tutela judicial efectiva del administrado, así también si vulnera el principio constitucional de control interórganos frente a las actuaciones de la administración relacionadas a un reglamento.

Como hipótesis general del estudio se planteó que **“El proceso contencioso administrativo urgente vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva de los administrados y el principio constitucional del control interórganos.”**

En las figuras 2,3, 5 y 7, hacen referencia si el proceso contencioso administrativo urgente dentro de sus funciones brinda una debida protección al derecho a la tutela judicial efectiva del administrado, respecto a las pretensiones basadas en el cumplimiento de actuaciones de la administración relacionadas a un reglamento.

Los resultados muestran que el 100 % de los encuestados afirman que el proceso contencioso administrativo urgente no es la vía para pretensiones referidas a los reglamentos de la administración; como tampoco en este proceso las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento no alcanzan a los reglamentos. Lo que demuestra que el alcance tutelar del proceso contencioso administrativo urgente no ampara a los administrados frente a incumplimientos de actuaciones de la administración relacionadas a su reglamento, lo que es contradictorio a la noción tuitiva del proceso contencioso administrativo urgente al servicio del derecho a la tutela judicial efectiva.

Los resultados evidencian que el derecho a la tutela judicial efectiva del administrado frente a incumplimiento de actuaciones por parte de la administración relacionados a un reglamento, no está siendo protegido o tutelado por el proceso contencioso administrativo urgente, demostrando que la norma presenta vacíos en ese extremo. Por ende, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del administrado al no permitir ejercer tal derecho contra vía de hechos y de cumplimiento relacionados a un reglamento.

En la figura 10, hacen referencia a la función del proceso contencioso administrativo urgente como instrumento de control interórganos. Precisándose que los resultados se centran en el control interórganos respecto a las pretensiones referidas a los reglamentos. Los datos arrojan evidencias de que el proceso contencioso administrativo urgente no realiza la función de instrumento de control interórganos respecto a las pretensiones referidas a los reglamentos. La respuesta unánime de los encuestados se debe a que existe vacíos en este proceso para conocer pretensiones contra vía de hechos y de cumplimiento por parte de la administración relacionados a su reglamento. Por ende, el control interórganos sobre el cumplimiento de lo establecido en un reglamento no podría exigirse, al no estar debidamente normada la vía procesal para ejercer el

derecho a la tutela judicial efectiva cuando algún administrado vea vulnerado algún derecho por la inacción en cuanto a lo ordenado en un reglamento, o por una vía de hecho a partir de una acción permitida en un reglamento.

Por ello en la figura 8 y 9, los datos evidencian que el 70% y 80% de los encuestados respectivamente, afirman que el proceso contencioso administrativo urgente cumple y debe cumplir la función de control interróganos, teniendo en cuenta que el estudio versa sobre las pretensiones referidas a un reglamento. Si no se dispensa una vía que atienda al derecho de tutela procesal efectiva, el Poder Judicial no podrá activar un control sobre la potestad que tiene la administración frente al administrado respecto a su reglamento; por ello el 30% y 20% de los encuestados no consideran que cumpla la función de control interróganos ni debe cumplir dicha función porque no está normado el alcance tutelar del proceso contencioso administrativo urgente a pretensiones de vía de hecho y de cumplimiento referidas a reglamentos.

En la tabla de contingencia entre las variables proceso contencioso administrativo urgente y derecho a la tutela judicial efectiva (Tabla 3), los resultados muestran evidencias suficientes que existe una relación de causalidad entre las variables analizadas, mostrando que el Proceso contencioso administrativo urgente vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados.

En la tabla de contingencia entre las variables proceso contencioso administrativo urgente y Principio de control interróganos (Tabla 4), los resultados muestran evidencias suficientes que no existe una relación entre las variables analizadas, mostrando que el proceso contencioso administrativo urgente no vulnera el principio de control interróganos. Pero ello debe leerse conjuntamente con lo que sigue.

De los datos obtenidos en el campo se puede concluir que el proceso contencioso administrativo urgente no alcanza a proteger el derecho a la tutela judicial efectiva del administrado, evidenciándose la vulneración de este derecho al demostrarse que si existe una relación de causalidad a un nivel de significancia de 0.05%. Quedando demostrada que la hipótesis general del estudio es verdadera en el extremo que el proceso contencioso administrativo urgente vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del administrado.

De los datos obtenidos en el campo se puede concluir que el proceso contencioso administrativo urgente respecto a la función de control interórganos respecto a las pretensiones referidas a los reglamentos no puede llevarse a cabo, evidenciándose a un nivel de significancia de 0.05% que no existe relación entre el proceso contencioso administrativo urgente y el principio de control interórganos respecto a pretensiones referidas a los reglamentos. Sin embargo, ya se indicó que, no existiendo la vía procesal para ejercer el derecho a la tutela judicial efectiva contra la administración en torno a omisiones y vías de hecho relacionadas a reglamentos, el Poder Judicial se encontrará en la imposibilidad de realizar un control interórganos de las actuaciones de la administración.

Por lo que –estadísticamente- no se logra demostrar la hipótesis general del estudio en este extremo. Sin embargo, ello conlleva a su vez a demostrar, que el vacío existente en la normativa del proceso contencioso administrativo urgente referente a sus artículos 26.1 y 26.2 sobre vías de hecho e incumplimiento respecto de reglamentos, limita la función del Poder Judicial como control interórganos, pues no es posible iniciar el proceso judicial que realice dicho control.

Respecto a la primera hipótesis específica **“El proceso contencioso administrativo urgente vulnera el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva del administrado”**. Tenemos que en la tabla de contingencia entre Vacío normativo art. 26.1 y derecho a la tutela

judicial efectiva (Tabla 5) y la tabla de contingencia entre vacío normativo art. 26.2 y derecho a la tutela judicial efectiva (Tabla 6), los resultados muestran evidencias suficientes a un nivel de significancia de 0.05% que existe una relación entre las variables analizadas.

Ello permite inferir que los vacíos normativos en los artículos 26.1 y 26.2 sobre el proceso contencioso administrativo urgente vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados frente a vías de hecho y al incumplimiento por parte de la administración referente a los reglamentos. No pudiendo obtener una eficiente tutela judicial sobre estos aspectos, deviniendo en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del administrado. Por lo que queda demostrado que la primera hipótesis específica es verdadera por cuanto responde que el proceso contencioso administrativo urgente vulnera algún derecho constitucional del administrado al quedar demostrado que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva referente a pretensiones relacionadas a los reglamentos al no estar debidamente desarrollado este aspecto en la norma del proceso contencioso administrativo urgente.

Respecto a la segunda hipótesis específica **“El proceso contencioso administrativo urgente vulnera el principio constitucional del control interórganos.”** Tenemos que en la tabla de contingencia entre vacío normativo art. 26.1 y principio de control interórganos (Tabla 7) y la tabla de contingencia entre vacío normativo art. 26.2 y principio de control interórganos (Tabla 8), los resultados muestran evidencias suficientes a un nivel de significancia de 0.05% que no existe una relación entre las variables analizadas, infiriendo que al existir los vacíos normativos en el artículo 26.1 y 26.2 del proceso contencioso administrativo urgente no se puede vulnerar principio de control interórganos, por cuanto no está regulado dentro de sus alcances las pretensiones referidas a los reglamentos. Si bien la segunda hipótesis específica no responde si el proceso contencioso administrativo urgente vulnera el principio constitucional frente a las actuaciones de

la administración relacionadas a un reglamento, deja en manifiesto que esto se debe al vacío existente en la norma del proceso contencioso administrativo urgente referente a pretensiones relacionadas a los reglamentos. Por lo que se puede afirmar con suficiente evidencia que el proceso contencioso administrativo urgente no vulnera el principio constitucional de control interórganos, pero habiendo vulnerado el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, ello arroja como consecuencia inevitable que nadie pueda demandar dicha tutela de control interórganos ante el Poder Judicial, quedando también alcanzado dicho principio.

