

Proceso constitucional del cumplimiento y proceso contencioso-administrativo urgente ¡Qué complicada la convivencia!

Victor J. Salinas Tume¹

Resumen

En la presente investigación, el autor pone en tela de juicio hasta qué punto es tolerable la coexistencia en el ordenamiento jurídico peruano de dos procesos, como el contencioso-administrativo urgente (proceso ordinario) y el de cumplimiento (proceso constitucional), pues ambos tutelan el derecho constitucional(izado) a la eficacia de las normas legales y actos administrativos. Para atender el problema es necesario analizar ambos procesos por separado, desde un punto de vista histórico y funcional. De esta manera, logrará identificarse que el rasgo distintivo entre ambos procesos lo creó el Tribunal Constitucional, con el precedente constitucional Villanueva Valverde. Con ello, se propone que el juzgador constitucional analice si en el caso se cumplen con los requisitos del precedente para dar trámite a la pretensión. Por supuesto, este precedente no debería ser de aplicación por el juez ordinario.

Palabras clave: Proceso contencioso-administrativo, proceso de cumplimiento, derecho a la eficacia de las normas legales y actos administrativos.

1. Introducción

El Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27584, Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, aprobado mediante Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS, es un conjunto de normas de desarrollo constitucional, específicamente del artículo 148 de nuestra Carta Magna, que prescribe que las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa². La regulación legal antes

¹ Abogado por la Universidad Nacional del Santa (UNS). Candidato a magíster con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Especialista en Redacción Académica y Científica por la Universidad Católica de San Pablo. Asistente de juez superior en la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Santa. Director académico del Departamento de Redacción Jurídica del Centro de Estudios e Investigaciones Ius Homines. ORCID: 0000-0003-4864-1619. E-mail: vsalinastume@gmail.com

² La investigación se centra en el proceso contencioso-administrativo. Por eso, corresponde advertir que, aun cuando la literatura especializada conjuga incorrectamente el término contencioso-administrativo; como por ejemplo, cuando menciona “la vía contenciosa administrativa” o “el proceso contencioso administrativo”; en el presente trabajo se emplearán las palabras “contencioso” y “administrativo(a)” separadas por un guion, en razón a que “contencioso-administrativo” es una palabra compuesta, tal como lo señala la Real Academia Española. De esta manera, la correcta forma de escribir es “la vía contencioso-administrativa” y “el proceso contencioso-administrativo”.

mencionada, desde su redacción original del 7 de diciembre de 2001, tiene por finalidad el control judicial de las actuaciones de la Administración Pública. Para tal propósito el legislador creó dos procesos, uno de cognición plena (denominado ahora como ordinario, prescrito en el artículo 25) y el otro de cognición sumaria (denominado como urgente, prescrito en el artículo 24).

El proceso urgente del contencioso-administrativo, actualmente, puede interponerse hasta en tres supuestos, de los cuales solo nos interesa el que se inicia para conseguir el *cumplimiento por la administración de una determinada actuación a la que se encuentra obligada por mandato de la ley o en virtud de un acto administrativo firme* (artículo 24, inciso 2. del TUO de la Ley n.º 27584). Es decir, si el administrado cuenta con una resolución administrativa o norma legal que le reconoce beneficios y que, sin embargo, la administración se mantiene renuente a cumplirla, aquel podrá solicitar su ejecución vía judicial, a través del proceso contencioso-administrativo urgente, que resultará ser más efectivo que solicitarlo ante la autoridad administrativa, por las facultades coercitivas que tiene el juez, como por ejemplo la imposición de multas.

No obstante lo expuesto, la pretensión procesal antes mencionada recuerda mucho a la que se hace valer en el proceso constitucional de cumplimiento, prescrito en el inciso 6, del artículo 200 de la Constitución vigente de 1993; y, legalmente, en el artículo 65, inciso 1 de la Ley n.º 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional. También se interpone para conseguir la ejecución de un acto ante *cualquier funcionario o autoridad renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo*.

Como puede apreciarse, ambos procesos atienden la misma pretensión. Es por eso que, en la presente investigación resulta relevante determinar si es correcto que ambos procesos coexistan, debido a que la implicancia práctica que acarrearía tal coexistencia es que una misma pretensión pueda hacerse valer en ambas vías, obteniendo el recurrente una sentencia favorable en ambos procesos, y con ello obligar a la Administración al cumplimiento, en dos oportunidades, de una actuación a la que se encuentra obligada. Esta situación problemática es posible habida cuenta de que los procuradores y representantes legales de la Administración ejercen, en la práctica una precaria defensa.

2. Evolución constitucional y legislativa del proceso contencioso-administrativo en el Perú

Para procesos como el contencioso-administrativo resulta muy importante el antecedente legislativo porque ayuda a identificar el alcance que tuvo con su creación y las mutaciones que iba adquiriendo con las reformas normativas. Aquí se podrá advertir que, al menos en el proceso contencioso-administrativo, el paso de los años sí contribuyó a su mejora y a hacer de este un proceso más garantista para los administrados.

La tradición francesa enseña que, a través de los denominados Consejos de

Estado, se resolvían los cuestionamientos a los actos administrativos que presentaban los administrados. En el Perú, según refiere Danós (s/f), se estableció el Consejo de Estado en las Constituciones de 1834, 1839 y 1855. Sin embargo, sus funciones no eran las propias de un tribunal resolutorio, como el francés; sino de un órgano de apoyo al Parlamento, encargado de defender el contenido de la Constitución, detectando sus infracciones. El Consejo de Estado, en las Constituciones mencionadas, identificaba la infracción y remitía los actuados al Parlamento, que era el órgano de resolvía.

Por consiguiente, aun cuando en denominación los Consejos de Estado peruanos coincidían con la denominación francesa; no es menos cierto que las funciones asignadas eran de otra naturaleza y absolutamente distintas. En ese sentido, el antecedente del proceso contencioso-administrativo peruano no se encuentra en el siglo XIX.

La literatura nacional concuerda en afirmar que fue con la Ley n.º 1510, Ley Orgánica del Poder Judicial de 1912, en su artículo 94, que, por primera vez, se estableció la posibilidad de cuestionar los actos de la Administración Pública, ante el Poder Judicial (Mac Rae, 2012, p. 50; Danós, s/f; Huapaya, 2006, 331). Esta disposición normativa regulaba lo siguiente: «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».

Al respecto hay varios extremos por comentar. El primero, referido a la competencia del juez contencioso-administrativo, delimitada al juez de Lima. Aunque injusto, era lo que correspondía porque a inicios del siglo XX no se concebía la descentralización; por tanto, la Administración de Justicia, para temas tan especializados como lo contencioso-administrativo, solo podía atenderse en la ciudad capital. Pese a ello, bajo un enfoque de derechos, no se puede negar la abierta vulneración al acceso a la justicia que implicaba la fórmula legal precitada.

El segundo y último aspecto de interesante análisis es el derecho que con este proceso se tutela: cualquiera derivado del ejercicio de las funciones administrativas del Gobierno. Por un lado, se tiene que la regulación del artículo 94 de la Ley n.º 1510, Ley Orgánica del Poder Judicial de 1912, solo se refiere al proceso contencioso administrativo de nulidad; es decir, a aquel que se inicia buscando la invalidez de un hacer de la Administración; mas no se dirige contra sus omisiones. El proceso contencioso-administrativo urgente, objeto de estudio en el presente trabajo, existe en virtud a que la Administración ha omitido cumplir con su deber. Por tanto, el precitado artículo no es un antecedente del proceso contencioso-administrativo urgente, sino solo del proceso contencioso de nulidad (ordinario).

