

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SANTA
FACULTAD DE EDUCACIÓN Y HUMANIDADES
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA



TESIS:

**APLICACIÓN DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL VILLANUEVA
VALVERDE EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS
URGENTES LABORALES**

PRESENTADO POR:

VICTOR JUNIOUR'S SALINAS TUME

ASESORA:

MS. MILAGRITOS ELIZABETH GUTIERREZ CRUZ

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

Nuevo Chimbote – Perú

2022



HOJA DE AVAL DE LA ASESORA

La presente tesis titulada “**APLICACIÓN DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL VILLANUEVA VALDERDE EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS URGENTES LABORALES**” ha sido elaborada según el Reglamento General de Grados y Títulos, aprobado por Resolución N°492-2017-CU-R-UNS del 3 de julio del 2017, mediante la modalidad de tesis, por tal motivo firmo el presente trabajo en calidad de asesora, designada mediante Resolución Decanatural N° 034-2022-UNS-CFEH de fecha 17 de enero de 2022.

Ms.

ASESORA



HOJA DEL AVAL DEL JURADO

Terminada la sustentación de la tesis titulada "**APLICACIÓN DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL VILLANUEVA VALDERDE EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS URGENTES LABORALES**", se considera aprobado al bachiller: **VÍCTOR JUNIOUR'S SALINAS TUME**. Revisado y aprobado, por el jurado evaluador designado mediante Resolución Virtual N° 336-2022-UNS-CFEH de fecha 31 de mayo de 2022.

Ms. Milagritos E. Gutiérrez Cruz
PRESIDENTE DEL JURADO

Ms. Lionel J. Chala Velásquez
INTEGRANTE DEL JURADO

Ms. Diego Saúl Graus Veloz
INTEGRANTE DEL JURADO



**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SANTA
FACULTAD DE EDUCACIÓN Y HUMANIDADES**

ACTA DE CALIFICACIÓN DE LA SUSTENTACIÓN DE TESIS

En el distrito de Nuevo Chimbote, siendo las diecinueve horas del día 11 de agosto del año dos mil veintidós, el aula B02 del Pool de aulas de la Universidad Nacional de Santa, se reunieron el Jurado Evaluador presidido por la Ms. Milagritos Elizabeth Gutiérrez Cruz, teniendo como integrantes al Ms. Lionel Juliano Chala Velásquez y al Ms. Diego Saúl Graus Veloz, para la sustentación de Tesis, a fin de optar el Título de ABOGADO, del bachiller en Derecho y Ciencias Políticas **VÍCTOR JUNIOUR'S SALINAS TUME**, quien expuso y sustentó el trabajo intitulado: **“APLICACIÓN DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL VILLANUEVA VALDERDE EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS URGENTES LABORALES”**.

Terminada la sustentación, el bachiller respondió las preguntas formuladas por los miembros del Jurado.

El Jurado después de deliberar sobre aspectos relacionados con el trabajo, contenido y sustentación del mismo y con las sugerencias pertinentes declara: **APROBADO**; según el Art. 39° del Reglamento General para obtener de Grados y Títulos de la UNS (Resolución No. 492-2017-CU-R-UNS de 03.07.2017).

Siendo las veintiún horas del mismo día se da por terminado el acto de sustentación.

Nuevo Chimbote, 11 de agosto de 2022

Ms. Milagritos E. Gutiérrez Cruz
PRESIDENTE DEL JURADO

Ms. Lionel J. Chala Velásquez
INTEGRANTE DEL JURADO

Ms. Diego Saúl Graus Veloz
INTEGRANTE DEL JURADO

DEDICATORIA

*Para Sebastián,
mi temprano despertar.*

AGRADECIMIENTO

*A tía Neysi,
por su mirada inquisidora y suspiros, que me hacían recordar
que pasaba otro año sin presentar mi tesis.*

*A tío Bigote
porque, sin quererlo,
me ha enseñado bastante.*

PRESENTACIÓN

Señores miembros del jurado:

En cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Reglamento General de Grados y Títulos, aprobado mediante la Resolución n.º 492-2017-CU-R-UNS y sus modificatorias, y en el Currículo de la Escuela Profesional de Derecho y Ciencias Políticas adscrita a la Facultad de Educación y Humanidades, presento la tesis titulada *Aplicación del Precedente Constitucional Villanueva Valverde en los Procesos Contencioso Administrativos Urgentes Laborales*, con la finalidad de obtener el título profesional de abogado.

La presente investigación tuvo origen cuando el autor se desempeñaba como secigrista del Cuarto Juzgado Contencioso-Administrativo Laboral en la Corte Superior de Justicia del Santa, lugar donde se le encargó, al inicio, apoyar en la proyección de sentencias de los procesos contencioso-administrativos urgentes laborales. Ahí se originó en el autor el mismo dilema de *Alicia en el País de las Maravillas*: “¿Qué camino tomar?” En el caso, si un proceso contencioso-administrativo o si un proceso constitucional de cumplimiento, para satisfacer una misma pretensión. La respuesta que en la investigación se ofrece dista mucho de la respuesta del *Gato de Cheshire*: “Cualquiera”. Así pues, se especifica en qué supuestos deberá recurrirse a cada vía, con el afán de dar seguridad jurídica y garantizar una tutela jurisdiccional efectiva.

El autor

ÍNDICE GENERAL

Carátula	
Hoja de aval del profesor asesor.....	i
Hoja de aval del jurado evaluador	ii
Acta de calificación de la sustentación de tesis	iii
Dedicatoria.....	iv
Agradecimiento	v
Presentación.....	vi
Índice general	vii
Resumen	xi
<i>Abstract</i>	xii
I. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Planteamiento del problema	1
1.1.1. Descripción de la realidad problemática.....	1
1.1.2. Objeto de la investigación.....	12
1.1.3. Antecedentes del problema	13
1.2. Enunciado del problema.....	17
1.3. Objetivos	17
1.3.1. Objetivo general.....	17
1.3.2. Objetivos específicos	18
1.4. Formulación de hipótesis.....	18
1.5. Variables.....	19
1.5.1. Variable independiente	19
1.5.2. Variable dependiente	19
1.6. Justificación de la investigación.....	19
1.7. Estructura del trabajo.....	20
1.8. Breve referencia de los métodos empleados, tipo y diseño de investigación.....	23
1.9. Breve descripción de la bibliografía empleada	24

II. MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO I: PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE Y PROCESO DE CUMPLIMIENTO

SUBCAPÍTULO I: PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO URGENTE

1.1. Modelos de justicia contencioso-administrativa	28
1.2. Evolución constitucional y legislativa del proceso contencioso-administrativo en el Perú	31
1.3. Del análisis de la legalidad a la revisión de la vulneración de los derechos fundamentales del administrado, en el Perú	36
1.4. Proceso contencioso-administrativo en la Ley n.º 27584.....	41
1.5. Pretensión y estructura procedimental del proceso urgente	44

SUBCAPÍTULO II: PROCESO DE CUMPLIMIENTO

1.6. Contexto jurídico-social para la creación del proceso de cumplimiento	48
1.7. Pretensión y estructura procedimental del proceso de cumplimiento	54
1.8. ¿Son idénticos el proceso ordinario urgente y el proceso constitucional de cumplimiento?	57
1.9. Precedente Vinculante Villanueva Valverde	60
1.10. Precedente Villanueva Valverde y Nuevo Código Procesal Constitucional.....	64

CAPÍTULO II: DERECHO A LA DEBIDA MOTIVACIÓN

2.1. Derecho fundamental a la debida motivación.....	67
2.2. Sobre el caso Giuliana Llamuja y la falta de motivación externa de las resoluciones judiciales	72
2.3. ¿Se incurre en falta de motivación externa cuando se aplica el precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes?.....	75
2.4. Nulidad de las sentencias como consecuencia de la vulneración a la debida motivación	76

**CAPÍTULO III:
FALTA DE MOTIVACIÓN EXTERNA EN LOS PROCESOS URGENTES QUE
APLICAN EL PRECEDENTE VILLANUEVA VALVERDE, EN LA CORTE DEL
SANTA**

3.1. La justicia contencioso-administrativo laboral en la Corte Superior de Justicia del Santa	79
3.2. Dato estadístico: en 2018, se aplicó el precedente Villanueva Valverde en todas las sentencias de los procesos contencioso-administrativos urgentes...	81
3.3. Casuística: consecuencias, generales y específicas, de que el precedente Villanueva Valverde se aplique en los procesos contencioso-administrativos urgentes.....	82
3.3.1. Se incurre en falta de motivación externa de la sentencia	83
3.3.2. Deja al demandante sin vía idónea para la tutela de su derecho constitucional a exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos	87
3.3.3. Obliga a la entidad demandada a efectuar un doble pago por la misma pretensión	89
3.4. Propuesta: aplicación racional del precedente Villanueva Valverde	92
III. MATERIALES Y MÉTODOS.....	94
3.1. Tipo de investigación	94
3.1.1. Según su naturaleza o profundidad.....	94
3.1.2. Según la aplicabilidad o propósito	94
3.2. Métodos de investigación	94
3.2.1. Métodos generales	94
3.2.2. Métodos propios de la investigación jurídica	95
3.3. Diseño de la investigación	96
3.4. Población muestral	98
3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	98
3.5.1. Técnicas	98
3.5.2. Instrumentos	100
3.6. Técnicas de procesamiento y análisis de datos	100
3.7. Procedimientos para la recolección de datos	101

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	103
4.1. Resultado n.º 1 y su discusión	103
4.2. Resultado n.º 2 y su discusión	105
4.3. Resultado n.º 3 y su discusión	107
4.4. Resultado n.º 4 y su discusión	110
4.5. Resultado n.º 5 y su discusión	112
V. CONCLUSIONES.....	119
VI. RECOMENDACIONES.....	121
VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	123
VIII. ANEXOS	128

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1: Matriz de consistencia	129
ANEXO 2: Cuadro de Descomposición de Variables.....	133
ANEXO 3: Sentencias contencioso-administrativas urgentes de 2018, en la Corte Superior de Justicia del Santa	134

RESUMEN

La presente tesis de investigación tiene por objetivo general determinar si es correcto que en la Corte Suprema de Justicia de la República, así como en la Corte Superior de Justicia del Santa, sus jueces apliquen el precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes laborales, cuya pretensión sea el cumplimiento de una actuación a la que la Administración se encuentra obligada por mandato de una ley o en virtud a un acto administrativo firme. Para tal propósito se analizará, primero, el origen y naturaleza del proceso de cumplimiento y contencioso-administrativo urgente, que tutelan el mismo derecho: eficacia de las normas legales y actos administrativos. En segundo lugar, se revisará en qué supuestos se vulnera el derecho a la debida motivación de las decisiones judiciales. Finalmente, en tercer lugar, se determinará si en la Corte del Santa, así como en criterios de la Corte Suprema, se aplica el precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos. De ser así, se evaluará si tal proceder es correcto a la luz de casos extraídos de la Corte del Santa, por el año 2018.