V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

¿Qué información brota de la doctrina, normatividad, jurisprudencia y encuesta presentados?, ¿qué razonamientos nos permiten efectuar?

El proceso contencioso administrativo, conforme a la doctrina y la normativa (constitucional y legal), es una herramienta procesal a través de la cual los sujetos administrados pueden demandar tutela judicial efectiva frente a las manifestaciones del ejercicio de la función administrativa por parte de la administración pública. La modalidad urgente de dicho proceso también lo es de acuerdo a la doctrina y a la ley.

El proceso contencioso administrativo, conforme a la doctrina y a la normativa (constitucional y legal), es una herramienta procesal que se constituye en un mecanismo de control interórganos del poder. Puntualmente, sirve para controlar el ejercicio de la función administrativa cumplida por la administración pública, encargando el mismo al Poder Judicial en ejercicio de su función jurisdiccional.

La función administrativa no sólo se ejerce mediante actos administrativos. La doctrina y la normativa (constitucional y legal), reconocen que existen otras formas de ejercitar dicha función. Ello es reconocido por el TUO LPCA en su artículo 4 (enumera las actuaciones administrativas que pueden sujetarse a cuestionamiento judicial) y en su artículo 5 (enumera las pretensiones posibles de demandarse contra tales actuaciones administrativas). En el primer artículo aparecen la inercia y omisión de la administración (inciso 2) y las actuaciones materiales (inciso 3). En el segundo artículo figuran las actuaciones materiales (inciso 3) y el cumplimiento de actuaciones (inciso 4).

De acuerdo al artículo 25 del TUO LPCA, las demandas de tutela judicial efectiva contra actuaciones materiales de la administración pública, así como contra omisiones de la misma, reciben trámite mediante la vía procedimental denominada “Proceso Contencioso Administrativo Urgente” (incisos 1 y 2, respectivamente). El Poder Judicial, cumple el control interórganos a su cargo mediante dicha vía procedimental.

De acuerdo a la doctrina y a la normativa (constitucional y legal), una de las principales manifestaciones de la función administrativa, es aquella que realiza la administración pública mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria, exteriorizada en los reglamentos. El cuestionamiento judicial de la constitucionalidad y legalidad de estos se realiza mediante el proceso de acción popular, ajeno a ésta investigación.

Los reglamentos autorizan a la administración para realizar actuaciones materiales, no existiendo norma procesal que ofrezca tutela contra tales actuaciones. Los reglamentos también imponen a la administración la obligación de cumplir con realizar ciertas actuaciones, no existiendo norma procesal que ofrezca tutela contra el incumplimiento de estas. Siendo los reglamentos una emanación de la función administrativa y estando encomendados la tutela procesal efectiva y el control interórganos contra actuaciones materiales y omisiones de la administración al proceso contencioso administrativo urgente, corresponde a éste recoger a los reglamentos dentro de sus alcances, lo que nuestro TUO LPCA omite consignar hasta la actualidad.

Conforme a la doctrina y a la legislación, tal omisión legislativa, deja a los sujetos administrados sin la posibilidad de demandar tutela judicial efectiva ante el Poder Judicial. Similar información proporciona nuestra encuesta. No siendo posible a los sujetos administrados presentar demandas, el Poder Judicial no puede llevar adelante los procesos contenciosos administrativos

urgentes destinados a efectuar el correspondiente control interórganos sobre el ejercicio de la función administrativa. Queda entonces un ámbito central de la función administrativa sin tutela judicial efectiva y sin control interórganos.

En ese sentido, siendo el tema propuesto regulado en los incisos 1 y 2 del artículo 25 del TUO LPCA, pero omitiendo ambos dispositivos legales toda mención a los reglamentos, corresponde incorporar dicha mención en ambos numerales. Ello ofrecería como resultado que los sujetos administrados dispongan de una herramienta procesal para demandar su derecho a la tutela judicial efectiva contra la función administrativa así ejercitada. De otro lado, esto último posibilitará al Poder Judicial realizar el control interórganos de la administración a través del proceso contencioso administrativo urgente.

En cuanto a la encuesta, la respuesta a la **primera pregunta** ofrece una ligera duda respecto a la existencia de un ámbito adecuado de pretensiones en el proceso contencioso administrativo urgente (opina así el 40%). Esa duda es cambiada por una total certeza en la **segunda pregunta**, donde todos los encuestados (100%) indican que dicha modalidad procesal no contempla pretensiones referidas a los reglamentos, identificando un vacío legal respecto a dicha actuación administrativa. La misma certeza vemos en la respuesta a la **tercera pregunta**, donde todos los encuestados (100%) señalan que tal modalidad procesal no contempla dos pretensiones referidas a los reglamentos (contra las actuaciones materiales y contra las omisiones), bifurcando el vacío antes advertido en dos concretos vacíos legales. Frente a ello, al responder a la **cuarta pregunta**, una clara mayoría de los encuestados (70%) piensa que el mencionado tipo de proceso debe comprender pretensiones contra ambos ámbitos vinculados a los reglamentos, es decir, que ambos vacíos legales deben ser cubiertos.

Hasta este punto, las personas encuestadas, en su totalidad han identificado dos vacíos legales en las pretensiones previstas para ser atendidas mediante el proceso contencioso administrativo urgente (referidas a los dos temas relacionados a los Reglamentos, antes indicados) y, en su gran mayoría, opinan porque estos dos vacíos deben ser completados.

Respondiendo a la **quinta pregunta**, el total de encuestados (100%) afirma que el proceso contencioso administrativo urgente es un instrumento para brindar tutela procesal efectiva; pero ante la **sexta pregunta** una clara mayoría (70%) responde que dicha modalidad procesal no sirve de manera idónea a dicho derecho fundamental. Es más, frente a la **séptima pregunta**, nuevamente el total de encuestados (100%) indica que dicho tipo de proceso no brinda tutela procesal efectiva para dos pretensiones referidas a los reglamentos (contra las actuaciones materiales y contra las omisiones).

Hasta esta altura, según todos los encuestados, para que el proceso contencioso administrativo urgente brinde una verdadera tutela procesal efectiva, tiene que recoger pretensiones contra las actuaciones materiales y contra las omisiones vinculadas a los reglamentos.

En cuanto a la **octava pregunta**, una clara mayoría (70%) responde que el proceso contencioso administrativo urgente cumple la función de control interórganos. Esa mayoría crece al responder a la **novena pregunta** (80%), indicando que dicha modalidad procesal debe cumplir tal función. Finalmente, ante la **décima pregunta**, la totalidad de encuestados (100%) es de la opinión que dicho tipo de proceso no cumple su función de control interórganos frente a las pretensiones referidas a los reglamentos (ya mencionadas).

Hasta estas últimas preguntas, casi todos los encuestados consideran que el proceso contencioso administrativo urgente tiene y debe cumplir la función de control interórganos, pero todos estos ellos creen que no la cumple frente a las pretensiones referidas a los reglamentos.

Terminando el análisis de la encuesta, concluimos en que esta respalda los postulados obtenidos de la doctrina y normatividad, antes expuestos. La encuesta muestra al proceso contencioso administrativo urgente como un instrumento a favor del derecho fundamental de tutela judicial efectiva y como un instrumento de control interórganos. Pero también indica que no cumple con ambas funciones. Finaliza la encuesta señalando que, para cumplir tales tareas, deben cubrirse los dos vacíos legales advertidos.