Por otro lado, la regulación precitada también nos informa que el proceso contencioso-administrativo solo podía dirigirse contra los actos del Gobierno, entendiéndose este como el Poder Ejecutivo. Es decir, no era factible el cuestionamiento a los actos de la Administración Pública en general. Por consiguiente, había más un cuestionamiento político que jurídico.

Así como el artículo 94 de la Ley n.º 1510, Ley Orgánica del Poder Judicial de 1912, años después, en 1963, se promulgó el Decreto Ley n.º 14605, Ley Orgánica del Poder Judicial. En esta norma legal también se habilitó el cuestionamiento a los actos de la Administración, en un proceso judicial. Sin embargo, ni en esta ni en aquella ley orgánica se instituía un proceso específico, razón por la cual no se concretizaba un proceso contencioso-administrativo debidamente.

Poco a poco, con el pasar de los años, el Poder Judicial iba implementando sus recursos logísticos para la atención especializada la materia contencioso-administrativa. Tal es así que, el 23 de diciembre de 1969, se publicó el Decreto Ley n.º 18060 que creó la Sala de Asuntos Contencioso-Administrativos Laborales y de Derecho Público en general, órgano perteneciente a la Corte Suprema de Justicia del país.

El orden razonable de la institucionalización de un proceso es, primero, a nivel constitucional y, después, a nivel legal. Esto ocurrió con el proceso contencioso-administrativo recién con la promulgación de la Constitución de 1979, cuyo artículo 240 reguló expresamente el proceso contencioso-administrativo, aunque refiriéndose a él como acción contencioso-administrativa. Es decir, con esta regulación, el Constituyente dispuso la posibilidad de cuestionar los actos de la Administración Pública a través de tres mecanismos: el proceso contencioso-administrativo, el proceso de Amparo y la Acción Popular.

Solo respecto a la así denominada acción contencioso-administrativa, la Carta de 1979 dispuso en su artículo 240 lo siguiente:

Las acciones contencioso – administrativas se interponen contra cualquier acto o resolución de la administración que causa estado.

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

Sobre el particular, se aprecia que la acción contencioso-administrativa se mantiene siendo procedente solo para cuestionar los actos de la Administración, mas no para pedirle el cumplimiento de sus omisiones, como ocurre en el caso de contencioso-administrativo urgente. Asimismo, es de destacarse que la competencia ya dejó de ser exclusiva de los jueces de la capital y pasó a ser a la que corresponda en cada Corte Superior. Eso sí, en primera instancia la Sala Superior conoce del caso en primera instancia y la Corte Suprema, en apelación.

La regulación legal llegó en 1990, cuando el Ejecutivo reglamentó la especialidad laboral del proceso contencioso-administrativo, a través del Decreto Supremo n.º 037-90-TR, vigente el 14 de junio de 1990. Aquí se dispuso la competencia de los jueces laborales de Lima para conocer las demandas contencioso-administrativas en materia laboral. Por consiguiente, realizando una interpretación de la ley conforme a la Constitución debe concluirse que, con la aprobación del decreto supremo en mención, solo los procesos contencioso-administrativos laborales eran de conocimiento de las Salas Superiores Laborales de Lima; mientras que para las demás materias se dejaba su competencia a las Salas Superiores del país. La Corte Suprema siempre operaba como instancia de revisión en apelación. Con lo expuesto, el proceso

contencioso-administrativo laboral fue el primero en regularse legalmente; y es que es en esta materia donde surgen las más de las controversias que afectan al tesoro público.

Ahora, el mencionado Decreto Supremo n.º 037-90-TR si bien establecía la competencia en los procesos contencioso-administrativos laborales, difícilmente pueda concluirse que con eso se reguló completamente tal proceso. Faltaron prescripciones procesales básicas, que llegaron en 1991 con la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial. Ahí, previsto bajo la denominación de procesos contencioso-administrativos, se desarrolló en un capítulo dentro de las disposiciones finales de la ley. No obstante, estas disposiciones fueron dejadas sin efecto por el Decreto Legislativo n.º 767, que aprobó el Código Procesal Civil de 1993, cuerpo normativo que de toda la historia normativa del Perú es la que mejor ha desarrollado al proceso contencioso-administrativo.

La norma procesal que hasta ahora sigue vigente recoge varios preceptos (modernos para aquella época) del Código Procesal modelo para Iberoamérica, como el desarrollo preclaro del proceso contencioso-administrativo, esta vez bajo la denominación de “impugnación de acto o resolución administrativa”, desde el artículo 540 hasta el 545. El Código Procesal Civil, en su redacción original, no distinguía ninguna vía procedimental para hacer valer las pretensiones. Preveía que los procesos contencioso-administrativos debían seguir la suerte de un proceso abreviado. Asimismo, solo permitía el cuestionamiento de los actos de la Administración Pública (proceso de nulidad) mas no podía cuestionarse sus omisiones. Por consiguiente, sigue sin haber, en el legalismo peruano un antecedente claro del contencioso-administrativo urgente que busque el cumplimiento, por parte de la Administración, de una actuación a la que se mantiene renuente.

Meses después se publicó la Constitución de 1993, vigente hasta el día de hoy. Su artículo 148 dispone que «Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contenciosa-administrativa (sic)». De esta manera, la Carta en comento regula hasta cinco tipos de procesos mediante los cuales se pueden cuestionar las actuaciones u omisiones de la Administración Pública, que son, a saber, el proceso contencioso-administrativo, el proceso de Amparo, el proceso de Acción Popular, el proceso de Habeas Data y el proceso de Cumplimiento, esta última, una innovación del constituyente.

La fórmula empleada por el constituyente de 1993 es privativa del proceso contencioso-administrativo que busca la declaratoria de invalidez de un acto administrativo, mas no de un proceso que busca la eficacia de las decisiones de la Administración. Es decir, se mantiene el antecedente de un proceso contencioso-administrativo de nulidad. Esta perspectiva cambió legalmente con la vigencia de la Ley n.º 27584, Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, del que más adelante se darán detalles.

3. Pretensión y estructura procedimental del proceso urgente

Aquella regulación legal, desde su redacción original, el 15 de abril de 2002, tiene por finalidad el control judicial de las actuaciones de la Administración pública. Para tal propósito, el legislador creó dos procesos, uno de cognición plena (denominado ahora como ordinario, prescrito en su artículo 25) y el otro de tutela diferenciada (denominado ahora como urgente, prescrito en su artículo 24).

El proceso urgente del contencioso-administrativo, actualmente, puede interponerse hasta en tres supuestos, de los cuales ahora solo nos interesa el que se inicia para conseguir el cumplimiento, por la Administración, de una determinada actuación a la que se encuentra obligada por mandato de la ley o en virtud de un acto administrativo firme (artículo 24, inciso 2, del TUO de la Ley n.º 27584). El proceso contencioso-administrativo que tutela esta pretensión es también llamado en doctrina como “proceso contencioso-administrativo de superación de la inactividad” (Huapaya, s/f, p. 184).