Al concluir la investigación se tuvo como principal resultado que, en efecto, la aplicación del precedente Villanueva Valverde, en los procesos contencioso-administrativos urgentes vician la sentencia que se expide porque se vulnera el derecho a la debida motivación de las decisiones judiciales, por haber deficiencia en la motivación externa, específicamente porque la premisa jurídica que se desarrolla en los casos es inválida. Con ello, corresponderá proponer un mecanismo efectivo para evitar que los jueces sigan aplicando el mencionado precedente.

Palabras clave

Proceso contencioso-administrativo, proceso de cumplimiento, derecho a la eficacia de las normas legales y actos administrativos, motivación externa. El autor

ABSTRACT

The general objective of this research thesis is to determine if it is correct that in the Supreme Court of Justice of the Republic, as well as in the Superior Court of Justice of Santa, its judges apply the Villanueva Valverde precedent in urgent contentious-administrative labor processes. , whose claim is the fulfillment of an action to which the Administration is obliged by mandate of a law or by virtue of a firm administrative act. For this purpose, the origin and nature of the urgent compliance and contentious-administrative process, which protect the same right: effectiveness of legal regulations and administrative acts, will be analyzed first. Secondly, it will be reviewed in which cases the right to due motivation of judicial decisions is violated. Finally, in the third place, it will be determined if in the Santa Court, as well as in the criteria of the Supreme Court, the Villanueva Valverde precedent is applied in contentious-administrative processes. If so, it will be evaluated if such procedure is correct in light of cases extracted from the Court of Santa, for the year 2018.

At the conclusion of the investigation, the main result was that, in effect, the application of the Villanueva Valverde precedent, in urgent contentious-administrative processes, vitiates the sentence that is issued because the right to due motivation of judicial decisions is violated, for having deficiency in the external motivation, specifically because the legal premise that is developed in the cases is invalid. With this, it will be appropriate to propose an effective mechanism to prevent judges from continuing to apply the aforementioned precedent.

Keywords

Contentious-administrative process, compliance process, right to the effectiveness of legal regulations and administrative acts, external motivation. The author

I. INTRODUCCIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA

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-administrativa¹. La regulación legal antes 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

¹ 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”.

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. Tal es así que, en doctrina, se ha advertido la gran similitud que presenta el proceso contencioso-administrativo urgente con el proceso de cumplimiento: se habla pues de un cumplimiento ordinario y un cumplimiento constitucional (Huamán 2013, p. 129). Debe precisarse que dos procesos pueden ser similares pero no idénticos, habida cuenta de que esto supondría una regulación innecesaria y exigiría la ejecución de esfuerzos de las autoridades que correspondan para la eliminación de uno de ellos.

Dos procesos no deberían ser iguales, menos aún si uno de ellos es constitucional. La razón de ser de los procesos constitucionales radica en la urgencia de la tutela. La distinción de un proceso ordinario con uno constitucional no es solamente normativo (porque lo prevé la Constitución o la ley); sino que hay razones sustantivas que hace que las pretensiones se bifurquen: bien por el camino de un proceso constitucional, bien por el camino de un proceso ordinario.

No obstante, lo que se tiene es un ordenamiento jurídico en el que coexisten dos vías para satisfacer una misma pretensión, esta es, el cumplimiento de una ley o resolución administrativa firme a la que la autoridad se mantiene renuente a ejecutar. Las dos vías

son la constitucional y la ordinaria. Racionalmente, entre dos procesos iguales, la autoridad que dispuso la creación del último de ellos (en aparición temporal) debe ser la responsable de dar una explicación (en su exposición de motivos) sobre las razones que le conllevaron a crear un nuevo proceso igual o, en todo caso, detallar en qué sentido el nuevo proceso no es idéntico.

Para identificar cuál de los procesos que buscan la tutela del derecho a la ejecución de las leyes o actos administrativos fue primero, históricamente, no es suficiente decir que el proceso contencioso-administrativo fue el primero en aparecer constitucionalmente en la Carta de 1979 porque su creación no supuso la vigencia de un proceso que tutele el derecho mencionado inicialmente, que es lo que importa en el presente trabajo. El proceso contencioso-administrativo, en sus inicios, no contemplaba la posibilidad de accionar una pretensión para conseguir la ejecución de las leyes o actos administrativos, sino que solo se limitaba a obtener la declaratoria de invalidez de una resolución administrativa.

En el Perú, apenas con la vigencia de la Ley n.º 27584, el 15 de abril de 2002², el proceso contencioso-administrativo contuvo como una de sus pretensiones la ejecución de las leyes y actos administrativos, a través del denominado proceso sumarísimo, instaurado por esta misma ley. Es decir, el legislador fue la última autoridad en crear un proceso con el fin procesal mencionado. Antes, ya el constituyente había dispuesto la creación del proceso de cumplimiento, en la Carta de 1993, vigente el 31 de diciembre de 1993.

² Si bien en su redacción original, la Ley n.º 27584 previó, en su Tercera Disposición Final, que entraría en vigor a los treinta días naturales siguientes a su publicación, ocurrida el 7 de diciembre de 2001; es también cierto que, en el artículo 1 del Decreto de Urgencia n.º 136-2001, del 21 de febrero de 2001, el legislador amplió dicho plazo en 180 días, debiendo regir desde el 5 de julio de 2002. Tiempo después, el 16 de marzo de 2002, a través del artículo 5 de la Ley n.º 27684, se estableció un nuevo plazo para la entrada en vigencia de la Ley n.º 27584, fijándose en 30 días posteriores. Por consiguiente, la ley que regula el proceso contencioso-administrativo rige desde el 15 de abril de 2002.

El proceso constitucional de cumplimiento se concretizó luego, con la vigencia de la Ley n.º 26301, ley referida a la aplicación de la Acción Constitucional de Habeas Data, el 3 de mayo de 1994. La ley no contemplaba en su denominación al proceso de cumplimiento, empero sí contuvo escuetos artículos que terminaron por dar forma a lo que se entendía entonces por un proceso constitucional de cumplimiento. Allí se definía quién es la parte emplazada; la exigencia del requerimiento previo, en la vía material; y la aplicación supletoria de las reglas del proceso de Habeas Data al proceso de Cumplimiento. No se especificaba en qué supuesto procede su interposición porque quedaba sobreentendida de la disposición constitucional.

Entonces, el primer proceso que tutela la eficacia de las leyes y actos administrativos en aparecer concretizado fue el proceso constitucional de Cumplimiento, el 3 de mayo de 1994; sucediéndole el proceso sumarísimo del contencioso-administrativo, el 15 de abril de 2002. Conforme a la línea argumentativa expuesta, debió haber sido el legislador el responsable de dar alguna explicación, en su exposición de motivos, sobre la necesidad de crear un proceso que tutela el mismo derecho que el constitucional; sin embargo, no lo hizo. A nivel de motivación, no hay una razón expresa del legislador que legitime la existencia del proceso sumarísimo (hoy proceso urgente) del contencioso-administrativo.

Según se aprecia del Diario de los Debates, de la Primera Legislatura Ordinaria de 2001, el Congreso de la República del Perú aprobó, por unanimidad, el proyecto de Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, propuesto en el dictamen de la Comisión de Justicia. En el ordenamiento peruano, el contenido del documento precitado es la exposición de motivos. La sustentó el parlamentario y reconocido político cuzqueño Daniel Estrada Pérez.

En su discurso se pueden rescatar tres cosas. La primera, que el proyecto fue elaborado por el Gobierno del señor Valentín Paniagua, en julio de 2001; sin embargo, pese a los requerimientos de la Comisión de Justicia del Legislativo, aquel Gobierno nunca lo presentó, por lo que esta Comisión lo hizo suyo. La segunda, que se propone un proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción; es decir, se plantea un proceso cuyo propósito no sea advertir meramente la invalidez formal del acto administrativo, sino su invalidez material (cuestión de fondo). Finalmente, la tercera –que fue acotada por el congresista YonhyLescanoAncieta– que con el proceso contencioso-administrativo que se propone, se deja atrás la competencia en primera instancia de las Salas Superiores y en segunda a la Corte Suprema, pasando a ser el juez civil el que conoce en primer grado y en apelación, la Sala Superior, quedando el conocimiento por parte de la Corte Suprema, solo en los casos en que se presente el recurso de casación.

Como se aprecia, en la exposición de motivos de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo (Ley n.º 27584) no hay mención alguna al proceso sumarísimo que reguló en su artículo 24, donde puede pretenderse se ordene a la administración la realización de una actuación a la que se encuentre obligada, por mandato de ley o en virtud a un acto administrativo firme. Es decir, el legislador, pese a haber establecido un proceso idéntico al de cumplimiento, no explicó la fundamentación específica de la existencia del proceso sumarísimo del contencioso-administrativo.

Con todo, desde el 15 de abril de 2002, 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 vez.

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-administrativosumarísimo, hoy llamado proceso urgente), por ser esta la vía idónea.

Así, pese a los esfuerzos del Máximo Intérprete de la Constitución por señalar que el proceso de cumplimiento y el proceso urgente del contencioso-administrativo no son idénticos, en el presente trabajo de tesis se advierte que, al menos en la Corte Superior de Justicia del Santa, no hay tal diferenciación al aplicarse el precedente Villanueva Valverde por el juez especializado en lo contencioso-administrativo (laboral). Esto hace que se vuelva a la situación inicial de que el proceso constitucional de cumplimiento y el proceso ordinario contencioso-administrativo urgente terminen siendo lo mismo. La regla de procedencia que diferenciaba a estos procesos, al aplicársele a ambos (y ya no solo al proceso constitucional), los convierte en iguales.