VI. CONCLUSIONES

- 6.1 El debido proceso y la tutela judicial efectiva son derechos fundamentales, reconocidos en nuestra Constitución Política y en tratados internacionales suscritos por Perú. Su común elemento central es que todo ciudadano, siempre, deba tener habilitada una vía procesal para defender cualquier derecho sustancial. Frente a ello, el estado peruano tiene la obligación de prever y regular dicha vía procesal, así como de permitir el permanente acceso a ésta.
- 6.2 El principio del control interórganos es consustancial a la forma republicana de gobierno. Su primera premisa es el reparto del ejercicio del poder entre todas las organizaciones que integran al estado y, su segunda premisa, el sometimiento a control de cualquier acto de ejercicio de dicho poder. Toda zona de ejercicio del poder debe quedar sujeta a alguna forma de control. Por su parte, la potestad reglamentaria es el principal poder confiado por la Constitución a la administración, que esta ejerce emitiendo normas infralegales llamadas “reglamentos”, de gran variedad, amplitud y cantidad; segmento de poder que también debe quedar sometido a control.
- 6.3 La vía procesal para controlar la constitucionalidad y la legalidad de los reglamentos es el proceso de acción popular. Sin embargo, existen reglamentos que imponen a la administración pública la obligación de realizar determinadas acciones, así como otros que permiten a la administración pública la realización de actos materiales; pero no se encuentra

prevista la vía procesal para exigir a ésta el cumplimiento de lo primero o para oponerse a eventuales excesos en lo segundo (vías de hecho).

- 6.4 El proceso contencioso administrativo es la vía procesal para controlar el ejercicio de la función administrativa y para tutelar los derechos e intereses de los ciudadanos como sujetos administrados. La modalidad procesal llamada “proceso contencioso administrativo urgente” sirve a tales fines en los casos de omisiones a lo previsto en la ley y en actos administrativos firmes; pero esta no incluye a los mandatos contenidos en reglamentos. También cumple igual finalidad ante vías de hecho ocurridas en cumplimiento de actos administrativos firmes; pero nada se indica sobre las acciones materiales que ocurran siguiendo lo previsto en reglamentos.
- 6.5 La regulación del proceso contencioso administrativo urgente, cuenta con dos vacíos normativos. Uno al no incluir a los reglamentos entre los instrumentos que imponen obligaciones a la administración pública; otro al no ubicar a los reglamentos entre las herramientas que, permitiendo actuaciones materiales a la administración, podrían generar vías de hecho. Tales vacíos contravienen el derecho fundamental al debido proceso y a la tutela procesal efectiva, e impiden al Poder Judicial aplicar el principio republicano del control interórganos.

VII. RECOMENDACIONES

- 7.1 Se debe modificar el inciso 1 del artículo 25 del TUO LPCA, en el sentido de incluir la posibilidad de demandar el cese de vías de hecho sustentadas en reglamentos. El nuevo dispositivo tendría el siguiente texto: “Se tramita como proceso urgente únicamente las siguientes pretensiones: 1. El cese de cualquier actuación material que no se sustente en acto administrativo *o en un reglamento*”.
- 7.2 Se debe modificar el inciso 2 del artículo 25 del TUO LPCA, en el sentido de incluir la posibilidad de demandar el cumplimiento de una actividad a la que la administración se encuentre obligada por un reglamento. El nuevo dispositivo tendría el siguiente texto: “Se tramita como proceso urgente únicamente las siguientes pretensiones: (...). 2. El cumplimiento por la administración de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley, *por reglamento* o en virtud de acto administrativo firme.”
- 7.3 Se debe modificar el inciso 3 del artículo 4 del TUO LPCA, en el sentido de incluir la posibilidad de que las actuaciones materiales no solo puedan sustentarse en un acto administrativo sino también en un reglamento. El nuevo dispositivo tendría el siguiente texto: “(...). Son impugnables en este proceso las siguientes actuaciones administrativas: (...). 3. La actuación material que no se sustenta en acto administrativo *o en reglamento*. (...).”

- 7.4 Se debe modificar el inciso 3 del artículo 40 del TUO LPCA, en el sentido de incluir la posibilidad de ordenar en la sentencia la cesación de una actuación material que no solo pueda sustentarse en un acto administrativo sino también en un reglamento. El nuevo dispositivo tendría el siguiente texto: “La sentencia que declare fundada la demanda podrá decidir en función de la pretensión planteada lo siguiente: (...). 3. La cesación de la actuación material que no se sustente en acto administrativo *o en reglamento* (...).”
- 7.5 El proceso contencioso administrativo urgente -único que constituye materia de esta tesis- permite la aplicación de las reglas del modelo de oralidad. Adviértase que las dos pretensiones estudiadas, pueden surgir preferentemente en relaciones jurídicas administrativas carentes de un expediente administrativo, lo que aleja al proceso judicial del modelo escrito. Puede servir como referencia lo previsto en el Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica (que se remonta al año 2006, con vigencia desde el año 2008), a partir de su artículo 85; sin perjuicio de la aplicación de la técnica de la escritura que no es excluida por la técnica de la oralidad, siendo el ideal el desarrollo de una equilibrada relación y colaboración entre ambas técnicas, con preeminencia de alguna sobre la otra, de acuerdo a los estudios de demanda y oferta del servicio judicial, a la evaluación de la infraestructura física y digital, al análisis de las pretensiones y de las vías procedimentales existentes, evaluación de capacidades humanas actuales y necesarias, etc.

VIII. REFERENCIAS

Alcántara, G. (1998). *Sociología del tercer milenio* (2.º ed.). Edición del propio autor.

Alzamora, M. (1987). *Introducción a la ciencia del derecho*. (10.º ed.). Editorial y Distribuidora de Libros S.A.

Amaro, H. (2011). *La aplicación del control difuso en la administración pública, previa aplicación de la cuestión de inconstitucionalidad* [Tesis de Magister, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]

<http://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/cybertesis/1138>

Barón, G. (2016). *Transformación del Derecho Administrativo en Derecho Económico*. Ediciones de la U.

Bernal, M., Carrasco, J. y Domingo, L. (2013). *Manual de Derecho Administrativo Panameño*. Litho Editorial Chen S.A.

Bustamante, R. (2001). *Derechos fundamentales y proceso justo*. ARA Editores.

Caringella, F. (2015). *Compendio di Diritto Amministrativo*. Dike Giuridica Editrice S.R.L.

- Cassagne, J. (2005). Consideraciones sobre la Justicia Administrativa en la Argentina y en otros países de Iberoamérica. En J. Gonzáles y J. Cassagne. *La Justicia Administrativa en América* (pp. 31-59). Lexis Nexis Argentina.
- Cassagne, J. (2010). *Derecho Administrativo*. Palestra Editores, T. I.
- Cassese, S. (2015). Il Diritto Amministrativo e i suoi principi. En S. Cassese (Dir.) *Corso de Diritto Amministrativo* (5.º ed., pp. 01-28), Giuffré Editore.
- Castañeda, S. (2004). El Proceso de Acción Popular: Un análisis preliminar. En J. Palomino (Coord.) *El Derecho Procesal Constitucional Peruano. Estudios en homenaje a Domingo García Belaunde*. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (pp. 1001-1023), Editora Jurídica Grijley.
- Cedeño, E. (2017). *Jurisprudencia Administrativa*. Editorial Themis S.A.
- Chapman, N. y Yoshino, K. (2020). Cláusula de debido proceso en la decimocuarta enmienda. *Interactive Constitution*. National Constitution Center.
<https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/interpretation/amendment-xiv/clauses/701>
- Cobos, P. (2012, abril). *Los Reglamentos Autónomos y el Principio de la Competencia*

Normativa en la Constitución de la República del Ecuador [Tesis de Pregrado, Universidad Internacional del Ecuador].

<https://repositorio.uide.edu.ec/bitstream/37000/576/1/T-UIDE-0529.pdf>

Constitución de la Nación Argentina (1994). Political Data Base of the Americas.

<https://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/constitucion.pdf>

Constitución de la República del Ecuador (2020). Corporación de Estudios y Publicaciones.