Es decir, si el administrado cuenta con una resolución administrativa o norma legal que le reconoce beneficios y que, sin embargo, la Administración se mantiene renuente a cumplirla, aquel podrá solicitar su ejecución, vía judicial, en el proceso contencioso-administrativo urgente, que resultará ser más efectivo que solicitar el cumplimiento ante la autoridad administrativa, por las facultades coercitivas que tiene el juez, como por ejemplo la imposición de multas.

Los plazos y la estructura procedimental del proceso contencioso-administrativo urgente hacen que este, en palabras del profesor Huamán (2013), sea un verdadero proceso con tutela diferenciada. Siguiendo al jurista italiano Proto (2014) no hay tutela diferenciada cuando el legislador solo reduce los plazos de una tutela de cognición. Ahí lo que hay es un proceso de conocimiento con plazos reducidos, en razón a algún interés que se espera legítimo. La tutela diferenciada, por el contrario, además de ser sumaria requiere que haya una situación particular que justifique la simplificación de actos procesales, como audiencias, emplazamiento a las partes u otros.

En el caso del proceso contencioso-administrativo urgente es de tutela diferenciada porque, en primer lugar, no cuenta con audiencias como el típico proceso judicial. En segundo lugar, con el emplazamiento a la demandada, con o sin la absolución de los cargos demandados, se ingresa a despacho para que se emita la decisión de fondo. Como puede apreciarse no solo hay una reducción de plazos, sino también una modificación simplificada de la estructura del proceso.

El artículo 27 del TUO de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo regula los plazos que le corresponden al proceso contencioso-administrativo urgente. De esta manera, una vez interpuesta la demanda, se da un plazo de 3 días hábiles para que el demandado presente su contestación, una vez que se encuentre debidamente notificado con el acto postulatorio. Luego, se fija en 5 días hábiles el plazo para que, con o sin la contestación del emplazado, se emita la sentencia correspondiente. El plazo para apelar es también de 5 días hábiles.

Ahora, dado que la Corte Suprema es un órgano de vértice de la Administración de Justicia, sus decisiones tienen un grado de vinculación para las

decisiones judiciales de las instancias inferiores. Aquí es donde opera la denominada doctrina jurisprudencial. En reiterados pronunciamientos, la Corte Suprema ha establecido características mínimas que debe cumplir el mandato legal o administrativo, a fin de que sea pasible de tutela en el proceso contencioso-administrativo urgente.

Tal es así que, en la Casación n.º 4568-2015 LIMA, la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República indicó que el mandato (en este caso administrativo) debe cumplir con: **(i)** Permitir individualizar al beneficiario; **(ii)** Ser un mandato vigente, cierto y claro; inferirse indubitadamente y no estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; **(iii)** Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; y **(iv)** Ser incondicional.

Similares criterios han sido establecidos en el proceso constitucional de cumplimiento, mediante el precedente vinculante Villanueva Valverde (Expediente n.º 168-2005-PA/TC). No obstante estudiar el proceso contencioso-administrativo urgente en paralelo con el proceso de cumplimiento es algo que se hará posteriormente. Por lo pronto, corresponde quedar con la conclusión de que el proceso urgente es de tutela diferenciada, por su estructura procedimental, tutela el derecho a la eficacia de la ley y actos administrativos, y que no todo mandato es tutelable en este proceso, sino solo aquel que cumpla con los criterios fijados por la Corte Suprema de Justicia de la República.

4. Proceso de cumplimiento: Contexto jurídico-social para su creación

Como se ha referido al inicio del presente trabajo, a nivel normativo no se había previsto una acción que tutele la inactividad de la Administración Pública (ni la omisión formal, ni la omisión material). A decir del profesor Huapaya (s/f), la primera publicación doctrinaria al respecto fue a inicios de los años 90, con el ensayo de Jorge Danos Ordóñez, intitulado "El silencio administrativo como técnica de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración" (p. 180). Es decir, desde ese momento ya se planteaba en el Perú presumir una respuesta de la Administración frente a su propia omisión. Por su parte, la doctrina argentina ya iba publicando las primeras reflexiones al respecto, algunos años antes, con trabajos de los profesores Sagues, en 1988; y Creo Bay, en 1988 y 1997.

Ahora, si bien ya existía un proceso de amparo, que podía plantearse como un amparo por omisión para demandar el no hacer de la Administración, este proceso no tuvo mucho éxito porque, había mucha renuencia de los magistrados a condenar a la Administración Pública frente a los actos que omitían expedir o cumplir (Huapaya, s/f, p.180)

El proceso de cumplimiento se encuentra regulado en el inciso 6, del artículo 200 de la Constitución peruana vigente (1993). Este proceso no estuvo regulado en las cartas constitucionales anteriores y su incorporación a la vigente fue, en

palabras del profesor Sosa, *improvisada* (Sosa, 2009, p. 252). Por su parte, Carpio (2021), citando al profesor Domingo García Belaunde, califica de *clandestina* la incorporación del proceso de Cumplimiento en la Carta vigente (p. 134).

De esta manera, se aprecia en el Diario de Debates de la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente Democrático que la idea de incluirla se mantuvo en el primer, segundo y tercer anteproyecto; por lo que fue aprobada en el Pleno del Congreso Constituyente Democrático, antes de someterse a referéndum su contenido íntegro. Es decir, la incorporación del proceso de Cumplimiento como nueva garantía constitucional en la Carta de 1993, sí fue propuesta en los anteproyectos, empero no fue discutida antes de su aprobación en el Pleno.

El profesor Samuel Abad Yupanqui, citado por Curaca (2021), precisa que la propuesta de inclusión del proceso de Cumplimiento fue formulada por la agrupación oficialista Nueva Mayoría – Cambio 90, específicamente con el Proyecto n.º 70/93-CCD. La propuesta contenía los procesos ya existentes y dos innovaciones: Cumplimiento y Habeas Data; aunque, a decir de Eto (2021), el verdadero mentor de este proceso fue el profesor Carlos Torres y Torres Lara.

La inspiración parece haber llegado del sistema brasileño porque en la sustentación se citó la legislación de este país (Carpio, 2021, p.135). En ese mismo sentido, Herrera (2021) indica que el constituyente Carlos Ferrero Costa refirió que el antecedente inmediato del proceso de Cumplimiento que se proponía era la legislación constitucional brasileña. Concluyó diciendo que, aun cuando el mismo propósito de tutela se consiga en vías alternativas, este proceso constitucional le da mayor especificidad al propósito y, en consecuencia, tendría mejor destino. (p. 159)

Ya en la votación, a decir de Herrera (2021), se contó con la aprobación mayoritaria pues habría habido constituyentes opositores como la Abg. Lourdes Flores Nano quien calificaba la incorporación del proceso de cumplimiento en la futura Constitución como inútil. Justificó su postura en que, para la atención a la pretensión que se haría valer en ese proceso, ya existe una vía específica³ (p. 159). Sin embargo, de la revisión del Diario de Debates de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, logra apreciarse que la aprobación no fue mayoritaria sino por unanimidad. Es por eso que se concluye que su aprobación con supuso ningún debate al respecto.

A decir de Curaca (2021) la discusión sobre la existencia de este proceso de cumplimiento en la Constitución vigente no tuvo la atención debida porque las más de las atenciones estaban puestas en el nuevo órgano que reemplazaría al Tribunal de Garantías Constitucionales y en la conveniencia de los procesos de habeas data y competencial (p. 393).