No debería sorprender que los jueces ordinarios de este Distrito Judicial apliquen el precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes porque también lo aplica la Corte Suprema. La Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, en la Casación n.º 4568-2015 LIMA, del 2 de agosto de 2016, evaluó que el mandato administrativo objeto de cumplimiento cumpla con requisitos mínimos. De por sí, esto ya recuerda mucho a la fórmula inicial del precedente Villanueva Valverde.

En el caso, la Corte Suprema considera que en el proceso urgente, todo mandato legal o administrativo debe cumplir con **(i)** Permitir individualizar al beneficiario; **(ii)** Ser vigente, cierto y claro; no estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares y reconocer un derecho incuestionable; **(iii)** Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; y **(iv)** Ser incondicional. Por la redacción parecería que los jueces supremos asumen un nuevo estándar que, por casualidad, coincide con los criterios fijados ya por el Tribunal Constitucional en el precedente Villanueva Valverde. Sin embargo, no hay casualidades. Hay, más bien, en la casación, una cita a dicho precedente, una vez finalizada la enumeración de los requisitos del mandato.

El respaldo argumentativo que pueda tener el juez ordinario con la casación precitada no legitima su proceder. Aun cuando los jueces supremos apliquen el precedente Villanueva Valverde indistintamente a los procesos contencioso-administrativos urgentes, no quiere decir que sea lo más ajustado a derecho. Y es que tratar a este proceso ordinario tal cual como al proceso constitucional de cumplimiento en algún momento va a traer consecuencias negativas: la aplicación incorrecta del Derecho, a veces, no tiene efectos inmediatos, sino que logran vislumbrarse con el pasar de los años, como ocurre en los casos que a continuación serán referidos.

No es estéril aquello que el Juez ordinario no deba aplicar el precedente Villanueva Valverde, sino que tal proceder tiene implicancias jurídicas y económicas relevantes, a nivel privado y público: (i) en una eventual situación en la que el juez del proceso contencioso administrativo urgente desestime la pretensión incoada aplicando el precedente constitucional, es evidente que así también procederá el juez constitucional (aplicando, como debe ser, el precedente). Esto dejará al justiciable sin una vía idónea para la tutela del derecho constitucional a exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos firmes; por tanto, se perjudica jurídicamente al demandante, en este primer supuesto. De otro lado, (ii) también hay perjuicios si el pronunciamiento judicial ampara la pretensión, pues el demandante podría exigir la tutela a su derecho a la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos firmes tanto en la vía ordinaria (proceso contencioso-administrativo urgente) como en la vía constitucional (proceso de cumplimiento), lo que, en la práctica, es posible habida cuenta de la precaria defensa de los procuradores quienes no excepcionan una evidente cosa juzgada. Por tanto, lo que se tiene son dos sentencias judiciales que requieren el cumplimiento del beneficio administrativo o legal (casi siempre económico) reconocido al demandante. En este segundo supuesto, se perjudica económicamente al Estado.

A continuación un ejemplo de los dos supuestos descritos con anterioridad. Al profesor Juan Manrique Becerra se le notificó, el 8 de enero de 2020, la Resolución n.º 586-2019-UGEL, que reconoce el pago de los devengados de una bonificación laboral por el periodo de 2000 al 2012 a los profesores que hayan laborado en zonas rurales (régimen laboral público). Han pasado los días y, al primero de marzo, la administración no ha cumplido con el pago al que ella misma se obligó; por lo que Juan decide demandar. Muy seguro de que tal acto administrativo cumplía con los requisitos que exige el precedente constitucional Villanueva Valverde y que él además cumplía con el

contenido de la resolución administrativa (haber laborado en zonas rurales), el profesor recurre al juez constitucional mediante una acción de cumplimiento. El juez lo rechaza indicando que el mandato administrativo no cumple con individualizar al beneficiario, ya que sus disposiciones son abiertas al consignar “a todos los profesores que hayan laborado en zonas rurales”. Tampoco cumplía con fijar el monto de pago. Esta decisión fue, evidentemente, confirmada por la Sala Superior. Ahora; Juan, consciente de que tiene una resolución que le reconoce beneficios económicos, decide ir a la vía ordinaria (proceso urgente del contencioso-administrativo). El juez de esta nueva causa rechaza la demanda argumentando de la misma manera como lo hizo el juez constitucional, y esto es porque aplicó el precedente Villanueva Valverde, lo cual no debió hacer porque este solo vincula al juez constitucional, no al de la justicia ordinaria. Lamentablemente, la Sala Superior confirmó lo resuelto por el A Quo. La consecuencia de lo narrado es que el señor Manrique, pese a tener una resolución con un mandato administrativo firme y que le reconoce beneficios, se quedó sin una vía procesal para la satisfacción de su pretensión, por la única razón de que los jueces (tanto constitucional como ordinario) aplicaron el precedente Villanueva Valverde; lo que ha generado que se vulnere su derecho fundamental a una tutela jurisdiccional.

Igual (o más grave) problema encontramos en algunos supuestos cuando la pretensión es estimada. Véase. El profesor Agapito Pérez Sosa fue notificado, el 19 de febrero de 2020, la Resolución Administrativa n.º 125-2020-UGEL, que le reconoce la bonificación especial por preparación de clases en la suma de diez mil quinientos soles con treinta y tres céntimos (S/ 10 500.33), como reintegro de los montos no pagados desde noviembre de 1992 hasta mayo de 2012. Han pasado las semanas y, al primero de marzo, la administración no ha cumplido con el pago al que ella misma se obligó; por lo que Agapito decide demandar ante el juez constitucional en el proceso de

Cumplimiento. El juez verifica que el mandato objeto de cumplimiento cumple con los requisitos que exige el precedente Villanueva Valverde; razón por la cual, ampara la demanda. El procurador de la Unidad de Gestión Educativa Local del Santa (Ugel Santa) apela la sentencia, empero se rechazan sus argumentos de apelación habida cuenta de que estamos frente a un mandato claro, individualizado, no sujeto a controversias complejas y con monto determinado. Ahora, maliciosamente, el abogado del profesor Agapito decide probar suerte solicitando el cumplimiento de la misma resolución en el proceso urgente del contencioso-administrativo laboral. El procurador de la Ugel Santa no excepciona la evidente cosa juzgada; por lo que el juez ordinario ampara la demanda aplicando el precedente Villanueva Valverde (al igual que el juez constitucional). El colegiado superior confirma la venida en grado. La consecuencia de esto es que tenemos dos sentencias (una en la vía constitucional y otra en la vía ordinaria) que exigen el pago de una suma de dinero al Estado por un mismo mandato, lo cual nunca será identificado por los funcionarios de la Ugel Santa pues almacenan la información de pago por número de expediente y no por beneficiario ni monto a pagar. Se advierte pues, una evidente afectación económica al presupuesto del Estado.

Estos son pues los dos escenarios vulneratorios de derechos que se aperturan como consecuencia de la aplicación del precedente Villanueva Valverde y, si bien uno de los escenarios se configura con la complicidad de una precaria defensa de los intereses del Estado que ejercen los procuradores, no debe pasarse por alto que la causa del problema es la aplicación de los precedentes vinculantes por la sola razón de que son expedidos por alguna de nuestras Cortes de vértice. Hay, más que todo, un argumento de autoridad que de razonabilidad.

En el presente trabajo de tesis 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.

El dispositivo legal precitado se regula 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.

1.1.2. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

El objeto de la presente investigación son las sentencias en los procesos contencioso-administrativos urgentes laborales, cuya pretensión sea el cumplimiento de una actuación a la que la Administración se encuentra obligada por mandato de una ley o en

virtud a un acto administrativo firme, en la Corte Superior de Justicia del Santa, donde se haya aplicado el precedente Villanueva Valverde, durante el año 2018.

1.1.3. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

Luego de realizar la búsqueda correspondiente en los repositorios de las universidades del Perú, se ha llegado a la conclusión de que, a nivel de tesis tanto de pregrado como de posgrado, sobre la relación entre proceso constitucional de cumplimiento y proceso contencioso-administrativo urgente, hay solo una publicación en la Universidad Católica de Santa María, en Arequipa. La tesis es para obtener el título profesional de abogado, presentada por el entonces bachiller Luis Ángel Vásquez Dongo, titulada “El proceso constitucional de Cumplimiento frente al proceso contencioso administrativo urgente: una nueva perspectiva para una tutela más idónea frente a las pretensiones de Cumplimiento contra la Administración Pública”.

En el trabajo de tesis mencionado hay interesantes puntos a destacar. En primer lugar, Vásquez (2021) informa que, de manera extraña, el proceso contencioso-administrativo urgente, formalmente, cuenta con plazos más cortos de duración, en comparación con el proceso constitucional de cumplimiento. Aduce el autor que esto es así, en razón a que el proceso de cumplimiento toma la regulación del proceso de amparo, destinado a la tutela de derechos constitucionales más complejos que el que se tutela en el proceso de cumplimiento. De las doscientas sentencias revisadas como muestra, se concluyó que, en promedio, el proceso constitucional dura 298.28 días calendarios; mientras que el proceso ordinario, 197.26.

En segundo lugar, pese a lo anterior, se enfatiza en que el proceso de Cumplimiento tiene mejores recursos de ejecución, en comparación con el proceso contencioso-administrativo urgente. Y es que el proceso constitucional habilita la facultad de realizar una ejecución anticipada de la sentencia; asimismo, de mantenerse renuente la autoridad

administrativa, el juez puede disponer la destitución de aquel; todo esto sin obviar la responsabilidad penal que podría establecerse una vez que se inicie el proceso correspondiente.

En tercer lugar, se concluye que el proceso contencioso-administrativo urgente es la vía igualmente satisfactoria al proceso de cumplimiento, dado que cumple con todas las características para serlo. De ahí que, luego de analizar una muestra de cien sentencias de procesos de cumplimiento, expedidas en la región de Arequipa, se advierte que el 77% son declaradas improcedentes, en etapa de calificación por existir una vía igualmente satisfactoria, que es precisamente el proceso contencioso-administrativo urgente.