Constitución de los Estados Unidos de América (2020). National Constitution Center

<https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/the-constitution>

Constitución Española y Estatuto de la Comunidad de Madrid (2012). Editorial Tecnos.

Constitución Política de la República de Panamá (1972). Political Data Base of the Americas.

<https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/vigente.pdf>

Cruces, A. (2015). Artículo 76. Procedencia de la demanda de acción de amparo. *Código*

Procesal Constitucional Comentado. Gaceta Jurídica S.A., T. II, pp. 108-112.

Danós, J. (1996). El silencio administrativo como técnica de garantía del particular frente a la

inactividad formal de la administración. *Ius et Veritas*, VII(13).

Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (2017, 20 de marzo). Diario Oficial El Peruano.

Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso-Administrativo (2019, 04 de mayo). Diario Oficial El Peruano.

Dromi, R. (1998). *Derecho Administrativo* (7.º ed.). Editorial Ciudad Argentina.

Espinosa-Saldaña, E. (2018). *En defensa de la Constitución. Código Procesal Constitucional comentado y tutela del ciudadano*. Gaceta Jurídica S.A.

Espinoza, J. (2011). *Los principios contenidos en el Título Preliminar del Código Civil peruano de 1984*. Editora y Librería Jurídica Grijley.

Fairfax, R. y Harrison, J. (2020). La cláusula del debido proceso de la quinta enmienda. *Interactive Constitution. National Constitution Center*.
<https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/interpretation/amendment-v/clauses/633>

García Belaunde, D. (2006). *Las Constituciones del Perú*. Fondo Editorial USMP.

García de Enterría, E. y Fernández, T. (2004). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas Ediciones.

- García, F. (2004). *Tratado de lo contencioso administrativo*. Hammurabi.
- García, V. (1998). *Análisis sistemático de la Constitución Peruana de 1993*. Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima.
- García V. (2007). *Introducción a las Ciencias Jurídicas* (2.º ed.). Jurista Editores.
- Garrido, F. (1994). *Tratado de Derecho Administrativo* (12.º ed.). Tecnos S.A.
- Gimeno, V., Torres del Moral, A., Morenilla, P. y Díaz, M. (2007). *Los Derechos Fundamentales y su Protección Jurisdiccional*. Editorial COLEX.
- González, J. (2001). *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Civitas Ediciones S.L.
- Hernández-Sampieri, R. y Mendoza, C. (2018). *Metodología de la Investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Interamericana Editores S.A. de C.V.
- Guzmán, C. (2015). *La Constitución Política: un análisis funcional*. Gaceta Jurídica.
- Huamán, L. (2013). *Contencioso Administrativo Urgente*. Grijley.
- Huamán, L. (2017). *Procedimiento Administrativo General*. Jurista Editores.

Jiménez, J. (2005). Significado y el empleo de la expresión contencioso-administrativo. *Revista Actualidad Jurídica*, Gaceta Jurídica, 137, 195-19.

Jiménez, J. (2006). *Las Medidas Cautelares en el Proceso Contencioso-Administrativo* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos].

Jiménez, J. (2008). La tutela procesal urgente en el nuevo proceso contencioso administrativo peruano. *Revista Actualidad Jurídica*, Gaceta Jurídica, 178, 210-215.

Jiménez, J. (2010). *Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso-Administrativo*. Ediciones Legales.

Jiménez, J. (2014). *Jurisprudencia Contencioso-Administrativa comentada* (2.º ed.). Jurista Editores.

Jiménez, J. (2020). El Proceso contencioso-administrativo peruano. Breve historia, presente y perspectivas futuras”. *Revista Oficial del Poder Judicial*. Órgano de investigación de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, 11(13), 41-79.
<https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/view/39/81>

La Costituzione Italiana (2016). Pisa University Press.

La Constitución Política del Perú (2011). Gaceta Jurídica S.A.

Laguna de Paz, J. (2016). *Derecho Administrativo Económico*. Editorial Aranzadi.

Ley N° 135 (1943, 30 de abril), Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

República de Panamá, Asamblea Legislativa.

<https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/135-de-1943-may-12-1943.pdf>

Ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (2017).

Editorial Tecnos.

Ley 31307, Código Procesal Constitucional (2021, 23 de julio). Diario Oficial “El Peruano”.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas (2016). Editorial Bomarzo S.L.

Ley 8508 (2006, 26 de abril) que aprueba el Código Procesal Contencioso Administrativo

costarricense. Sistema Costarricense de Información Jurídica

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=57436&nValor3=96119&strTipM=TC

Malaret, E. (2016). Hacia un modelo de justicia administrativa dual: Tribunales

- Administrativos y Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Justicia Administrativa: Instituciones administrativas e instancias jurisdiccionales. Una perspectiva de conjunto del control de la actividad administrativa. En J. Agudo (Dir.) *Control Administrativo y Justicia Administrativa* (pp. 43-78). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mattarella, B. (2015). Il Provvedimento. En S.Cassese (Dir.). *Corso de Diritto Amministrativo* (5.º ed.) (pp. 353-423). Giuffré Editore.
- Monroy Gálvez, J. (1996). *Introducción al Proceso Civil*. Temis-De Belaúnde & Monroy.
- Monroy Palacios, J. (2004). *La tutela procesal de los derechos*. Palestra editores.
- Morón, B. (2012). *La necesidad del control de la Administración en el Estado de Derecho. El sistema de control en el Perú* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú], archivo digital.
<https://core.ac.uk/download/pdf/196533864.pdf>
- Morón, J. (2004). “Aportes para el estudio del nuevo régimen de la Acción Popular en el Código Procesal Constitucional”. En J. Palomino (Coord.) *El Derecho Procesal Constitucional Peruano. Estudios en homenaje a Domingo García Belaunde*. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (pp. 1091-1106), Editora Jurídica Grijley.
- Morón, J. (2014). *Análisis jurisprudencial del proceso de acción popular en el Perú:*

Propuestas para mejorar el control jurisdiccional sobre las normas reglamentarias

[Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú], archivo digital.

http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/4504/MORON_URBI_NA_JUAN_ACCION_POPULAR.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Morón, J. (2017). *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general* (12.º ed.).

Gaceta Jurídica S.A.

Ordóñez, O. (2011). *El debido procedimiento administrativo en los órganos reguladores* [Tesis de

Maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]

<http://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/cybertesis/1192>

Parada, R. *Derecho Administrativo*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.

Pareja, J. (2005). *Historia de las Constituciones Nacionales (1812-1979)*. (2.º ed.). Fondo

Editorial PUCP.

Patrón Faura, P. y Patrón Bedoya, P. (1998). *Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú* (7.º ed.). Editora Jurídica Grijley.

Priori, G. (2007). *Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo* (3.º ed.) ARA

Editores.

Procuraduría General de la República de Costa Rica (2017). Código Procesal Contencioso-Administrativo comentado. Impresión Gráfica del Este S.A.

<https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2017/06/Codigodiagramado.pdf>

Ramos, C. (2011). *Cómo hacer una tesis de derecho y no envejecer en el intento*. Lima, Perú. Editora Jurídica Grijley.

Rubio, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Fondo Editorial PUCP.

Rubio, M. (2007). *El Sistema Jurídico* (9.º ed.). Fondo Editorial PUCP.

Santamaría, J. (2016). *Principios de Derecho Administrativo general* (4.º ed.). Iustel.

Sentencia del Expediente N° 0008-2003-AI/TC (2003, 11 de noviembre). Tribunal Constitucional.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

Sentencia del Expediente 018-2003-AI/TC (2004, 26 de abril). Tribunal Constitucional.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00018-2003-AI.html>

Sentencia del Expediente N° 0020-2003-AI/TC (2004, 17 de mayo). Tribunal Constitucional.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00020-2003-AI.html>

Sentencia del Expediente N° 0156-2012-PHC/TC (2012, 08 de agosto). Tribunal Constitucional.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>

Sentenza n. 120 (2014, 9 de mayo). Corte Costituzionale Italiana.