Una vez el proceso de Cumplimiento dentro del constitucionalismo peruano, la doctrina contra su incorporación no se ha dejado esperar. Es más, los profesores Abad Yupanqui y Eto Cruz, integrantes de la Comisión de Bases para el Estudio de la Reforma Constitucional, nombrada durante el gobierno de transición de Valentín

³ Esta vía debe entenderse que es la del amparo por omisión pues, como se ha tratado en la historia del proceso contencioso-administrativo urgente este no apareció sino hasta la vigencia de la Ley n.º 27584, el 15 de abril de 2002.

Paniagua, propusieron que se suprima de la Constitución tanto el proceso de Cumplimiento como el de Habeas Data. A este pedido se opuso Borea Odría. (Eto, 2021, p. 413)

Ahora, hay autores que cuestionan la constitucionalidad del proceso de cumplimiento por razones atendibles (referidas en Castillo, 2005, pp. 29-30), pese a que –como se ha visto– es un proceso contenido dentro del propio texto constitucional.

A mayor abundamiento se estima que considerar al cumplimiento como proceso constitucional es tan grave como considerar también como tal al proceso contencioso-administrativo, por el solo hecho de que ambos procesos estén contenidos en la Constitución (Castillo, 2005, p. 48). Ninguno de los dos son procesos constitucionales, concluye el citado autor.

Otra de las razones que se sustenta es que el proceso constitucional predilecto para la tutela de derechos implícitos o expuestos es el amparo (Castillo, 2005, p. 140). Por consiguiente, el proceso de cumplimiento no podría brindar tutela efectiva al derecho a la eficacia de las normas o actos administrativos, que es un derecho implícito, conforme desarrollaremos más adelante. En ese sentido, el proceso de cumplimiento estaría irrogándose la tutela de un derecho ya tutelable por el proceso de amparo.

En el presente trabajo, se considera que el proceso de Cumplimiento es realmente constitucional por estar incluido en la Constitución y por brindar tutela al derecho a la eficacia de las leyes y actos administrativos (derecho constitucional implícito). Es decir, hay razones positivas y fundamentales, a la vez, para tratar al proceso de cumplimiento con la investidura que cubre a los procesos constitucionales; más aún si el propio Tribunal Constitucional ha expedido, a la fecha, dos precedentes en este proceso (vinculación directa precedente-proceso). Uno, el primero, sobre un aspecto de fondo del Decreto de Urgencia n.º 037-94 (Expediente n.º 2616-2004-AC/TC, precedente Santillán Tuesta); y el otro, donde establece criterios de procedencia del mandato objeto de cumplimiento (Expediente n.º 168-2005-AC/TC, precedente Villanueva Valverde).

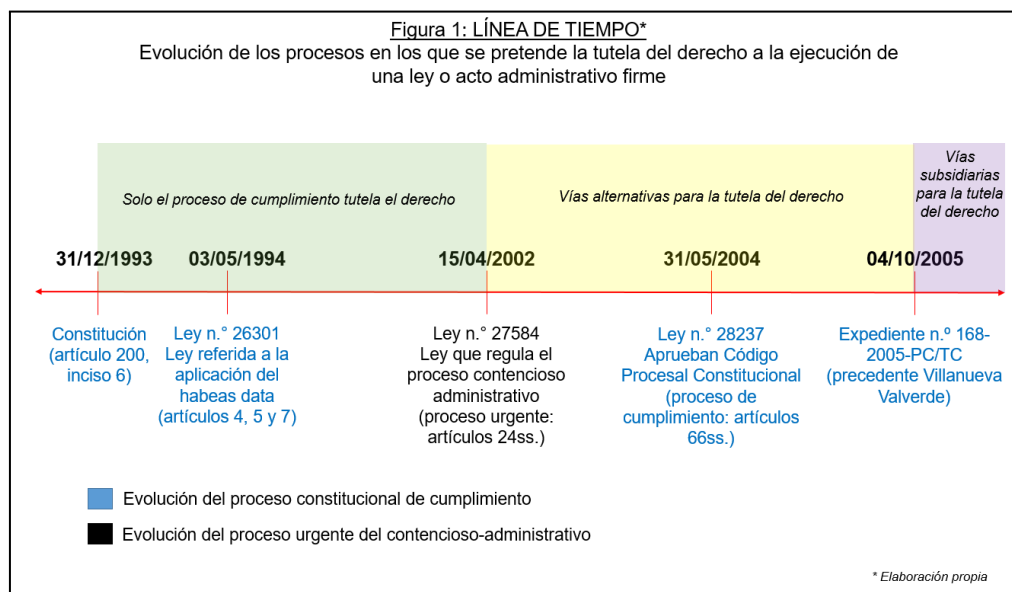
El proceso constitucional de Cumplimiento podría no tener un objeto constitucionalmente susceptible de protección, empero no se puede negar que con garantizar el derecho a conseguir que una ley o un acto administrativo, que le asiste al administrado, sean cumplidos en sus propios términos, se fortalece el Estado democrático de Derecho. Es decir, con el proceso de Cumplimiento se tiene la «(...) conveniencia de contar con un proceso especializado que permite defender la eficacia de la ley y los actos administrativos, sirviéndose de la estructura simplificada y la tutela reforzada que brinda» (Herrera, 2021, p. 160).

La importancia del proceso de Cumplimiento ha sido también comentada por el profesor Torres y Torres Lara, citado por Roel (2021), quien sostuvo que el jurista colombiano Dr. Luis Carlos SÁCHICA le comentó, en una conversación y desde la experiencia de su país, que tienen muchas leyes pero el verdadero problema es que ninguna se cumple (p. 270). Agrega textualmente Borea Odría, citado por Curaca (2021), que:

La creación de este nuevo instituto, es más importante que cualquier otra norma de la Constitución, porque permitirá que cuando obtengamos una resolución o exista una disposición que debe cumplirse y que generalmente en nuestro país no se cumple, tengamos un procedimiento ágil, de experiencia, de cumplimiento de la norma, bajo responsabilidad. (p. 395)

También se justifica la relevancia del proceso de Cumplimiento con los casos emblemáticos que se han expedido en su seno. Al respecto, el profesor Sar (2012) enumera alguno de ellos. Tal como aquel en el que el Tribunal Constitucional, mediante sentencia contenida en el Expediente n.º 7435-2006-PC/TC, ordenó al Ministerio de Salud que garantice la provisión del anticonceptivo oral. O aquel pronunciamiento contenido en el Expediente n.º 2002-2006-PC/TC, en el que Máximo Intérprete de la Constitución dispuso también al Ministerio de Salud a que implemente un sistema de emergencia para la atención de la salud de las personas contaminadas por la ingesta de plomo en La Oroya; además de la elaboración de estándares de calidad ambiental del aire, el mismo que debió ser trabajado con Digesa. Finalmente, es también relevante aquel pronunciamiento en el que se ordenó a la Dirección Regional de Educación pague a los profesores sus beneficios sociales correspondientes oportunamente, emitido en el Expediente n.º 3149-2004-AC/TC. (p. 21)

En la Figura 1 se muestra, comparativamente, el orden de aparición de los procesos que tutelan el derecho a la eficacia de las normas legales y actos administrativos firmes.