Finalmente, en cuarto lugar, como propuesta elabora un proyecto de ley, para modificar el otrora Código Procesal Constitucional (entonces vigente), a fin de marcar más nítidamente los supuestos de procedencia del proceso de cumplimiento. En la propuesta se aprecia que consigna la regla vinculante del precedente Villanueva Valverde como un artículo legal. Al respecto, en el presente trabajo de tesis se considera que esta propuesta es innecesaria porque el precedente vinculante tiene fuerza de ley; por lo que da lo mismo si se incluye en una norma legal que si se deja en una decisión judicial. Al parecer, el autor de la tesis que se resume tiene un problema de comprensión de la fuerza vinculante que tienen los precedentes constitucionales. Salvo por este punto, se concuerda con todo lo demás y se valora el importante aporte que trae la corroboración de las afirmaciones con la realidad del Distrito Judicial del Arequipa.

Hay otros trabajos de tesis que se han publicado sobre el proceso contencioso-administrativo y sobre el proceso constitucional de cumplimiento; empero, en ninguno de ellos se amalgama su relación, como en la tesis que se acaba de resumir. Sin

perjuicio de ello, se dejan anotadas algunas atingencias sobre cada uno de los procesos objeto de estudio.

De esta manera, Coronado (2018), en su tesis de maestría intitulada “La actividad probatoria recogida en el proceso contencioso-administrativo y su relación con la vulneración del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva”, explica clara y detalladamente la evolución del proceso contencioso-administrativo en las Constituciones peruanas, el cual precisa que hizo su primera aparición en la Constitución de 1867 y adquirió mayor desarrollo en 1979, con la Constitución de ese año (p. 4). Además, tras una encuesta realizada a jueces, fiscales y abogados especialistas en Derecho contencioso-administrativo concluyó que la actual regulación de la etapa probatoria del proceso contencioso-administrativo implica una vulneración al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva (Coronado, 2018, pp. 22-23).

Esta conclusión encuentra respaldo con lo sostenido por Salas (2018), quien justifica por qué el actual proceso contencioso-administrativo no es más ya un proceso de anulación, sino de plena jurisdicción en el que se garantizan los derechos constitucionales (p. 44). Entonces, se concluye lisa y llanamente que, si el proceso contencioso-administrativo es de plena jurisdicción no puede ir en contra de los derechos constitucionales que pretende proteger, siendo uno de ellos el de la tutela jurisdiccional efectiva. Aunque el desarrollo de Salas se decanta por el proceso contencioso tributario no podemos omitir sus precisiones sobre el proceso contencioso como uno de jurisdicción plena. Estos aportes se encuentran contenidos en su tesis de maestría intitulada “La plena jurisdicción en el proceso contencioso tributario”.

De otro lado, si se quiere hablar de precedentes, necesariamente tiene que acudir a la célebre tesis de Dyer (2014) que ha traspasado el empastado tradicional de las tesis para cobijarse en la tapa rústica de un libro bastante consultado por investigadores y

operadores del Derecho. En su tesis de titulación “Una historia de desconfianza: el precedente constitucional a través del análisis cultural de derecho”, el autor presenta un interesante estudio comparado del precedente peruano y del proveniente de Inglaterra, Reino Unido y Estados Unidos, precisando en una de sus conclusiones que pese al desarrollo anglosajón del precedente, existe en el derecho romano un antecedente importante que tiene que ver con la seguridad jurídica, que es precisamente el valor que subyace a la teoría del precedente que recoge nuestro Estado (p. 316).

Como es de saberse, el precedente peruano dista ostensiblemente del precedente inglés. Aporta Ramírez (2018) en este postulado cuando en su tesis de maestría “Los hechos en el precedente: fundamentos para una reconstrucción racional del precedente constitucional en el Perú” concluye que los precedentes en el Perú cuentan con una formación abstracta, esto es, se crean a partir de una ausencia de conexión entre el precedente y los hechos: se fijan como extremo vinculantes aquellos razonamientos que no son la *ratio decidendi* (p. 118). En complemento, Morales (2017) en su Tesis de Maestría “El precedente constitucional vinculante y su aplicación por el Tribunal Constitucional” comprueba, luego de un análisis global a los precedentes constitucionales emitidos en el periodo 2005-2015, que la emisión de los precedentes constitucionales vinculantes se ha caracterizado por abordar temas coyunturales y de poca relevancia constitucional, lo que demuestra que la mayoría de temas regulados son de carácter legal (p. 176). Ha imperado lo político por sobre lo jurídico, parece decretar.

Dentro de la teoría del precedente, el tópico referido a su aplicación es muy importante. Y como su aplicación es dada por los jueces, es interesante el estudio que pueda hacerse en la relevancia que tienen los precedentes en la motivación judicial en las diferentes instancias. Como quiera que en el presente trabajo se cuestiona la aplicación del precedente Villanueva Valverde por parte de los jueces especializados, debemos

recordar lo que, con acierto, ha señalado Aguedo del Castillo (2014), en la sexta conclusión de su tesis de maestría “La jurisprudencia vinculante y los acuerdos plenarios y su influencia en la adecuada motivación de las resoluciones judiciales”, donde precisa que las decisiones judiciales, desde una perspectiva de origen, no gozan de legitimidad democrática, pues la elección de magistrados no deriva de manera directa de la democracia y muchas de sus decisiones son incluso de carácter contramayoritario, lo cual exige que la legitimidad de los fallos sea defendido desde un punto de vista argumentativo y pueda ser oponible a quienes se encuentran afectados por la resolución final del juez (pp. 170-171).

Específicamente sobre el precedente Villanueva Valverde, Morales (2017) ha explicado que fue dictado con el propósito de restringir las condiciones de procedibilidad del proceso de cumplimiento, propósito este que si bien pudo tener una buena intención 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 (p. 103).

1.2. ENUNCIADO DEL PROBLEMA

¿Es correcto que, en el distrito judicial del Santa, los jueces apliquen el precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes laborales, cuya pretensión sea el cumplimiento de una actuación a la que la Administración se encuentra obligada por mandato de una ley o en virtud a un acto administrativo firme?

1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.3.1. OBJETIVO GENERAL

Determinar si es correcto que, en el distrito judicial del Santa, los jueces apliquen el precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes laborales, cuya pretensión sea el cumplimiento de una actuación a la que la

administración se encuentra obligada por mandato de una ley o en virtud a un acto administrativo firme.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- A.** Desarrollar las características del proceso contencioso-administrativo urgente laboral.
- B.** Determinar el alcance del precedente constitucional Villanueva Valverde respecto al proceso constitucional de cumplimiento.
- C.** Explicar los supuestos de vulneración al derecho a la motivación, con especial mención a la falta de motivación externa de las resoluciones judiciales.
- D.** Determinar si con la aplicación del precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes laborales se vulnera el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.
- E.** Analizar las sentencias sobre procesos contencioso-administrativos urgentes laborales en el distrito judicial del Santa, durante el 2018.

1.4. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

No es correcto que, en el distrito judicial del Santa, los jueces apliquen el precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes laborales, cuya pretensión sea el cumplimiento de una actuación a la que la Administración se encuentra obligada por mandato de una ley o en virtud a un acto administrativo firme, porque al ser este precedente de aplicación exclusiva al proceso constitucional de cumplimiento, su invocación en la sentencia contencioso-administrativa laboral hace que esta incurra en una indebida motivación externa; incluso cuando el mandato incumple requisitos mínimos de ejecutabilidad, situación en la que, en aplicación del principio de *quien puede lo más puede lo menos*, el juez ordinario deberá optar por no

invocar el precedente Villanueva Valverde y resolver la causa con las normas jurídicas pertinentes.

1.5. VARIABLES

1.5.1. VARIABLE INDEPENDIENTE

Aplicación del precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes laborales.

1.5.2. VARIABLE DEPENDIENTE

Indebida motivación externa de la sentencia.

1.6. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo de tesis es importante en razón a que permite identificar que la aplicación del precedente Villanueva Valverde en manos del juez del contencioso-administrativo es perjudicial, a nivel procesal o económico, para las partes del proceso urgente. El identificar esta aplicación perjudicial permitirá, sobre todo al juez del proceso contencioso-administrativo, que en sus futuras resoluciones se abstenga de aplicar el citado precedente constitucional.

Y es que si los jueces especializados en lo contencioso-administrativo laboral de la Corte Superior de Justicia del Santa dejan de aplicar el precedente Villanueva Valverde en los procesos urgentes que sentencian, conforme se está proponiendo en el presente trabajo de investigación, se benefician eventual y circunstancialmente las partes del proceso: Por un lado, (a) respecto al demandante, este tendría esclarecido la vía procesal idónea para la tutela a su derecho a exigir la eficacia de una norma legal o acto administrativo firme, lo que garantiza, incluso, la seguridad jurídica.

De otro lado, (b) respecto al demandado (que, a diferencia del ordenamiento colombiano siempre es una entidad) no se verá obligado a pagar por partida doble un

beneficio que le asiste al administrado que demandó previamente o bien en el proceso constitucional de cumplimiento o bien en el proceso contencioso-administrativo urgente, con ello se salvaguardan los recursos públicos que podrían direccionarse al pago de otras obligaciones en el sector público.

De esta manera queda justificada la conveniencia práctica del presente trabajo de tesis. Por su parte, la conveniencia teórica se explica con los aportes que a nivel de conclusiones se realizará en el trabajo. Se aporta desde las conclusiones que se establecen respecto al origen del proceso de cumplimiento y del proceso contencioso-administrativo hasta la postura que se asume sobre la irregularidad del criterio judicial tomado por los jueces especializados en lo contencioso-administrativo laboral, del Distrito Judicial del Santa, referido a la aplicación del precedente Villanueva Valverde.

Asimismo, el presente trabajo también es actual, toda vez que, si bien el estudio de este problema de aplicación del derecho se efectúa respecto del año 2018; sin embargo, es una aplicación judicial que data hasta la actualidad; razón por la cual, tanto el estudio como las conclusiones que se arriben en este trabajo servirán para mejorar la actual resolución de casos. Es más, el proceso constitucional de cumplimiento es analizado a la luz del Nuevo Código Procesal Constitucional, algo que a nivel de tesis no se ha hecho hasta ahora y, a nivel de trabajos académicos, solo se cuenta con el aporte del profesor Sosa (2021).

1.7. ESTRUCTURA DEL TRABAJO

Para comprobar la validez de la hipótesis planteada es importante, en el primer capítulo, realizar un parangón entre el proceso contencioso-administrativo urgente y el proceso de cumplimiento. Si bien cada uno de estos procesos será analizado separadamente en subcapítulos independientes, no es menos cierto que en el segundo subcapítulo (sobre el

proceso de cumplimiento) anotaremos los puntos de contacto del proceso constitucional y el proceso ordinario que son de interés.