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=120>

Stiglitz, J.; Rosengard, J. (2015). *La Economía del Sector Público* (4.º ed.). Antoni Bosh editor.

Sumaría (2008). El Proceso ‘urgente’ contencioso administrativo. *Revista del Círculo de Derecho Administrativo*,(121-141).

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/viewFile/13550/1417>

[5](#)

Torres, A. (2001). *Introducción al Derecho* (2.º ed.). Teoría General del Derecho. IDEMSA.

Ugarte del Pino, J. (1978). *Historia de las Constituciones del Perú*. Editorial Andina S.A.

Villegas, C. (07 de abril de 2017). *Tipos de Controles en los Sistemas de Gobierno*. CEP@PV, Educación desde las nuevas tendencias.

<https://cepapv.wordpress.com/2017/04/07/tipos-de-controles-en-los-sistemas-de-gobierno/>

Wong, J. (2004). “Acción de cumplimiento e inactividad formal de la administración”.

Cuadernos jurisprudenciales. Gaceta Jurídica, 4(40).

IX. ANEXOS

ANEXO N° 1**ENCUESTA**

ENCUESTA SOBRE LOS “ALCANCES DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE”

INDICACIONES:

El presente cuestionario forma parte de un estudio sobre los “Alcances del Proceso Contencioso Administrativo Urgente” regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo; en relación a que dicho cuerpo normativo considera dentro de dicha vía procesal, pretensiones frente a vías de hecho no sustentada sólo en acto administrativo, así como a favor del cumplimiento de lo previsto sólo en leyes y actos administrativos, sin considerar a los reglamentos, pese al rango normativo, a la importancia teórica, al variado contenido y la trascendencia real diaria que tienen los reglamentos de la Administración.

El cuestionario presenta un conjunto de características que se desea conocer, cada uno de ellas va seguido de dos posibles alternativas de respuestas: Sí o No.

Sírvase leer cada una de las preguntas y marque su respuesta poniendo un aspa (X) dentro del paréntesis de la alternativa seleccionada.

PREGUNTAS:

1. ¿El proceso contencioso administrativo urgente tiene un adecuado ámbito de posibles pretensiones?

a. Sí ()

b. No ()

¿Porqué?.....

.....

.....

2. ¿El proceso contencioso administrativo urgente contempla alguna pretensión referida a los reglamentos de la Administración?

a. Sí ()

b. No ()

3. ¿Dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento alcanzan a los reglamentos?

a. Sí ()

a. No ()

4. ¿Cree Usted que dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento deben comprender a los reglamentos?

a. Sí ()

b. No ()

¿Porque?.....
.....
.....

5. ¿El proceso contencioso administrativo urgente es un instrumento al servicio del derecho a la tutela judicial efectiva?

a. Sí ()

b. No ()

6. ¿Cree Ud que el proceso contencioso administrativo urgente sirve de manera idónea al derecho a la tutela judicial efectiva?

a) Sí ()

b) No ()

¿Porqué?.....

.....

.....

7. ¿Considera Ud que el proceso contencioso administrativo urgente brinda tutela judicial efectiva a las pretensiones referidas a reglamentos de la Administración?

a) Sí ()

b) No ()

¿Porqué?.....

.....

.....

8. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente cumple la función de ser un instrumento de control interórganos?

a. Sí ()

b. No ()

9. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente debe cumplir la función de ser un instrumento de control interórganos?

a) Sí ()

b) No ()

¿Porqué?.....
.....
.....

10. ¿Considera Ud. que el proceso contencioso administrativo urgente cumple con la función de ser un instrumento de control interórganos respecto a las pretensiones referidas a los reglamentos?

a) Sí ()

b) No ()

¿Porqué?.....
.....
.....

Muchas gracias por su participación.

ANEXO N° 2
ENCUESTAS APLICADAS

ENCUESTA SOBRE LOS “ALCANCES DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE”

INDICACIONES:

El presente cuestionario forma parte de un estudio sobre los “Alcances del Proceso Contencioso Administrativo Urgente” regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo; en relación a que dicho cuerpo normativo considera dentro de dicha vía procesal, pretensiones frente a vías de hecho no sustentada sólo en acto administrativo, así como a favor del cumplimiento de lo previsto sólo en leyes y actos administrativos, sin considerar a los reglamentos, pese al rango normativo, a la importancia teórica, al variado contenido y la trascendencia real diaria que tienen los reglamentos de la Administración.

El cuestionario presenta un conjunto de características que se desea conocer, cada uno de ellas va seguido de dos posibles alternativas de respuestas: Sí o No.

Sírvase leer cada una de las preguntas y marque su respuesta poniendo un aspa (X) dentro del paréntesis de la alternativa seleccionada.

PREGUNTAS:

1. ¿El proceso contencioso administrativo urgente tiene un adecuado ámbito de posibles pretensiones?

a. Sí ()

b. No (X)

¿Porqué?

La pretensión del derecho a la pensión está su-
brando

2. ¿El proceso contencioso administrativo urgente contempla alguna pretensión referida a los reglamentos de la Administración?

a. Sí ()

b. No (X)

3. ¿Dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento alcanzan a los reglamentos?

a. Sí ()

a. No (X)

4. ¿Cree Usted que dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento deben comprender a los reglamentos?

a. Sí (X)

b. No ()

¿Porque? Porque se parecen a los actos administrativos.

5. ¿El proceso contencioso administrativo urgente es un instrumento al servicio del derecho a la tutela judicial efectiva?

a. Sí (X)

b. No ()

6. ¿Cree Ud que el proceso contencioso administrativo urgente sirve de manera idónea al derecho a la tutela judicial efectiva?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué? Porque la pretensión del derecho a la pensión
contradice a una sentencia del Tribunal Constitucional.

7. ¿Considera Ud que el proceso contencioso administrativo urgente brinda tutela judicial efectiva a las pretensiones referidas a reglamentos de la Administración?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué? Los reglamentos no están considerados en
la ley.

8. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente cumple la función de ser un instrumento de control interrorganos?

a. Sí (X)

b. No ()

9. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente debe cumplir la función de ser un instrumento de control interrórganos?

a) Sí (X)

b) No ()

¿Porqué? Es un control exterior, los demás están dentro de la administración.

10. ¿Considera Ud. que el proceso contencioso administrativo urgente cumple con la función de ser un instrumento de control interrórganos respecto a las pretensiones referidas a los reglamentos?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué? El estado hace lo que quiere con sus reglamentos.

Muchas gracias por su participación.

ENCUESTA SOBRE LOS “ALCANCES DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE”

INDICACIONES:

El presente cuestionario forma parte de un estudio sobre los “Alcances del Proceso Contencioso Administrativo Urgente” regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo; en relación a que dicho cuerpo normativo considera dentro de dicha vía procesal, pretensiones frente a vías de hecho no sustentada sólo en acto administrativo, así como a favor del cumplimiento de lo previsto sólo en leyes y actos administrativos, sin considerar a los reglamentos, pese al rango normativo, a la importancia teórica, al variado contenido y la trascendencia real diaria que tienen los reglamentos de la Administración.

El cuestionario presenta un conjunto de características que se desea conocer, cada uno de ellas va seguido de dos posibles alternativas de respuestas: Sí o No.

Sírvase leer cada una de las preguntas y marque su respuesta poniendo un aspa (X) dentro del paréntesis de la alternativa seleccionada.

PREGUNTAS:

1. ¿El proceso contencioso administrativo urgente tiene un adecuado ámbito de posibles pretensiones?

a. Sí ()

b. No (X)

¿Porqué?.....