5. Pretensión y estructura procedimental del proceso de cumplimiento

La pretensión procesal que se hace valer en el proceso de cumplimiento está aludida en inciso 6 del artículo 200 de la Constitución y desarrollada, ahora, en la Ley n.º 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional. Estas reglas advierten que el proceso de cumplimiento se interpone para ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente ejecute una norma legal o un acto administrativo firme (artículo

65, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional). Aunque el proceso de amparo sigue siendo el de más recurrencia judicial, no podemos negar la importancia del proceso de cumplimiento dentro de un Estado constitucional de Derecho en el que las disposiciones de la Administración deben ejecutarse.

Como es de conocimiento, el Nuevo Código Procesal Constitucional entró en vigencia el 24 de julio de 2021, derogando la Ley n.º 28237, que fue el primer Código Procesal Constitucional, no solo de Perú, sino también de Latinoamérica. En el presente trabajo no se estima que haya entrado en vigencia una nueva regulación. Con el Nuevo Código Procesal Constitucional se han positivizado algunas cosas ya decretadas por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia o en sus precedentes, salvo en el caso del proceso de Cumplimiento. De esta manera, el Nuevo Código es, en esencia, una modificación al otrora Código Procesal Constitucional, mas no una reforma integral. Por consiguiente, bien pudo plantearse el Nuevo Código como una serie de modificaciones a determinados artículos de la Ley n.º 28237. Sin embargo, a nivel de técnica legislativa, se considera en el presente trabajo que la idea ha sido mejor que establecer varios parches al código derogado. Hay quienes no están de acuerdo con la “reforma” porque se puso fin a la ley procesal histórica, para bien o para mal, del Perú, en lo que, como se ha dicho, fue pionero al crear un Código Procesal Constitucional.

Para hablar de la estructura procedimental del proceso de Cumplimiento es importante tener en cuenta el código derogado y el código vigente. La diferencia es sustancial, pese a que en ambas regulaciones había que esperar 10 días para poder presentar la demanda, luego de haber hecho el reclamo a la Administración, a fin de insistirle (por última vez) dé cumplimiento al *mandamus*.

Respecto al proceso de Cumplimiento en el código derogado, una vez interpuesta la demanda, se otorgaba un plazo de 5 días hábiles al demandado para que cumpla con contestarla. Luego de ello, se otorgaba 5 días hábiles más para que el juez expida sentencia. Disconforme alguna de las partes con la sentencia, podía apelarla en un plazo de 3 días hábiles. Finalmente, la Sala Superior contaba con 5 días hábiles para que emita la sentencia de vista correspondiente. Es decir, formal e idealmente, el demandante podía tener una decisión de fondo sobre su pretensión al cabo de 10 días.

Sobre el proceso de Cumplimiento en el código vigente, una vez interpuesta la demanda, se otorga al demandado el plazo de 10 días para contestarla luego de que haya sido notificado del acto postulatorio. Asimismo, se fija audiencia en un plazo máximo de 30 días hábiles luego de presentada la demanda. En esta misma audiencia el juez puede emitir la sentencia del caso. Luego de la sentencia los plazos son idénticos al código derogado: 3 días para apelar y 5 para emitir sentencia de vista. En suma, en el nuevo proceso de cumplimiento, formal e idealmente, se obtendría una respuesta del juez sobre la pretensión luego de 30 días hábiles; esto es, más días que en el proceso de cumplimiento del código derogado.

Hay, por lo menos, dos aspectos a analizar respecto a la estructura procedimental del nuevo proceso de Cumplimiento. El primero aplicable a todos los procesos de tutela de derechos, es que se ha implementado un proceso

constitucional con audiencia. Y los procesos con audiencia tienen un especial impacto en el aspecto logístico y de recursos humanos en el Poder Judicial.

Durante la pandemia, el principal problema que se ha tenido, por lo menos en la Corte Superior de Justicia del Santa es la programación de audiencias, que viene amalgamada con la implementación de la oralidad del proceso civil. Esto ha conseguido que los jueces civiles programen audiencia en las mañanas y en las tardes. La ingente cantidad de procesos constitucionales⁴ hace que la agenda se recargue de estos, alcanzando a fijar fecha de audiencia incluso dentro de los dos meses siguientes a la calificación de la demanda. Esto no es una manifestación de un proceso de tutela urgente, como los constitucionales.

El segundo aspecto se refiere a que, solo contando los plazos formales, el nuevo proceso de Cumplimiento es más extenso que el derogado. Esto preocupa sobremanera dado que el derecho que se tutela no es uno cuyo análisis deba justificar el transcurso de más tiempo de lo razonable. En el presente trabajo se ha identificado que el problema radica en que el proceso de Cumplimiento siempre se ha regulado por remisión a las disposiciones del proceso de Amparo, donde los derechos objeto de tutela sí ameritan un análisis más detenido.

Los dos aspectos analizados no hacen más que demostrar que, en la actualidad, el proceso constitucional de Cumplimiento tiene una duración y estructura procedimental más compleja que no necesariamente contribuyen con una justicia más expeditiva propia de un proceso constitucional. El proceso de Cumplimiento, como se verá más adelante, era aquel que brindaba tutela urgente a la omisión formal y material de la Administración; sin embargo, con la nueva regulación, el proceso ordinario (contencioso-administrativo urgente) ha terminado ser más célere que el proceso constitucional. Algo paradójico, pero cierto.

6. ¿SON IDÉNTICOS EL PROCESO ORDINARIO URGENTE Y EL PROCESO CONSTITUCIONAL DE CUMPLIMIENTO?

Llegados a este punto, puede concluirse que el proceso contencioso-administrativo urgente y el proceso constitucional de Cumplimiento atienden la misma pretensión: la ejecución de una ley o un acto administrativo al que la Administración se mantiene renuente a cumplir. Tal es así que, en doctrina, se ha advertido la gran similitud que presenta el proceso contencioso-administrativo urgente con el proceso de cumplimiento (Sosa 2009, p. 247). Incluso se habla de un cumplimiento ordinario, por aludir al proceso contencioso-administrativo urgente, y de un cumplimiento constitucional, por mencionar al proceso de cumplimiento *per se* (Huamán 2013, p. 129).

Con todo, desde el 15 de abril de 2002, fecha en la que entró en vigencia la Ley n.º 27584 y ya estaba regulado el proceso de Cumplimiento en la Ley n.º

⁴ Hay una interesante estadística publicada por el profesor Eto (2021), donde se aprecia que el ingreso de los procesos de cumplimiento ha disminuido considerablemente, siendo que solo en 2021 ingresaron 47 recursos de agravio constitucional sobre proceso de cumplimiento. El año donde se registró mayor número de ingresos fue en 2005 con 1 805 recursos (p. 453). Aquí hay que hacer hincapié en que esta información estadística solo es respecto a los ingresos al Máximo Intérprete de la Constitución, mas no refleja los ingresos al Poder Judicial, en primera instancia.

26301, el ordenamiento jurídico peruano cuenta con dos procesos judiciales con los que se puede conseguir la eficacia de la ley o de los actos administrativos. Esto fue así hasta el 4 de octubre de 2005, día hábil siguiente de la publicación de la sentencia del caso Villanueva Valverde, contenida en el Expediente n.º 168-2005-PC/TC, que estableció el precedente vinculante que diferenció al proceso constitucional de cumplimiento del proceso contencioso-administrativo sumarísimo.