El propósito de este desarrollo es concluir que ambos procesos son legalmente casi iguales, diferenciándose solo en los plazos de las actuaciones procesales (por un par de días). Como esta sutil diferencia no es suficiente para justificar la existencia de dos procesos iguales, regulados de manera separada, indirectamente, se formulará una invitación a averiguar si hay alguna razón (más allá de la ley, pero dentro de nuestro sistema de fuentes) que permita advertir una diferencia entre el proceso urgente y el proceso de cumplimiento. Así pues, se resuelve que el rasgo diferenciador lo fijó un precedente vinculante emitido por el Tribunal Constitucional, contenido en el Expediente n.º 168-2005-PC/TC (precedente Villanueva Valverde).

En el segundo capítulo de la investigación se desarrolla el derecho a la debida motivación, como es de esperarse, de la mano con las sentencias del Tribunal Constitucional peruano, que ha establecido las diferentes formas de vulnerar la garantía procesal antes aludida. Y esto es importante porque toma sentido con lo expuesto en el capítulo anterior ya que cuando se aplica incorrectamente un precedente, el juez no hace sino incurrir en una indebida motivación externa de su decisión.

Ahora, cuando una decisión judicial se expide contrariando un derecho constitucional, como es la debida motivación de las resoluciones judiciales, la consecuencia que acarrea es la nulidad de la sentencia. Esto quiere decir que el juez que emitió la decisión irregular debe volver a expedirla, esta vez, corrigiendo su error. Sin embargo, cuando el levantamiento del error del juez no afecte la decisión del caso, cabe preguntarse si la nulidad deviene (o no) en inoficiosa. Esto también es parte del contenido del segundo capítulo y resulta pertinente porque ahí se reflexiona sobre las alternativas que tiene el

juez al momento de juzgar, asimismo también se analiza la forma de resolver desde la perspectiva de la Sala Superior.

El tercer capítulo es casuístico. Todo el marco legal, jurisprudencial y doctrinario expuesto en los capítulos anteriores se materializan al momento de analizar las sentencias de los procesos contencioso-administrativos donde, sorpresivamente, aplicaron una regla jurisprudencial vinculante impertinente, que solo debe aplicarse en el proceso constitucional de cumplimiento. La primera alternativa que tendrá el colegiado de revisión es anular la sentencia, sin embargo eso podría ser inoficioso. Por consiguiente, por lo menos, dicho colegiado debería detallar en su sentencia la forma correcta de motivar la decisión del caso (con las reglas pertinentes). No obstante, en la práctica eso no ocurre.

Un valor agregado que tiene la presente tesis es el empleo de datos estadísticos de la Corte Superior de Justicia del Santa, específicamente de sus dos únicos órganos jurisdiccionales en todo el distrito judicial que conocen los procesos contencioso-administrativos laborales. Ahí se podrá apreciar si los jueces ordinarios aplican (o no) el precedente constitucional contenido en el Expediente n.º 168-2005-PC/TC y si su proceder, además de incurrir en una vulneración a la motivación externa de su decisión, afecta colateralmente otros derechos de las partes del proceso, lo cual pone en mayor alerta esta irregular situación.

Como se ha venido explicando, aplicar sin justificación el precedente Villanueva Valverde al proceso contencioso-administrativo urgente tiene implicancias jurídicas y económicas relevantes, a nivel privado y público: (i) en una eventual situación en la que el juez del proceso contencioso administrativo urgente desestime la pretensión incoada aplicando el precedente constitucional, es evidente que así también procederá el juez constitucional (aplicando, como debe ser, el precedente). Esto dejará al

justiciable sin una vía idónea para la tutela del derecho constitucional a exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos firmes; por tanto, se perjudica jurídicamente al demandante, en este primer supuesto. De otro lado, (ii) también hay perjuicios si el pronunciamiento judicial ampara la pretensión, pues el demandante podría exigir la tutela a su derecho a la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos firmes tanto en la vía ordinaria (proceso contencioso-administrativo urgente) como en la vía constitucional (proceso de cumplimiento), lo que, en la práctica, es posible habida cuenta de la precaria defensa de los procuradores quienes no excepcionan una evidente cosa juzgada. Por tanto, lo que se tiene son dos sentencias judiciales que requieren el cumplimiento del beneficio administrativo o legal (casi siempre económico) reconocido al demandante. En este segundo supuesto, se perjudica económicamente al Estado.

1.8. BREVE REFERENCIA DE LOS MÉTODOS EMPLEADOS Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

En primer lugar, corresponde señalar que el enfoque que toma la presente investigación es mixto porque satisface tanto al enfoque cualitativo como al enfoque cuantitativo. Por un lado, se cumple con el enfoque cualitativo cuando se analizan, interpretan y explican los fenómenos jurídicos que se derivan de la aplicación del derecho (precedente judicial) en manos de los jueces (contencioso-administrativos). De otro lado, se cumple con el enfoque cuantitativo al momento en que se presentan cuadros estadísticos que permiten ordenar la casuística objeto de análisis para sistematizar la información obtenida de primera mano.

En segundo lugar, respecto a los métodos generales, se hará uso del método inductivo, método que es característico de las investigaciones cualitativas. El método inductivo se

dirige de lo particular a lo general, de esta manera se analizarán casos en lo que se evidencien los perjuicios que ocasiona la aplicación del precedente Villanueva Valverde por los jueces especializados en lo contencioso-administrativo laboral de la Corte Superior de Justicia del Santa.

Asimismo, la presente investigación, por su naturaleza, es de tipo descriptiva y, por su finalidad, es aplicada, en la medida en que los postulados teóricos del derecho se interpretan para dar solución a la problemática planteada.

Por último, es relevante también indicar que los métodos jurídicos a emplear son el exegético, para analizar el contenido normativo de los procesos de cumplimiento y urgente del contencioso-administrativo. Asimismo, dada la confrontación de las teorías con casos prácticos, se aplicará también el método funcional. Se finaliza con la aplicación del diseño de investigación acción, dado que se termina por concluir como propuesta la necesidad de que el juez deje de aplicar el precedente; es decir, se concluye con una propuesta de inacción del juez.

1.9. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA BIBLIOGRAFÍA EMPLEADA

Respecto al proceso contencioso-administrativo urgente, son relevantes sobre todo la literatura nacional, por el diseño legal particular peruano para regular este proceso. De esta manera, se tendrá en cuenta el único libro que sobre esta vía procedimental se ha publicado, este es, del autor Luis Huamán Ordóñez. Ahí se analiza el proceso urgente a plenitud, es decir, desde una perspectiva histórica, procesal (con énfasis en la tutela diferenciada) y jurisprudencial, con sentencias relevantes de algunas Cortes Superiores de Justicia. Lo demás que hay sobre el proceso urgente son ensayos, dos específicamente, del abogado Javier Jiménez Vivas y del profesor Omar Sumaria Benavente. Todo este material bibliográfico permitirá determinar el sentido y alcance

del proceso urgente y formar una base sólida para entrar en su comparación con el proceso constitucional de cumplimiento.

El proceso de cumplimiento sí ha tenido mayor desarrollo doctrinal, por lo menos hasta 2014, que es la fecha en la que se registra la mayor cantidad de literatura. A nivel jurisdiccional ha habido una disminución en sus ingresos al Tribunal Constitucional. Hasta 2008, según refiere el profesor Sosa (2009), era el segundo proceso más utilizado, solo seguido del proceso de Amparo. Luego, para 2009, fue el tercero (seguido del Amparo y el Habeas Corpus). En la actualidad, según estadística del Tribunal Constitucional de 2021, se tiene un total de 2 510 ingresos por el proceso de Amparo, 1 081 por el proceso de Habeas Corpus, 215 por el proceso de Habeas Data, 194 por el proceso de Cumplimiento. Le siguen los procesos de Inconstitucionalidad (33) y de Conflicto Competencial (7).

Es decir, el proceso de cumplimiento no era un proceso poco recurrente por los ciudadanos para satisfacer sus intereses. Es más, a la fecha, podría concluirse que se recurren continuamente, sin embargo la estadística del Tribunal Constitucional solo manifiesta las causas que han llegado a su conocimiento, cuando, en buena cuenta, un buen porcentaje de demandas puede quedarse solo con criterio de Sala Superior y no necesariamente alcanzar el recurso de agravio constitucional.

Ahora, si bien lo mencionado es cierto, debe indicarse también que el proceso de cumplimiento ha sido desarrollado por la doctrina siempre acompañado de los demás procesos constitucionales. Solo encontramos en la publicación de Francisco Gómez Sánchez Torrealva un libro completo del proceso constitucional que referimos, empero la mitad del libro versa sobre modelos de escritos para abogados; y es que es un manual práctico. Los textos que incluyen dentro de su contenido al proceso de cumplimiento y que analizaremos en la presente tesis son los libros del exmagistrado del Tribunal

Constitucional Gerardo Eto Cruz y del iusadministrativista Christian Guzmán Napurí, quien hace un análisis funcional de los procesos constitucionales de tutela de derechos.

Los ensayos son el grueso de las fuentes bibliográficas y están encabezados por dos bastante completos del asesor jurisdiccional del Tribunal Constitucional Juan Manuel Sosa Sacio. En el primer ensayo, publicado en 2009, da detalles del origen histórico del proceso, así como de su precedente más importante. Es un ensayo fundamental para el conocimiento del proceso de Cumplimiento. En su segundo ensayo, publicado en 2021, comenta (o más precisamente, critica) las modificaciones a este proceso incorporadas en el Nuevo Código Procesal Constitucional.

Luego también se revisan los trabajos del profesor Omar Sar Suárez (también asesor del Tribunal Constitucional) y del profesor Luis Castillo-Córdova.

Ahora, al ingresar al estudio del proceso de cumplimiento, se revisará inevitablemente el precedente Villanueva Valverde. Por eso, será menester realizar algunas anotaciones sobre teoría del precedente. Para ello, no agenciaremos del libro fundamental al respecto, este es, la publicación de Rupert Cross y Harris, “El precedente en el Derecho inglés”. No suficiente con ello, se revisará también el precedente desde una perspectiva latinoamericana, lo que encontraremos en la publicación del profesor brasileño Hermes Zaneti en su “Valor vinculante de los precedentes”. Y, a nivel nacional, consideramos relevante el análisis de la conocida tesis del profesor Edward Dyer. Ahora, interpretar el precedente como regla jurídica no es cosa sencilla, por eso será objeto de revisión también las “Técnicas de interpretación jurídica” del profesor Pierluigi Chiassoni y vincular este razonamiento al precedente, lo que se logrará explicar luego de revisar el “Pensar como abogado” de Frederick Schauer.