.....

.....

2. ¿El proceso contencioso administrativo urgente contempla alguna pretensión referida a los reglamentos de la Administración?

a. Sí ()

b. No (X)

3. ¿Dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento alcanzan a los reglamentos?

a. Sí ()

a. No (X)

4. ¿Cree Usted que dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento deben comprender a los reglamentos?

a. Sí ()

b. No (X)

¿Porque?.....
.....
.....

5. ¿El proceso contencioso administrativo urgente es un instrumento al servicio del derecho a la tutela judicial efectiva?

a. Sí (X)

b. No ()

6. ¿Cree Ud que el proceso contencioso administrativo urgente sirve de manera idónea al derecho a la tutela judicial efectiva?

a) Sí (☒)

b) No ()

¿Porqué?.....
.....
.....

7. ¿Considera Ud que el proceso contencioso administrativo urgente brinda tutela judicial efectiva a las pretensiones referidas a reglamentos de la Administración?

a) Sí ()

b) No (☒)

¿Porqué?.....
.....
.....

8. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente cumple la función de ser un instrumento de control interórganos?

a. Sí ()

b. No (☒)

9. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente debe cumplir la función de ser un instrumento de control interrórganos?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué?.....
.....
.....

10. ¿Considera Ud. que el proceso contencioso administrativo urgente cumple con la función de ser un instrumento de control interrórganos respecto a las pretensiones referidas a los reglamentos?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué?.....
.....
.....

Muchas gracias por su participación.

ENCUESTA SOBRE LOS "ALCANCES DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE"

INDICACIONES:

El presente cuestionario forma parte de un estudio sobre los "Alcances del Proceso Contencioso Administrativo Urgente" regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo; en relación a que dicho cuerpo normativo considera dentro de dicha vía procesal, pretensiones frente a vías de hecho no sustentada sólo en acto administrativo, así como a favor del cumplimiento de lo previsto sólo en leyes y actos administrativos, sin considerar a los reglamentos, pese al rango normativo, a la importancia teórica, al variado contenido y la trascendencia real diaria que tienen los reglamentos de la Administración.

El cuestionario presenta un conjunto de características que se desea conocer, cada uno de ellas va seguido de dos posibles alternativas de respuestas: Sí o No.

Sírvase leer cada una de las preguntas y marque su respuesta poniendo un aspa (X) dentro del paréntesis de la alternativa seleccionada.

PREGUNTAS:

1. ¿El proceso contencioso administrativo urgente tiene un adecuado ámbito de posibles pretensiones?

a. Sí (☒)

b. No (☐)

¿Porqué?..... PRETENCIA ALIENI SOW NUNCA.....
.....
.....

2. ¿El proceso contencioso administrativo urgente contempla alguna pretensión referida a los reglamentos de la Administración?

a. Sí ()

b. No (X)

3. ¿Dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento alcanzan a los reglamentos?

a. Sí ()

a. No (X)

4. ¿Cree Usted que dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento deben comprender a los reglamentos?

a. Sí (X)

b. No ()

¿Porque?..... Porque Relaciones de la Administración
con los Municipios.....
.....
.....

5. ¿El proceso contencioso administrativo urgente es un instrumento al servicio del derecho a la tutela judicial efectiva?

a. Sí (X)

b. No ()

6. ¿Cree Ud que el proceso contencioso administrativo urgente sirve de manera idónea al derecho a la tutela judicial efectiva?

a) Sí ()

b) No (x)

¿Porqué?.....NO SE CONOCEN LOS CASOS.....

.....

7. ¿Considera Ud que el proceso contencioso administrativo urgente brinda tutela judicial efectiva a las pretensiones referidas a reglamentos de la Administración?

a) Sí ()

b) No (x)

¿Porqué?.....LA LEY NADA DICE DE LOS REGLAMENTOS.....

.....

8. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente cumple la función de ser un instrumento de control interórganos?

a. Sí (x)

b. No ()

9. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente debe cumplir la función de ser un instrumento de control interrórganos?

a) Sí (☒)

b) No (☐)

¿Porqué?..... *Todo el proceso contencioso administrativo es un control a la administración.*

10. ¿Considera Ud. que el proceso contencioso administrativo urgente cumple con la función de ser un instrumento de control interrórganos respecto a las pretensiones referidas a los reglamentos?

a) Sí (☐)

b) No (☒)

¿Porqué?..... *No hay forma de hacer cumplir los reglamentos.*

Muchas gracias por su participación.

ENCUESTA SOBRE LOS “ALCANCES DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE”

INDICACIONES:

El presente cuestionario forma parte de un estudio sobre los “Alcances del Proceso Contencioso Administrativo Urgente” regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo; en relación a que dicho cuerpo normativo considera dentro de dicha vía procesal, pretensiones frente a vías de hecho no sustentada sólo en acto administrativo, así como a favor del cumplimiento de lo previsto sólo en leyes y actos administrativos, sin considerar a los reglamentos, pese al rango normativo, a la importancia teórica, al variado contenido y la trascendencia real diaria que tienen los reglamentos de la Administración.

El cuestionario presenta un conjunto de características que se desea conocer, cada uno de ellas va seguido de dos posibles alternativas de respuestas: Sí o No.

Sírvase leer cada una de las preguntas y marque su respuesta poniendo un aspa (X) dentro del paréntesis de la alternativa seleccionada.

PREGUNTAS:

1. ¿El proceso contencioso administrativo urgente tiene un adecuado ámbito de posibles pretensiones?

a. Sí (☒)

b. No (☐)

¿Porqué? *Son temas que antes no estaban legislados.*

.....

.....

2. ¿El proceso contencioso administrativo urgente contempla alguna pretensión referida a los reglamentos de la Administración?

- a. Sí ()
- b. No (X)

3. ¿Dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento alcanzan a los reglamentos?

- a. Sí ()
- a. No (X)

4. ¿Cree Usted que dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento deben comprender a los reglamentos?

- a. Sí (X)
- b. No ()

¿Porque? SUJETAN A LOS ADMINISTRADOS
.....
.....

5. ¿El proceso contencioso administrativo urgente es un instrumento al servicio del derecho a la tutela judicial efectiva?

- a. Sí (X)
- b. No ()

6. ¿Cree Ud que el proceso contencioso administrativo urgente sirve de manera idónea al derecho a la tutela judicial efectiva?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué? SON CONCEPTOS PARECIDOS.
.....
.....

7. ¿Considera Ud que el proceso contencioso administrativo urgente brinda tutela judicial efectiva a las pretensiones referidas a reglamentos de la Administración?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué? LOS REGLAMENTOS NO APARECEN EN TODA LA LEY
.....
.....

8. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente cumple la función de ser un instrumento de control interórganos?

a. Sí (X)

b. No ()

9. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente debe cumplir la función de ser un instrumento de control interrórganos?

a) Sí (X)

b) No ()

¿Porqué? *ES UN CONTROL INTERORGANOS*
.....
.....

10. ¿Considera Ud. que el proceso contencioso administrativo urgente cumple con la función de ser un instrumento de control interrórganos respecto a las pretensiones referidas a los reglamentos?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué? *Porque la ley del Proceso contencioso*
ADMINISTRATIVO NUNCA CONSIDERO A LOS REGLAMENTOS
.....

Muchas gracias por su participación.

ENCUESTA SOBRE LOS “ALCANCES DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE”

INDICACIONES:

El presente cuestionario forma parte de un estudio sobre los “Alcances del Proceso Contencioso Administrativo Urgente” regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo; en relación a que dicho cuerpo normativo considera dentro de dicha vía procesal, pretensiones frente a vías de hecho no sustentada sólo en acto administrativo, así como a favor del cumplimiento de lo previsto sólo en leyes y actos administrativos, sin considerar a los reglamentos, pese al rango normativo, a la importancia teórica, al variado contenido y la trascendencia real diaria que tienen los reglamentos de la Administración.