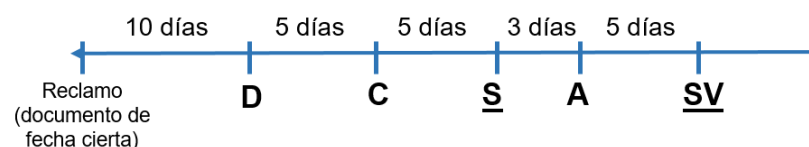
Aunque resulta interesante, no es objeto del presente trabajo explicar cómo se determinaba judicialmente la idoneidad de la vía, durante el periodo comprendido entre el 15 de abril de 2002 al 4 de octubre de 2005, en el que, prácticamente, el proceso constitucional de cumplimiento y el proceso contencioso-administrativo sumarísimo eran iguales. Muy probablemente había un sistema de vías alternativas, en el que indistintamente se podía recurrir o bien al proceso constitucional o bien al proceso ordinario. El problema vendría cuando se recurra a los dos procesos a la vez⁵ y la Administración de Justicia no lo advierta.

Con la creación del precedente Villanueva Valverde, en el Expediente n.º 00168-2005-PC/TC (proceso de cumplimiento), se estableció los requisitos que debe cumplir el mandato (legal o administrativo) para que sea ejecutable en el proceso constitucional. El mandato, según la regla vinculante, tiene que ser vigente, cierto, claro, no sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares, de ineludible y obligatorio cumplimiento e incondicional. Por tanto; si el mandato no cumple con los requisitos exigidos en el precedente constitucional, su ejecución deberá exigirse en la vía ordinaria (proceso contencioso-administrativo sumarísimo, hoy llamado proceso urgente), por ser esta la vía idónea. Se pasó de un sistema alternativo a uno residual.

En las siguientes figuras se muestra cuán similar es la estructura procedimental del proceso contencioso-administrativo urgente con el proceso de cumplimiento. Se empezará con la comparación entre la estructura del proceso de

Figura 2: ESTRUCTURA PROCEDIMENTAL (antiguo y nuevo CPC)

Proceso de cumplimiento (CPC derogado)



Proceso de cumplimiento (Nuevo CPC)



⁵ Este no advertiré de una opuesta mediante para que cumplir Tribunal

Elaboradas por Víctor J. Salinas Tume

conocimiento de ambas causas integrando los expedientes.

problema plicación ctamente de Lima, n amparo acción de dente del do tome

cumplimiento en el Código derogado con el Código vigente (Figura 2). Esto servirá para comprender en paralelo la estructura del nuevo proceso de cumplimiento con la estructura del proceso contencioso-administrativo urgente, que se ha tornado más expeditivo que el proceso constitucional (Figura 3).

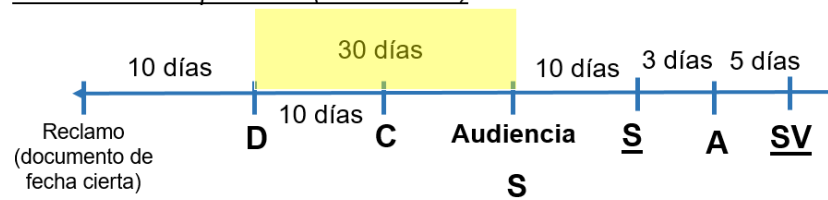
7. PRECEDENTE VINCULANTE VILLANUEVA VALVERDE

Es necesario ocuparse del caso del señor Maximiliano Villanueva Valverde y reflexionar acerca de su expedición y la regla jurídica que con él creó el Máximo Intérprete de la Constitución. Así pues, el 29 de septiembre de 2005, el Tribunal Constitucional en sesión de pleno jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Alva Orlandini (presidente), Bardelli Lartirigoyen (vicepresidente), Gonzáles Ojeda, García Toma, Vergara Gotelli y Landa Arroyo emitieron la sentencia contenida en el Expediente n.º 0168-2005-PC/TC, mediante la que se resolvía el (otrora) recurso extraordinario, interpuesto por don Maximiliano Villanueva Valverde, contra la sentencia de la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Santa que, revocando la sentencia de primera instancia, declaró improcedente la demanda de cumplimiento.

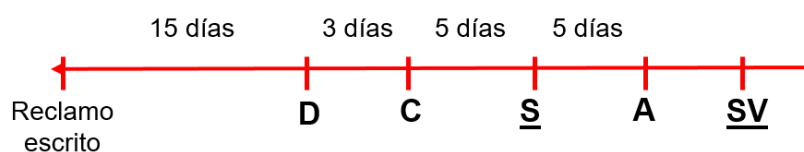
La pretensión del caso fue que se ordenara a la Oficina de Normalización Previsional que cumpla con lo dispuesto en la Ley n.º 23908 (ley que fija el monto mínimo de las pensiones de invalidez, jubilación, viudez y de las de orfandad y de

Figura 3: ESTRUCTURA PROCEDIMENTAL (cumplimiento vs. urgente)

Proceso de cumplimiento (Nuevo CPC)



Proceso urgente



Elaboradas por Victor J. Salinas Tume

ascendientes), en el sentido de que se reajuste la pensión de jubilación del demandante. El Tribunal Constitucional rechazó la demanda de cumplimiento porque al demandante no le correspondía el derecho de nivelación por haber ocurrido su jubilación el 1 de diciembre de 1994; esto es, con posterioridad al 18 de diciembre de 1992 (fecha en que entró en vigencia el Decreto Ley n.º 25967). Es

decir, la ley que invocaba el demandante, a la fecha de su jubilación, no se encontraba vigente; toda vez que el demandante se jubiló durante la vigencia del Decreto Ley n.º 25967 y no de la Ley n.º 23908.

El Tribunal Constitucional fijó, en el fundamento 14 de la sentencia del caso, el precedente en los siguientes términos:

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

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

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

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

- f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante.
- g) Permitir individualizar al beneficiario.

Siendo este el precedente y el caso el antes descrito, se concluye que la creación judicial se justificó en que el mandato de la Ley n.º 23908 no era vigente; por lo que el Tribunal Constitucional desestimó la demanda porque el *mandamus* no cumplía con ese requisito necesario de procedencia. Sin embargo, las causas que llegaron al Tribunal Constitucional después del caso que motivó al precedente fueron desestimados de igual manera, pero bajo el argumento de ser una controversia compleja (Cfr. fundamento 3 de las sentencias recaídas en los Expedientes n.ºs 1722-2005-PC/TC, 581-2005-PC/TC, 7299-2005-PC/TC y 7257-2005-PC/TC).

Incluso el sentido del fallo (infundado) es asunto debatible. Comprendemos que se declaró así porque, conforme al artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional vigente en ese tiempo, es un precedente vinculante toda sentencia del Tribunal que adquiere la autoridad de cosa juzgada y que señala expresamente la regla vinculante. Y para que la causa adquiera la calidad de cosa juzgada debe concluir en la estimación (fundada) o desestimación (infundada) de la demanda.

Por tanto, el precedente en comento, contrariándose a sí mismo, concluye el caso con la declaratoria de infundabilidad, cuando correspondía la declaratoria de improcedencia: se ignora que el propio precedente prescribe que si el *mandamus* no cumple con los requisitos ahí señalados (como el de no ser mandato vigente, como en el caso), la demanda de cumplimiento debe ser declarada improcedente, a

fin de que el demandante acuda al proceso contencioso-administrativo urgente, que resulta ser la vía idónea.