En el segundo capítulo, cuando corresponda reflexionar sobre la garantía de la debida motivación, será material importante las publicaciones sobre Argumentación jurídica que tienen los profesores Marina Gascón Abellán y Alfonso García Figueroa; así como la de Manuel Atienza (“Las razones del Derecho”) y la introducción al razonamiento de Toulmin, Rieke y Janik. A nivel nacional, en la presente tesis se acogerán las reflexiones publicadas por el juez Edwin Figueroa Gutarra en su “Derecho a la Debida Motivación”.

Finalmente, el tercer capítulo, por ser eminentemente casuístico, no requerirá una sesuda consulta bibliográfica, mas sí aplicar los conceptos y reflexiones explayadas en los capítulos anteriores, para completar el análisis de los casos.

II. MARCO TEÓRICO, LEGISLACIÓN Y CASUÍSTICA

CAPÍTULO I: PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO URGENTE Y PROCESO DE CUMPLIMIENTO

SUBCAPÍTULO I: PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO URGENTE

1.1. MODELOS DE JUSTICIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Así como los constitucionalistas hablan de una justicia constitucional, de la cual se ha escrito innumerables libros; los iusadministrativistas hablan de una justicia administrativa, la cual no ha tenido desarrollo bibliográfico prolijo bajo ese nombre como sí lo ha tenido la justicia constitucional; empero no se puede negar el gran aporte que la doctrina ha brindado a la comprensión del proceso contencioso-administrativo, que en buena cuenta es una manifestación importante de aquella justicia administrativa.

Por eso, corresponde identificar cuáles son los modelos de la justicia administrativa. Por un lado, existe el modelo francés; por el otro, el modelo de sistema judicialista. El presente acápite es expositivo y debe tomarse así porque no sería adecuado criticar el primer modelo, por sus evidentes limitaciones, debido a que obedeció a un momento

determinado, influenciado de la circunstancia, que lo llevó a ser considerado como muy bueno. Sin embargo, hoy sería imposible mantenerlo en un ordenamiento jurídico que tenga al equilibrio de poderes como una de sus banderas.

El modelo francés es una fotografía de un modelo originado con la Revolución francesa. Y lo es porque, en la actualidad, Francia no aplica ese modelo tal cual lo aplicó en su origen. No podría aplicarlo porque las exigencias de tutela de los derechos de las personas está ahora muy calada en todo ordenamiento jurídico y Francia no es la excepción. Así que, para dar detalles de este modelo, se optará por utilizar los verbos en tiempo pasado.

El modelo francés, que como tal, tuvo una fuerte influencia de la separación de poderes, partió de la premisa de que juzgar es administrar. Por consiguiente, el deber de juzgar a la administración no lo podía hacer nadie más que ella misma. Encomendar esa atribución al Poder Judicial implicaría una intromisión competencial en el fuero del Poder Ejecutivo, toda vez que la administración estaba vinculada a este poder. Además, el juicio que efectuaba la propia administración a sus actos estaba abocado a analizar el cumplimiento de la legalidad en la expedición de actos administrativos.

De lo expuesto se concluye que, en el modelo francés de justicia administrativa, *quien* juzgaba era la propia administración, a través del Consejo de Estado, y lo hacía *sobre* el respeto a la legalidad que haya guardado el acto administrativo. No interesaba, por consiguiente, la afectación a los derechos de los administrados, si antes se respetaba la ley. Se entendía que toda ley era justa.

Un dato importante es que, según Schwartz (citado por Huapaya, 2019, p. 19), “(...) el Consejo de Estado siempre fue una verdadera ‘corte’ –en el sentido judicial del término– y no una autoridad administrativa más (...)”. Eso se sostuvo hace más de

medio siglo. Con todo, no debe ignorarse, finalmente, que en el modelo francés el cuestionamiento a la legalidad de los actos administrativos era excepcional.

Por su parte, el modelo del sistema judicialista –por trazar una línea comparativa con el modelo francés– consiste en permitir que el Poder Judicial intervenga en la resolución de conflictos derivados del contenido de los actos administrativos. Es decir, el sistema judicialista se diferencia del modelo francés en la autoridad a quien se le encarga la función de revisión de la validez de los actos administrativos. No se puede sostener que la diferencia también alcance a lo que se juzga (legalidad o violación a derechos fundamentales de los administrados) porque esto ha pasado a ser un objeto producto de la evolución: el modelo francés hoy también tutela derechos fundamentales, empero con sus limitaciones de competencia.

Respecto al juicio que se hace en favor de los derechos fundamentales que eventualmente vulnere la administración, es importante mencionar que la naturaleza de este juicio requiere la especialización del órgano que juzga, sea un consejo administrativo o un Poder Judicial. Y es que las relaciones entre autoridad y administrado se han desarrollado a tal punto que podemos hablar de relaciones en el ámbito del urbanismo, de la energía, las telecomunicaciones, los recursos hídricos, el medio ambiente, por decir solo alguno de ellos. Por tanto, a los jueces o consejeros que resuelvan las controversias aquí no les bastará el conocimiento (así sea profundo) en Derecho Administrativo; sino que será necesario profundizar en las distintas regulaciones. De ahí que, para el sistema judicialista, resulta importante que los Poderes Judiciales creen órganos jurisdiccionales especializados en lo contencioso-administrativo, por lo menos.

Para encontrar un punto de contacto con el proceso contencioso-administrativo urgente,

que es lo que en el presente trabajo se estudia, corresponde mencionar que la concepción de un proceso contencioso-administrativo, en cualquiera de los modelos mencionados, se desarrolla como un cuestionamiento a los actos de la Administración, mas no a las omisiones. Por consiguiente, el proceso contencioso-administrativo urgente, como proceso que tutele el derecho a la eficacia de la ley y actos administrativos, no está contenido ni en el modelo francés, ni en el modelo judicialista. Sin embargo, ajustando el sentido y alcance de ambos modelos, se puede concluir que, la pretensión consistente en el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, puede hacerse valer tanto en la vía administrativa (sin intervención del Poder Judicial), como es el caso colombiano, y sería lo más cercano al modelo francés; así como, también puede hacerse valer con la intervención del juez, lo que nos coloca en el campo de acción del modelo judicialista, y que es lo que se aplica en el Perú.

1.2. 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 resolutivo, 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 resolución.

Por consiguiente, aun cuando en denominación los Consejos de Estado peruanos coincidían con el órgano francés; 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.

1.3. DEL ANÁLISIS DE LA LEGALIDAD A LA REVISIÓN DE LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ADMINISTRADO, EN EL PERÚ

Para que un Estado se ordene, necesariamente debe emitir actos administrativos suscritos por las autoridades administrativas, cuya competencia para ello esté

determinada claramente en la ley. Entonces la expedición de actos administrativos es tan antigua como el origen mismo de los Estados. Ocurre que, no desde ahora, sino desde el origen del Estado, la autoridad actúa conforme a sus intereses particulares y no en base al interés público. Esto genera la necesidad de cuestionar las actuaciones del Estado, a través de un proceso, sea administrativo puro o judicial.

Ocurre también que los actos administrativos emitidos por la autoridad, sin necesidad de afectar el interés público, transgreden derechos de los particulares, ya sean derechos materiales indirectamente (como el derecho de propiedad cuando una municipalidad dispone la construcción de una carretera) o derechos procesales directamente (ya sea el debido procedimiento o el derecho de defensa). Tales actos administrativos serán ejecutados en virtud a la denominada autotutela pública, según la cual la Administración pública garantiza la eficacia de sus propias decisiones.

Dada la inevitable ejecutoriedad de los actos administrativos referidos, también hay necesidad de cuestionar el proceder de la Administración Pública. Como lo advierte el profesor Espinosa-Saldaña (2012), “siempre está presente el riesgo de que dichas Administraciones no actúen conforme a derecho y vulneren los derechos fundamentales de algunos ciudadanos.” (p. 11)

Con lo expuesto, todo ordenamiento jurídico apuesta, en primer lugar, por la autocomposición del conflicto que pudiese surgir, dando lugar a los recursos administrativos. Sin embargo, si los intereses no se han satisfecho en la vía administrativa, la solución deberá hallarse en sede judicial, donde el juez debe actuar con imparcialidad y respeto hacia las garantías del proceso prescritas en la Constitución.

Por eso, resulta iluso entender que el conflicto se agote en el proceso administrativo porque, en administraciones incipientes como la de los países tercermundistas, el

funcionario competente para resolver el proceso administrativo, es el mismo que expidió el acto administrativo; y es un colegiado o tribunal afín el competente para resolver en segunda instancia administrativa. Por tanto, la decisión que resulte luego de que la controversia sea llevada al mismo órgano que emitió la decisión cuestionada o uno afín será casi siempre la misma, esta es, que se mantenga la validez de dicho acto administrativo. Frente a este escenario, desfavorable para el administrado, el Derecho creó la posibilidad de que los actos administrativos sean cuestionados judicialmente, dando origen al denominado proceso contencioso-administrativo.

Con la vigencia de la Ley n.º 27584, Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, este tipo de proceso dejó de ser un mero proceso de nulidad, es decir, uno cuyo propósito era declarar solo la nulidad (y no la reforma) del acto administrativo impugnado; y pasó a ser un proceso de jurisdicción plena, esto es, un proceso con el propósito de preservar la supremacía de la Constitución y la plena vigencia de los derechos fundamentales.

La consecuencia de que el proceso contencioso-administrativo haya sido de nulidad era que el órgano jurisdiccional actuaba limitadamente solo dejando sin efecto los actos administrativos irregulares y derivando a la administración la potestad de reconocer el derecho, pese a que judicialmente ya se habría solucionado la controversia, lo cual hacía que la satisfacción de los intereses de los administrados se vea postergada. El cambio de paradigma procesal (de mera nulidad a jurisdicción plena) fue, qué duda cabe, beneficioso para el administrado.