El cuestionario presenta un conjunto de características que se desea conocer, cada uno de ellas va seguido de dos posibles alternativas de respuestas: Sí o No.

Sírvase leer cada una de las preguntas y marque su respuesta poniendo un aspa (X) dentro del paréntesis de la alternativa seleccionada.

PREGUNTAS:

1. ¿El proceso contencioso administrativo urgente tiene un adecuado ámbito de posibles pretensiones?

a. Sí (X)

b. No ()

¿Porqué?.....
.....
.....

2. ¿El proceso contencioso administrativo urgente contempla alguna pretensión referida a los reglamentos de la Administración?

a. Sí ()

b. No (X)

3. ¿Dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento alcanzan a los reglamentos?

a. Sí ()

a. No (X)

4. ¿Cree Usted que dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento deben comprender a los reglamentos?

a. Sí (X)

b. No ()

¿Porque?.....
.....
.....

5. ¿El proceso contencioso administrativo urgente es un instrumento al servicio del derecho a la tutela judicial efectiva?

a. Sí (X)

b. No ()

6. ¿Cree Ud que el proceso contencioso administrativo urgente sirve de manera idónea al derecho a la tutela judicial efectiva?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué?.....
.....
.....

7. ¿Considera Ud que el proceso contencioso administrativo urgente brinda tutela judicial efectiva a las pretensiones referidas a reglamentos de la Administración?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué?.....
.....
.....

8. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente cumple la función de ser un instrumento de control interórganos?

a. Sí (X)

b. No ()

9. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente debe cumplir la función de ser un instrumento de control interrórganos?

a) Sí (X)

b) No ()

¿Porqué?.....

.....

.....

10. ¿Considera Ud. que el proceso contencioso administrativo urgente cumple con la función de ser un instrumento de control interrórganos respecto a las pretensiones referidas a los reglamentos?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué?.....

.....

.....

Muchas gracias por su participación.

ENCUESTA SOBRE LOS “ALCANCES DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE”

INDICACIONES:

El presente cuestionario forma parte de un estudio sobre los “Alcances del Proceso Contencioso Administrativo Urgente” regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo; en relación a que dicho cuerpo normativo considera dentro de dicha vía procesal, pretensiones frente a vías de hecho no sustentada sólo en acto administrativo, así como a favor del cumplimiento de lo previsto sólo en leyes y actos administrativos, sin considerar a los reglamentos, pese al rango normativo, a la importancia teórica, al variado contenido y la trascendencia real diaria que tienen los reglamentos de la Administración.

El cuestionario presenta un conjunto de características que se desea conocer, cada uno de ellas va seguido de dos posibles alternativas de respuestas: Sí o No.

Sírvase leer cada una de las preguntas y marque su respuesta poniendo un aspa (X) dentro del paréntesis de la alternativa seleccionada.

PREGUNTAS:

1. ¿El proceso contencioso administrativo urgente tiene un adecuado ámbito de posibles pretensiones?

a. Sí (X)

b. No ()

¿Porqué? *Las pretensiones están bien clasificadas*
.....
.....
.....

2. ¿El proceso contencioso administrativo urgente contempla alguna pretensión referida a los reglamentos de la Administración?

a. Sí ()

b. No (☒)

3. ¿Dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento alcanzan a los reglamentos?

a. Sí ()

a. No (☒)

4. ¿Cree Usted que dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento deben comprender a los reglamentos?

a. Sí (☒)

b. No ()

¿Porque?..... *Porque son producidas por la administración*
.....
.....

5. ¿El proceso contencioso administrativo urgente es un instrumento al servicio del derecho a la tutela judicial efectiva?

a. Sí (☒)

b. No ()

6. ¿Cree Ud que el proceso contencioso administrativo urgente sirve de manera idónea al derecho a la tutela judicial efectiva?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué? *Porque demora mucho en la práctica*

.....
.....

7. ¿Considera Ud que el proceso contencioso administrativo urgente brinda tutela judicial efectiva a las pretensiones referidas a reglamentos de la Administración?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué? *Porque no considera a los reglamentos*

.....
.....

8. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente cumple la función de ser un instrumento de control interórganos?

a. Sí (X)

b. No ()

9. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente debe cumplir la función de ser un instrumento de control interrórganos?

a) Sí (☒)

b) No (☐)

¿Porqué?..... *Porque Para eso esta hecho*
.....
.....

10. ¿Considera Ud. que el proceso contencioso administrativo urgente cumple con la función de ser un instrumento de control interrórganos respecto a las pretensiones referidas a los reglamentos?

a) Sí (☐)

b) No (☒)

¿Porqué?..... *el TU ~~10~~ nada dice sobre los reglamentos*
.....
.....

Muchas gracias por su participación.

ENCUESTA SOBRE LOS "ALCANCES DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE"

INDICACIONES:

El presente cuestionario forma parte de un estudio sobre los "Alcances del Proceso Contencioso Administrativo Urgente" regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo; en relación a que dicho cuerpo normativo considera dentro de dicha vía procesal, pretensiones frente a vías de hecho no sustentada sólo en acto administrativo, así como a favor del cumplimiento de lo previsto sólo en leyes y actos administrativos, sin considerar a los reglamentos, pese al rango normativo, a la importancia teórica, al variado contenido y la trascendencia real diaria que tienen los reglamentos de la Administración.

El cuestionario presenta un conjunto de características que se desea conocer, cada uno de ellas va seguido de dos posibles alternativas de respuestas: Sí o No.

Sírvase leer cada una de las preguntas y marque su respuesta poniendo un aspa (X) dentro del paréntesis de la alternativa seleccionada.

PREGUNTAS:

1. ¿El proceso contencioso administrativo urgente tiene un adecuado ámbito de posibles pretensiones?

a. Sí (X)

b. No ()

¿Porqué? *Su alcance es mayor al que había Antes*

.....
.....

2. ¿El proceso contencioso administrativo urgente contempla alguna pretensión referida a los reglamentos de la Administración?

a. Sí ()

b. No (X)

3. ¿Dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento alcanzan a los reglamentos?

a. Sí ()

a. No (X)

4. ¿Cree Usted que dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento deben comprender a los reglamentos?

a. Sí (X)

b. No ()

¿Porque? *Son actividades administrativas*
.....
.....
.....

5. ¿El proceso contencioso administrativo urgente es un instrumento al servicio del derecho a la tutela judicial efectiva?

a. Sí (X)

b. No ()

6. ¿Cree Ud que el proceso contencioso administrativo urgente sirve de manera idónea al derecho a la tutela judicial efectiva?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué? *No hay Teoría ni jurisprudencia*

7. ¿Considera Ud que el proceso contencioso administrativo urgente brinda tutela judicial efectiva a las pretensiones referidas a reglamentos de la Administración?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué? *No protege contra reglamentos*

8. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente cumple la función de ser un instrumento de control interórganos?

a. Sí (X)

b. No ()

9. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente debe cumplir la función de ser un instrumento de control interrórganos?

a) Sí (X)

b) No ()

¿Porqué?

La ley del proceso contencioso administrativo
asi lo dice

10. ¿Considera Ud. que el proceso contencioso administrativo urgente cumple con la función de ser un instrumento de control interrórganos respecto a las pretensiones referidas a los reglamentos?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué?

Los reglamentos no estan entre las
pretensiones.

Muchas gracias por su participación.