Es decir, en el caso la demanda debió ser declarada improcedente en virtud al contenido del propio precedente, sin embargo se declaró infundado a fin de que el pronunciamiento constituya cosa juzgada y pueda expedirse un precedente conforme a derecho. Este error en el sentido del fallo del caso Villanueva Valverde, no obstante, no tuvo relevancia porque, aunque hubiera acudido al proceso contencioso-administrativo urgente, no hubiera obtenido tutela al derecho de invocaba porque, en efecto, la norma en la que justificaba su pensión ya no estaba vigente.

Ahora, además de la razón jurídica que motivó la expedición del precedente Villanueva Valverde, Castillo (2005) aduce una razón de política jurisdiccional. Así, sostiene que «el Tribunal se encontró ante la tesitura de enfrentar un número especialmente alto de demandas de cumplimiento (...) [al Tribunal Constitucional] no le es armonizable un número alto de demandas sobre un mismo asunto y el carácter extraordinario de los procesos constitucionales.» (p. 132).

En ese mismo sentido, Morales (2017) ha explicado que el precedente Villanueva Valverde fue dictado con el propósito de restringir las condiciones de procedibilidad del proceso de cumplimiento, propósito este que si bien pudo tener una buena intensión no ha dejado de ser criticado por la doctrina, la que ha sostenido que prácticamente ha terminado por “vaciar de contenido” al proceso de cumplimiento y que debe modificarse (Morales, 2017, p. 103).

Con ello, no cabe duda de que el precedente Villanueva Valverde fue creado para su aplicación en los procesos de cumplimiento y no para los procesos urgentes del contencioso-administrativo, habida cuenta de que en la motivación del Máximo Intérprete de la Constitución se da cuenta de que, en la medida en que el caso no se encuadre al precedente, deberá acudir a la vía idónea, esta sería, el proceso del contencioso-administrativo en su vía urgente.

Como aspecto que es *obiter dictum* del precedente Villanueva Valverde se tiene el reconocimiento como derecho no escrito del derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos. Esto no es baladí. Desde la expedición del precedente constituye la principal justificación de que el proceso de Cumplimiento es un verdadero proceso constitucional, dado que tiene un derecho constitucional objeto de protección de rango constitucional.

Ahora bien, no puede desconocerse la situación más reciente del proceso de cumplimiento, a consecuencia de la vigencia del Nuevo Código Procesal Constitucional, el 24 de julio de 2021, que en buena cuenta recoge gran parte de la regulación del Código Procesal Constitucional derogado, salvo por su artículo 66, referido a la procedencia de la demanda de cumplimiento. Hay que recordar que la procedencia del proceso de Cumplimiento, antes de la vigencia del nuevo código estaba dispuesta por el precedente Villanueva Valverde.

En el dispositivo legal precitado se regulan cuatro situaciones relevantes para el proceso constitucional de cumplimiento. La primera, que la demanda no podrá declararse improcedente cuando el mandato sea genérico o no sea claro. En esta situación, el juez debería interpretar el mandato sistemáticamente o conforme a los principios generales del Derecho Administrativo, la jurisprudencia administrativa o los criterios del Tribunal Constitucional.

La segunda, que la demanda no podrá declararse improcedente cuando se advierta que el mandato esté sujeto a controversia compleja o a interpretaciones dispares. En esta situación se dispone que el juez esclarezca la controversia aplicando una *mínima actividad interpretativa* y criterios de espacialidad, cronológicos y jerárquicos. Además, se le autoriza al juez a *aplicar una mínima actividad probatoria*. Todo esto sin alterar la naturaleza de un proceso constitucional.

La tercera, que la demanda no podrá declararse improcedente cuando falte determinar la obligatoriedad o incuestionabilidad del mandato. En esta situación, el juez debe admitir a trámite la demanda y así entrar al fondo del asunto para esclarecer la controversia. Finalmente, la cuarta situación descrita en la norma es que aun cuando el mandato imperativo sea contrario a ley o a la Constitución, el juez debe desestimar la demanda en pronunciamiento sobre el mérito.

Las cuatro situaciones tienen como común denominador la proscripción de la improcedencia liminar de la demanda, que en buena cuenta es el principal aporte que trae el Nuevo Código Procesal Constitucional. Desde su vigencia, independientemente de lo absurdo que pueda ser una pretensión procesal, toda demanda debe admitirse a trámite y no rechazarse por un asunto formal, dado que estamos frente a un proceso constitucional, en el que prima la atención al derecho fundamental o constitucional supuestamente vulnerado, más allá de las cuestiones formales. Por eso, el legislador se ha encargado de ser claro en que, de haber alguna desestimación, esta deba ser al momento de emitirse la sentencia, mas no a través de un auto, y menos interlocutorio.

La otra innovación prevista en el Nuevo Código Procesal Constitucional, y que resulta ser de interés para el presente trabajo, es que, en la práctica, se está dejando sin efecto una gran parte de la regla vinculante del precedente Villanueva Valverde, que establecía requisitos mínimos del mandato para que en el proceso de cumplimiento se emita una decisión de fondo. La nueva regulación no establece salvedades cuando el *mandamus* no sea vigente o cuando esté condicionado, situación en la que, entonces, deberá declararse improcedente la demanda, pero no liminarmente.

La regulación prevista en el Nuevo Código Procesal Constitucional no resta interés ni actualidad al presente trabajo de investigación, que se inició antes de su vigencia; por el contrario, agrava más la situación frente a la necesidad de diferenciar el proceso constitucional de cumplimiento del proceso ordinario contencioso-administrativo urgente. Si antes de la nueva regulación preocupaba que el juez no advirtiera la distinción y esto conllevara a una afectación jurídica y económica de las partes del proceso; con la nueva regulación la situación es peor

porque ahora, por mandato legal (ya no solo por criterio judicial), ambos procesos terminan siendo idénticos.

8. ¿SE INCURRE EN FALTA DE MOTIVACIÓN EXTERNA CUANDO SE APLICA EL PRECEDENTE VILLANUEVA VALVERDE EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS URGENTES?

Es momento de enlazar el razonamiento hasta ahora expuesto. Por un lado, se concluyó, junto con Huapaya (s/f), que el precedente Villanueva Valverde, contenido en el Expediente n.º 168-2015-PC/TC, es de aplicación a los procesos constitucionales de Cumplimiento, donde se tutela el derecho a la eficacia de las normas legales y actos administrativos. También se mencionó que el proceso contencioso-administrativo urgente prevé como una pretensión que se puede hacer valer en su seno, la misma que del Cumplimiento.

Por consiguiente, el proceso contencioso-administrativo resulta ser la vía a la que se debe recurrir, en la medida en que el *mandamus* no cumpla con los requisitos establecidos en el precedente mencionado. No es, entonces, un mecanismo de vías alternativas sino subsidiarias. Ahora, con la norma incorporada en la reciente modificación (“reforma”) del Código Procesal Constitucional, este sistema no cambia; sino que se restringe la posibilidad de declarar la improcedencia liminar de la demanda de cumplimiento.