Es de interés detenerse en el modelo de nulidad del proceso contencioso-administrativo para dar una explicación completa de los antecedentes de este proceso. Así pues, antes de la vigencia de la Ley n.º 27584, que implanta el modelo de jurisdicción plena, el

proceso contencioso-administrativo (con modelo de nulidad) se encontraba regulado en el Código Procesal Civil, publicado el 22 de abril de 1993, específicamente en sus artículos 540 a 545, que contenían las disposiciones referidas a la impugnación de acto o resolución administrativa.

El artículo 540 del Código Procesal Civil prescribía lo siguiente:

La demanda contencioso-administrativa se interpone contra acto o resolución de la administración a fin que se declare su invalidez o ineficacia.

Se excluyen aquellos casos en que la ley, expresamente, declara inimpugnable lo resuelto por la autoridad administrativa.

En el citado dispositivo legal logra apreciarse el claro propósito impugnar judicialmente las decisiones administrativas para conseguir solamente que estas sean dejadas sin efecto. En aquel entonces era impensado que el órgano jurisdiccional pueda ordenar a la administración a actuar de una determinada forma porque esto sería tanto como intervenir en la competencia de la autoridad administrativa correspondiente. Años más tarde, el legislador se daría cuenta que estaba equivocado o que no estaba regulando todos los supuestos de la vida.

Sobre la regulación del proceso de impugnación de acto o resolución administrativa, se lee en el Diario de Debates de la Primera Legislatura Ordinaria de 2001 de la Ley n.º 27584³, que, a decir del congresista Estrada Pérez, miembro de la Comisión de Justicia del Congreso, tal proceso estuvo regulado de manera “(...) inadecuada e inaparente, de tal suerte que constituye uno de los obstáculos más serios para el fluido funcionamiento de la administración de justicia (...)” (p. 2160). El legislador reconoció que el tan

³ Texto no publicado en el Diario Oficial “El Peruano”, empero, a solicitud del Ministerio de Justicia, fue enviado por el Congreso de la República, mediante Oficio n.º 294-2007-DGP/CR, del 27 de diciembre de 2007 y se puede revisar en el siguiente enlace: http://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Debates_2/2001/DICIEMBRE/Ley_27584_07-12-01.pdf.

importante proyecto de ley fue elaborado por el gobierno de transición del Dr. Valentín Paniagua Corazao y que al no haber sido presentado pese al paso del tiempo, la Comisión de Justicia del Congreso lo hizo suyo, lo evaluó y lo discutió, para que finalmente haya sido aprobado, por unanimidad, con 76 votos a favor.

Hasta este momento es importante comprender que el modelo de nulidad del proceso contencioso-administrativo *per se* solo es perjudicial en la medida en que la judicatura, que actúa como instancia revisora de las actuaciones administrativas, no brinde una tutela adecuada al derecho que se discute. Es decir, el modelo de nulidad es insuficiente porque no reconoce derechos ni declara una nueva situación jurídica, asuntos estos que se encuentran dentro del ámbito del modelo de jurisdicción plena. O, lo que es lo mismo, el modelo de nulidad es insuficiente y el modelo de jurisdicción plena termina siendo más completo porque incluye la declaratoria de nulidad de las actuaciones administrativas irregulares (modelo de nulidad) y, además, la tutela de los derechos.

Con lo expuesto, se puede concluir que el modelo de nulidad no es malo del todo, sino que sí es insuficiente. Por tanto, si una actuación administrativa solo es revisada con el fin de declarar su nulidad, es una visión sesgada de la judicatura y necesitaría una revisión (adicional) de la actuación administrativa conforme a los derechos fundamentales. Lo primero es una visión legal (modelo de nulidad); lo segundo, una constitucional (modelo de jurisdicción plena).

Un ejemplo claro en la legislación peruana lo encontramos en los denominados procesos de Revisión Judicial, regulados por la Ley n.º 26979 – Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva. Conforme al artículo 23 de esta ley, el procedimiento de ejecución coactiva puede cuestionarse judicialmente mediante el proceso de revisión judicial, con el propósito de que el juez revise si las actuaciones administrativas

coactivas se han expedido cumpliendo las normas previstas para su iniciación y trámite, esto es, que se hayan notificado correctamente. De esta manera, si el juez evidencia irregularidad legal en el procedimiento coactivo declarará su nulidad y dispondrá que se renueven los actos administrativos irregulares. Ese es el límite de las funciones del juez: verificador de la legalidad. No más. Esto se justifica en que para iniciar una cobranza coactiva se parte de una resolución administrativa con calidad de cosa decidida y, por tanto, que causa estado. Si el administrado cuestiona la resolución administrativa que reconoce la obligación principal (monto, causa de la obligación, cumplimiento total o parcial), la demanda de revisión judicial deberá declararse improcedente, a fin de que el ejecutado haga valer su derecho en el proceso especial del contencioso-administrativo.

Por tanto, el proceso de revisión judicial demuestra que legalmente sí puede existir un proceso destinado únicamente a revisar la legalidad del procedimiento administrativo (modelo de nulidad), empero esto no debe mermar la posibilidad de que el administrado tenga la opción de demandar las actuaciones administrativas si considera que vulneran sus derechos fundamentales (modelo de plena jurisdicción). Ambos modelos pueden coexistir, pero no debe existir solo el modelo de nulidad, mas sí el modelo de plena jurisdicción ya que incluye al primero.

1.4. PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN LA LEY N.º 27584

La ley que mejor ha desarrollado el proceso contencioso-administrativo es la Ley n.º 27584, ley que regula el proceso contencioso-administrativo. Según se aprecia del Diario de los Debates, de la Primera Legislatura Ordinaria de 2001, el Congreso de la República del Perú aprobó, por unanimidad, el proyecto de Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, propuesto en el dictamen de la Comisión de Justicia. En el ordenamiento peruano, el contenido del documento precitado es la exposición de motivos de la Ley n.º 27584. La sustentó el parlamentario y reconocido político

cuzqueño Daniel Estrada Pérez.

En su discurso se pueden rescatar tres cosas. La primera, que el proyecto fue elaborado por el Gobierno del señor Valentín Paniagua, en julio de 2001; sin embargo, pese a los requerimientos de la Comisión de Justicia del Legislativo, aquel Gobierno nunca lo presentó, por lo que esta Comisión lo hizo suyo.

La segunda, que se propone un proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción; es decir, se plantea un proceso cuyo propósito no sea advertir meramente la invalidez formal del acto administrativo, sino su invalidez material (cuestión de fondo). Finalmente, la tercera –que fue acotada por el congresista YonhyLescanoAncieta– que con el proceso contencioso-administrativo que se propone, se deja atrás la competencia en primera instancia de las Salas Superiores y en segunda a la Corte Suprema, pasando a ser el juez civil el que conoce en primer grado y en apelación, la Sala Superior, quedando el conocimiento por parte de la Corte Suprema, solo en los casos en que se presente el recurso de casación.

En la exposición de motivos de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo (Ley n.º 27584) no hay mención alguna al proceso sumarísimo que regularía más tarde en su artículo 24, que permite como pretensión que se ordene a la administración la realización de una actuación a la que se encuentre obligada, por mandato de ley o en virtud a un acto administrativo firme.

Este antecedente tuvo la Ley n.º 27584, Ley que regula el proceso contencioso-administrativo. Respecto a su vigencia, si bien en su redacción original previó, en su Tercera Disposición Final, que entraría en vigor a los treinta días naturales siguientes a su publicación, ocurrida el 7 de diciembre de 2001; es también cierto que, en el artículo 1 del Decreto de Urgencia n.º 136-2001, del 21 de febrero de 2001, el legislador amplió

dicho plazo en 180 días, debiendo regir desde el 5 de julio de 2002. Tiempo después, el 16 de marzo de 2002, a través del artículo 5 de la Ley n.º 27684, se estableció un nuevo plazo para la entrada en vigencia de la Ley n.º 27584, fijándose en 30 días posteriores. Por consiguiente, la ley que regula el proceso contencioso-administrativo rige desde el 15 de abril de 2002.

Este cuerpo de normas es un conjunto de disposiciones de desarrollo constitucional. Específicamente, desarrollan el artículo 148 de la Constitución de 1993, que prescribe que las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa.

Lo relevante de la Ley n.º 27584, al menos en el presente trabajo, son las vías procedimentales y sobre esto han habido pequeñas modificaciones, pero que constituyen grandes detalles de rescate de la autonomía del proceso contencioso-administrativo. En principio, conforme a sus artículos 24 y 25, existía el proceso sumarísimo y el proceso abreviado, respectivamente. Las disposiciones de ambos procesos dependían de los procesos, del mismo nombre, del Código Procesal Civil. Es decir, no había una regulación autónoma, sino por referencia.

Dentro del proceso sumarísimo podía tramitarse como pretensión que se ordene a la administración a ejecutar un acto administrativo dispuesto por ella misma o al cumplimiento de una norma legal (artículo 24, inciso 2). Esta es, por tanto, la primera regulación que dispone, a través de un proceso contencioso-administrativo, accionar contra la Administración cuestionando sus omisiones.

En esa misma línea, el 28 de mayo de 2005, se publicó la Ley n.º 28531, Ley que modifica los artículos 9 y 25 de la Ley n.º 27584, Ley del proceso contencioso administrativo. El artículo único de esta ley dispuso la modificación de la denominación

del proceso abreviado por “proceso especial”. Luego, el 28 de junio de 2008, mediante Decreto Legislativo n.º 1067, decreto legislativo que modifica la Ley n.º 27584, ley que regula el proceso contencioso-administrativo. De conformidad con su artículo único, entre otros aspectos, se modificó la denominación del proceso sumarísimo a “proceso urgente”.

Con ello, los procesos denominados abreviado y sumarísimo pasaron a llamarse especial y urgente. Desde este momento, se mostraron las primeras manifestaciones del legislador por separar las vías procedimentales del proceso contencioso-administrativo del proceso civil. La separación definitiva y autonomía del proceso contencioso-administrativo llegó con la publicación, el 29 de agosto de 2008, del Decreto Supremo n.º 013-2008-JUS, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo – Ley n.º 27584. Con esta norma ya se habla de un nuevo proceso contencioso-administrativo. Finalmente, el 4 de mayo de 2019, se publicó el Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS que terminó por modificar el proceso contencioso-administrativo.

En suma, en el Perú, desde 2001 se tiene una ley que regula el proceso contencioso-administrativo que ha pasado por un proceso de separación del proceso civil, logrado solo luego de 2008. Como quiera que fuera, desde inicios del siglo XXI la práctica nacional cuenta con jurisprudencia contencioso-administrativa, plenos casatorios y doctrina abundante al respecto, aunque con menor desarrollo el proceso urgente.