ENCUESTA SOBRE LOS “ALCANCES DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE”

INDICACIONES:

El presente cuestionario forma parte de un estudio sobre los “Alcances del Proceso Contencioso Administrativo Urgente” regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo; en relación a que dicho cuerpo normativo considera dentro de dicha vía procesal, pretensiones frente a vías de hecho no sustentada sólo en acto administrativo, así como a favor del cumplimiento de lo previsto sólo en leyes y actos administrativos, sin considerar a los reglamentos, pese al rango normativo, a la importancia teórica, al variado contenido y la trascendencia real diaria que tienen los reglamentos de la Administración.

El cuestionario presenta un conjunto de características que se desea conocer, cada uno de ellas va seguido de dos posibles alternativas de respuestas: Sí o No.

Sírvase leer cada una de las preguntas y marque su respuesta poniendo un aspa (X) dentro del paréntesis de la alternativa seleccionada.

PREGUNTAS:

1. ¿El proceso contencioso administrativo urgente tiene un adecuado ámbito de posibles pretensiones? ,

a. Sí (☒)

b. No (☐)

¿Porqué?.....

.....

.....

2. ¿El proceso contencioso administrativo urgente contempla alguna pretensión referida a los reglamentos de la Administración?

a. Sí ()

b. No (X)

3. ¿Dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento alcanzan a los reglamentos?

a. Sí ()

a. No (X)

4. ¿Cree Usted que dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento deben comprender a los reglamentos?

a. Sí (X)

b. No ()

¿Porque?.....
.....
.....

5. ¿El proceso contencioso administrativo urgente es un instrumento al servicio del derecho a la tutela judicial efectiva?

a. Sí (X)

b. No ()

6. ¿Cree Ud que el proceso contencioso administrativo urgente sirve de manera idónea al derecho a la tutela judicial efectiva?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué?.....
.....
.....

7. ¿Considera Ud que el proceso contencioso administrativo urgente brinda tutela judicial efectiva a las pretensiones referidas a reglamentos de la Administración?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué?.....
.....
.....

8. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente cumple la función de ser un instrumento de control interórganos?

a. Sí ()

b. No (X)

9. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente debe cumplir la función de ser un instrumento de control interrórganos?

a) Sí (X)

b) No ()

¿Porqué?.....
.....
.....

10. ¿Considera Ud. que el proceso contencioso administrativo urgente cumple con la función de ser un instrumento de control interrórganos respecto a las pretensiones referidas a los reglamentos?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué?.....
.....
.....

Muchas gracias por su participación.

ENCUESTA SOBRE LOS “ALCANCES DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE”

INDICACIONES:

El presente cuestionario forma parte de un estudio sobre los “Alcances del Proceso Contencioso Administrativo Urgente” regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo; en relación a que dicho cuerpo normativo considera dentro de dicha vía procesal, pretensiones frente a vías de hecho no sustentada sólo en acto administrativo, así como a favor del cumplimiento de lo previsto sólo en leyes y actos administrativos, sin considerar a los reglamentos, pese al rango normativo, a la importancia teórica, al variado contenido y la trascendencia real diaria que tienen los reglamentos de la Administración.

El cuestionario presenta un conjunto de características que se desea conocer, cada uno de ellas va seguido de dos posibles alternativas de respuestas: Sí o No.

Sírvase leer cada una de las preguntas y marque su respuesta poniendo un aspa (X) dentro del paréntesis de la alternativa seleccionada.

PREGUNTAS:

1. ¿El proceso contencioso administrativo urgente tiene un adecuado ámbito de posibles pretensiones?

a. Sí ()

b. No (X)

¿Porqué?... *NA. Se sabe bien que significan sus pretensiones.*

.....

.....

2. ¿El proceso contencioso administrativo urgente contempla alguna pretensión referida a los reglamentos de la Administración?

a. Sí ()

b. No (X)

3. ¿Dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento alcanzan a los reglamentos?

a. Sí ()

a. No (X)

4. ¿Cree Usted que dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento deben comprender a los reglamentos?

a. Sí ()

b. No (X)

¿Porque? Tienen tutela Constitucional
.....
.....

5. ¿El proceso contencioso administrativo urgente es un instrumento al servicio del derecho a la tutela judicial efectiva?

a. Sí (X)

b. No ()

6. ¿Cree Ud que el proceso contencioso administrativo urgente sirve de manera idónea al derecho a la tutela judicial efectiva?

a) Sí (☒)

b) No ()

¿Porqué? El tema a resolver es más claro.
.....
.....

7. ¿Considera Ud que el proceso contencioso administrativo urgente brinda tutela judicial efectiva a las pretensiones referidas a reglamentos de la Administración?

a) Sí (/)

b) No (☒)

¿Porqué? Su tutela se hace con la acción popular.
.....
.....

8. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente cumple la función de ser un instrumento de control interrórganos?

a. Sí (☒)

b. No ()

9. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente debe cumplir la función de ser un instrumento de control interrórganos?

a) Sí (X)

b) No ()

¿Porqué?..... controla a la administración.
.....
.....

10. ¿Considera Ud. que el proceso contencioso administrativo urgente cumple con la función de ser un instrumento de control interrórganos respecto a las pretensiones referidas a los reglamentos?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué?..... Se ven excesos con los reglamentos
..... y no hay como evitarlo.
.....

Muchas gracias por su participación.

ENCUESTA SOBRE LOS “ALCANCES DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE”

INDICACIONES:

El presente cuestionario forma parte de un estudio sobre los “Alcances del Proceso Contencioso Administrativo Urgente” regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo; en relación a que dicho cuerpo normativo considera dentro de dicha vía procesal, pretensiones frente a vías de hecho no sustentada sólo en acto administrativo, así como a favor del cumplimiento de lo previsto sólo en leyes y actos administrativos, sin considerar a los reglamentos, pese al rango normativo, a la importancia teórica, al variado contenido y la trascendencia real diaria que tienen los reglamentos de la Administración.

El cuestionario presenta un conjunto de características que se desea conocer, cada uno de ellas va seguido de dos posibles alternativas de respuestas: Sí o No.

Sírvase leer cada una de las preguntas y marque su respuesta poniendo un aspa (X) dentro del paréntesis de la alternativa seleccionada.

PREGUNTAS:

1. ¿El proceso contencioso administrativo urgente tiene un adecuado ámbito de posibles pretensiones?

a. Sí ()

b. No (X)

¿Porqué?.....
.....
.....

2. ¿El proceso contencioso administrativo urgente contempla alguna pretensión referida a los reglamentos de la Administración?

a. Sí ()

b. No (X)

3. ¿Dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento alcanzan a los reglamentos?

a. Sí ()

a. No (X)

4. ¿Cree Usted que dentro del proceso contencioso administrativo urgente, las pretensiones contra vías de hecho y de cumplimiento deben comprender a los reglamentos?

a. Sí ()

b. No (X)

¿Porque?.....
.....
.....

5. ¿El proceso contencioso administrativo urgente es un instrumento al servicio del derecho a la tutela judicial efectiva?

a. Sí (X)

b. No ()

6. ¿Cree Ud que el proceso contencioso administrativo urgente sirve de manera idónea al derecho a la tutela judicial efectiva?

a) Sí (☒)

b) No ()

¿Porqué?.....
.....
.....

7. ¿Considera Ud que el proceso contencioso administrativo urgente brinda tutela judicial efectiva a las pretensiones referidas a reglamentos de la Administración?

a) Sí ()

b) No (☒)

¿Porqué?.....
.....
.....

8. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente cumple la función de ser un instrumento de control interórganos?

a. Sí ()

b. No (☒)

9. ¿Piensa Ud que el proceso contencioso administrativo urgente debe cumplir la función de ser un instrumento de control interrórganos?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué?.....
.....
.....

10. ¿Considera Ud. que el proceso contencioso administrativo urgente cumple con la función de ser un instrumento de control interrórganos respecto a las pretensiones referidas a los reglamentos?

a) Sí ()

b) No (X)

¿Porqué?.....
.....
.....

Muchas gracias por su participación.