El precedente Villanueva Valverde es lo único que diferencia al proceso de Cumplimiento del proceso contencioso-administrativo urgente; por lo que aplicarlo indistintamente a ambos procesos vacía de contenido al precedente y propende un escenario con problemas que perjudican a las partes de cualquiera de los dos procesos.

Entonces aplicar el precedente Villanueva Valverde en un proceso como el contencioso-administrativo urgente, al momento de sentenciar, hace que este acto procesal incurra en una deficiente justificación externa de la premisa jurídica. Esto en razón a que, en el supuesto informado, la aplicación de la jurisprudencia o precedente de marras es impertinente. Entonces, la premisa jurídica conformada por el precedente Villanueva Valverde no se encuentra debidamente justificada, careciendo así de validez. Todo lo que se infiera de aquí tendrá la misma suerte.

9. CONCLUSIONES

1. La pretensión consistente en ordenar a la Administración que cumpla con el mandato contenido en una norma legal o acto administrativo firme no fue tutelada, en el Perú, en un proceso ordinario, sino hasta la vigencia de la Ley n.º 27584, el 15 de abril de 2002. Antes, el proceso contencioso-administrativo solo se iniciaba para cuestionar los actos de la Administración y no sus omisiones. A nivel constitucional, aquella pretensión se tuteló desde la vigencia de la Constitución de 1993, el 31 de diciembre de 1993.
2. Con la vigencia del proceso sumarísimo del contencioso-administrativo, previsto en la Ley n.º 27584, el 15 de abril de 2001, se instauró un sistema alternativo, que se compartía con el proceso de cumplimiento, para tutelar el derecho a la eficacia de las normas legales y actos administrativos. Luego, con

la expedición del precedente Villanueva Valverde, al establecerse requisitos de procedencia de la demanda de cumplimiento, se pasó a un sistema subsidiario. Por eso, el referido precedente es de aplicación exclusiva al proceso constitucional.

3. El precedente Villanueva Valverde incorporó nuevas características que debe tener el mandato para que sea procedente en el proceso de cumplimiento, y estableció como *obiter ductum* que en la medida en que tales características no se cumplan deberá acudir al proceso contencioso-administrativo urgente. Por tanto, esta regla de procedencia no debe aplicarse también en las sentencias de los procesos contenciosos porque supone una invalidez de la premisa jurídica, configurándose insuficiencia en la motivación externa, lo que vulnera el derecho a la debida motivación de las resoluciones.
4. Para evitar que se afecte el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales, por deficiencia en la motivación externa y derechos conexos deberá exhortarse a los jueces de la República y de la Corte Superior de Justicia del Santa a que no apliquen el precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes. Se puede concretar la medida a través de la inclusión de este tema en los plenos jurisdiccionales nacionales y distritales.

Bibliografía

Carpio, E. (2021). La acción de Cumplimiento en el Derecho Comparado. En Sáenz, L. y Curaca, A. (coordinadores) *El Proceso de Cumplimiento en la Actualidad. Posibilidades y límites*. Lima, Perú: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 117- 143

Castillo-Córdova, L. (2005). El proceso de cumplimiento: a propósito de un desafortunado criterio jurisprudencial del Tribunal Constitucional. *Actualidad Jurídica*, 145, 129-136.

Curaca, A. (2021). El proceso de cumplimiento. Pasado, presente y futuro. En Sáenz, L. y Curaca, A. (coordinadores), *El Proceso de Cumplimiento en la Actualidad. Posibilidades y límites*. Lima, Perú: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 357- 410

Cross, R. y Harris, J. (2012). *El precedente en el Derecho inglés*. Madrid, España: Marcial Pons.

Danós, J. (s/f). El proceso contencioso administrativo en el Perú.
https://www.jusdem.org.pe/webhechos/N010/contencioso%20administrativo.htm#_ftnref1.

Espinosa-Saldaña, E. (2012). Proceso Contencioso-administrativo peruano: evolución, balance y perspectivas. En *Revista de Derecho Administrativo*, 11.

Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 11-20.

Eto, G. (2021). Necesaria reforma (overruling) al precedente vinculante del proceso de cumplimiento: una evaluación a dieciséis años de su vigencia. En Sáenz, L. y Curaca, A. (coordinadores), *El Proceso de Cumplimiento en la Actualidad. Posibilidades y límites*. Lima, Perú: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 411- 453

Herrera, L. (2021). La naturaleza procesal del proceso de cumplimiento. Un análisis a través del Derecho Comparado Latinoamericano. En Sáenz, L. y Curaca, A. (coordinadores), *El Proceso de Cumplimiento en la Actualidad. Posibilidades y límites*. Lima, Perú: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 157-171

Huamán, L. (2013). *Contencioso-administrativo urgente. Actuaciones enjuiciables y pretensiones procesales*. Lima, Perú: Grijley.

Huapaya, R. (s/f). Las nuevas relaciones entre el proceso constitucional de cumplimiento y el proceso contencioso-administrativo: la Sentencia recaída en el Expediente N° 0168-2005-PC/TC, caso "Maximiliano Villanueva Valverde". *Revista de Derecho Administrativo*, pp. 170- 195.

Huapaya, R. (2006). *Tratado del proceso contencioso-administrativo*. Lima, Perú: Jurista Editores

Huapaya, R. (2019). *El proceso contencioso-administrativo*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la PUCP.

Jiménez, J. (2008, septiembre). La Tutela Procesal Urgente en el nuevo Proceso Contencioso- Administrativo peruano. En *Revista Actualidad Jurídica de Gaceta Jurídica*, 178, 210-215.

Landa, C. (1999). Los procesos constitucionales en la Constitución peruana de 1993. *Ius et Veritas*, 18, 8-36. Recuperado el 25 de noviembre de 2021, de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15818>

Mac Rae, E. (2012). La oralidad en el proceso contencioso-administrativo en el Perú. *Ius et Praxis*, n.º 43, 2012, pp. 49-72. Recuperado el 23 de agosto de 2021, de https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Ius_et_Praxis/article/view/326

Proto, A. (2014). *La tutela jurisdiccional*. Lima, Perú: Palestra.

Roel, L. (2021). Evolución del proceso de cumplimiento en la jurisprudencia peruana. Sáenz, L. y Curaca, A. (coordinadores) *El Proceso de Cumplimiento en la Actualidad. Posibilidades y límites*. Lima, Perú: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 261-289

Sar, O. (2012). Algunas notas sobre el proceso de cumplimiento. En Avendaño, J. y García, V. (directores). *Gaceta Constitucional*. T. 56, agosto 2012, pp. 17-22

Sosa, J. (2009). El proceso de cumplimiento. En Castillo, L. (coordinador) *Estudios y jurisprudencia del Código Procesal Constitucional: análisis de los procesos constitucionales y jurisprudencia artículo por artículo*. Gaceta Jurídica, 247-300.

Sosa, J. (2021). Las malas nuevas en el proceso de cumplimiento. *Gaceta Constitucional*, septiembre de 2021, n.º 165, pp. 194-206. Recuperado el 21 de enero de 2021, https://www.academia.edu/61142977/Las_malas_nuevas_en_el_proceso_de_cumplimiento

Sumaria, O. (2012). El Proceso “Urgente” Contencioso-Administrativo: análisis, presupuestos y proyecciones. *Revista de Derecho Administrativo*, 11, pp. 121- 141.