1.5. PRETENSIÓN Y ESTRUCTURA PROCEDIMENTAL DEL PROCESOURGENTE

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.

Es importante mencionar que para la pretensión que es de interés en el presente trabajo de tesis (cumplimiento, por parte de la Administración, de una ley o acto administrativo al que se ve renuente) hay un requisito especial, contemplado en el artículo 21, inciso 2 del TUO de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, consistente en requerir a la Administración, previamente a la presentación de la demanda, el cumplimiento del deber. Una vez hecho el requerimiento administrativo y si el funcionario se mantiene renuente, debe transcurrir un plazo de 15 días hábiles para poder incoar la acción correspondiente.

De acuerdo a la historia legal del proceso contencioso-administrativo reseñada en el presente trabajo, se logra advertir que recién con la Ley n.º 27584 y sus modificaciones, se tiene que el juez competente para conocer en primera instancia es el especializado en

lo contencioso-administrativo o, en su defecto, el juez civil. En segunda instancia la causa sería analizada por la Sala Superior y hay posibilidad de que la Corte Suprema de Justicia de la República conozca el caso, siempre que se presente el correspondiente recurso de casación.

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.

SUBCAPÍTULO II: PROCESO DE CUMPLIMIENTO

1.6. CONTEXTO JURÍDICO-SOCIAL PARA LA CREACIÓN DEL PROCESO DE CUMPLIMIENTO

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 específica⁴(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 Paniagua, propusieron que se suprima de la Constitución tanto el proceso de Cumplimiento como el de Habeas Data. A este pedido se opuso BoreaOdría. (Eto, 2021, p. 413)

⁴ 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.

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 expresos 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 de tesis, 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).

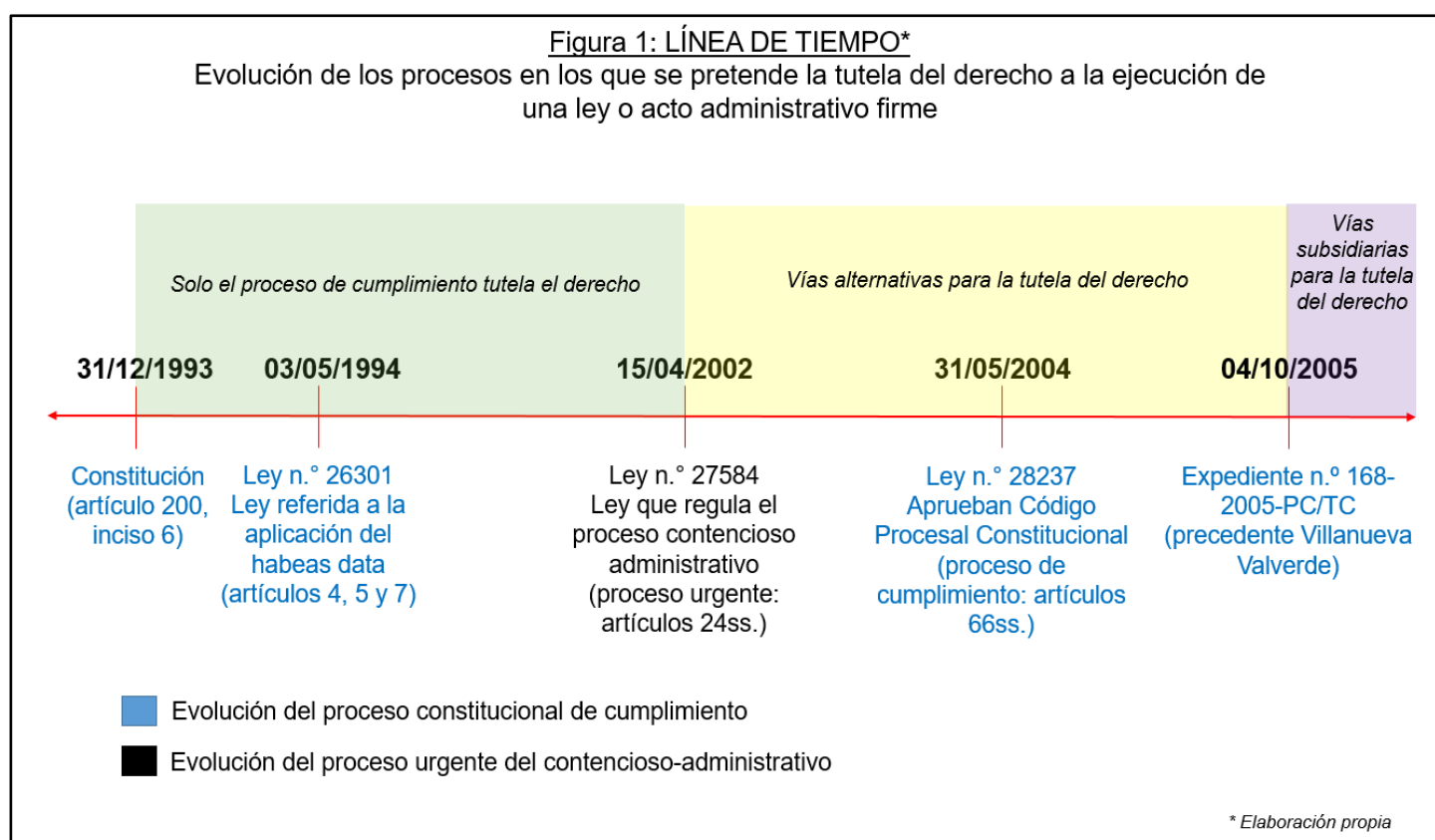
La importancia del proceso de Cumplimiento ha sido también comentada por el profesor Torres y Torres Lara, citado por Roel (2021), quien sostuvo que el jurista colombiano Dr. Luis Carlos SÁCHICA le comentó, en una conversación y desde la experiencia de su país, que tienen muchas leyes pero el verdadero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



1.7. 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.º31307, 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 constitucionales⁵ 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

⁵ 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.

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.

1.8. ¿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 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 vez⁶ 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 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

⁶ Este no sería el único problema derivado de un conflicto entre procesos. Es interesante el problema advertido por el profesor Landa (1999) entre el proceso de amparo en el que se pretende la inaplicación de una norma legal y el proceso de cumplimiento, al ser procesos con pretensiones directamente opuestas. El ejemplo es claro. Hubo una intervención en la Universidad San Martín de Porres de Lima, mediante Ley n.º 26251, que vulneraba la autonomía universitaria. La universidad planteó un amparo para que se inaplique la ley. La Comisión Interventora bien pudo haber presentado una acción de cumplimiento para ejecutar la ley; sin embargo no lo hizo. De haberlo hecho, el expresidente del Tribunal Constitucional sugiere que debe ser este órgano el que ordene la situación cuando tome conocimiento de ambas causas integrando los expedientes.

contencioso-administrativo urgente, que se ha tornado más expeditivo que el proceso constitucional (Figura 3).

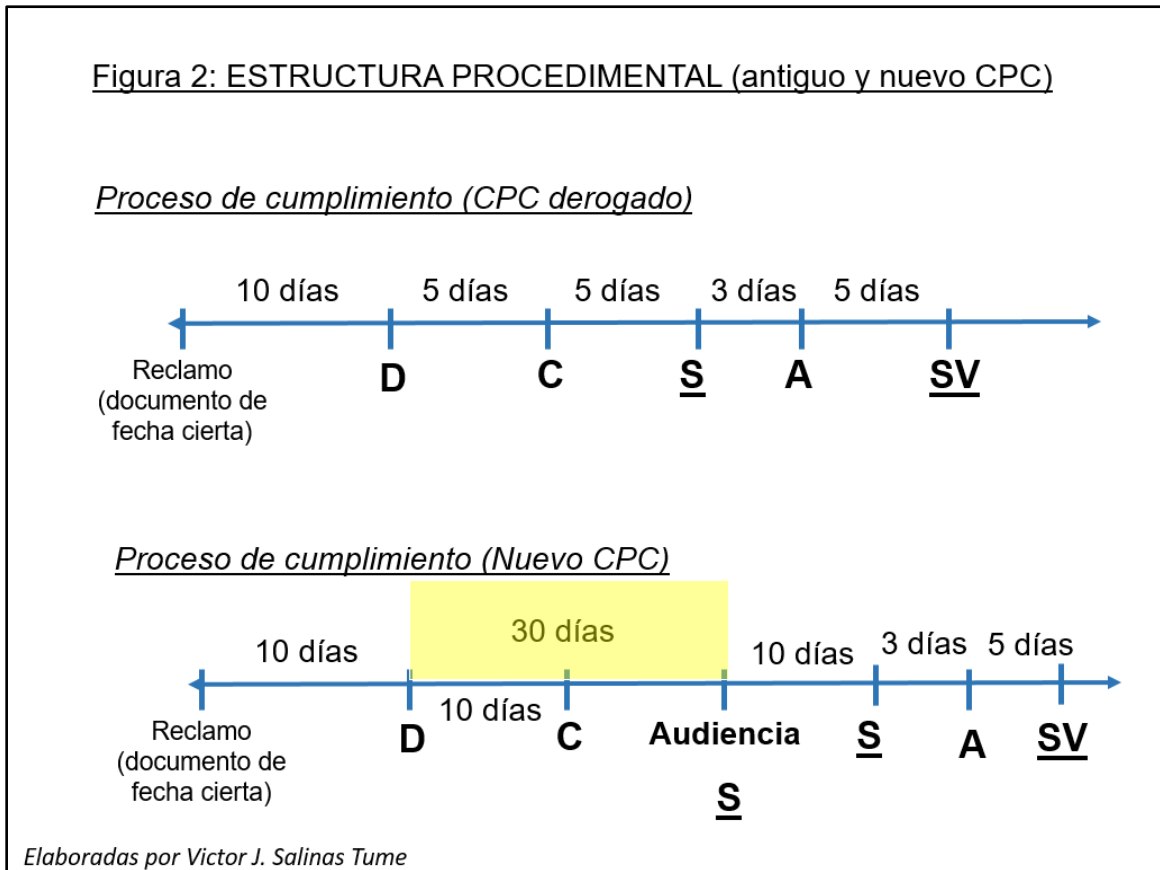
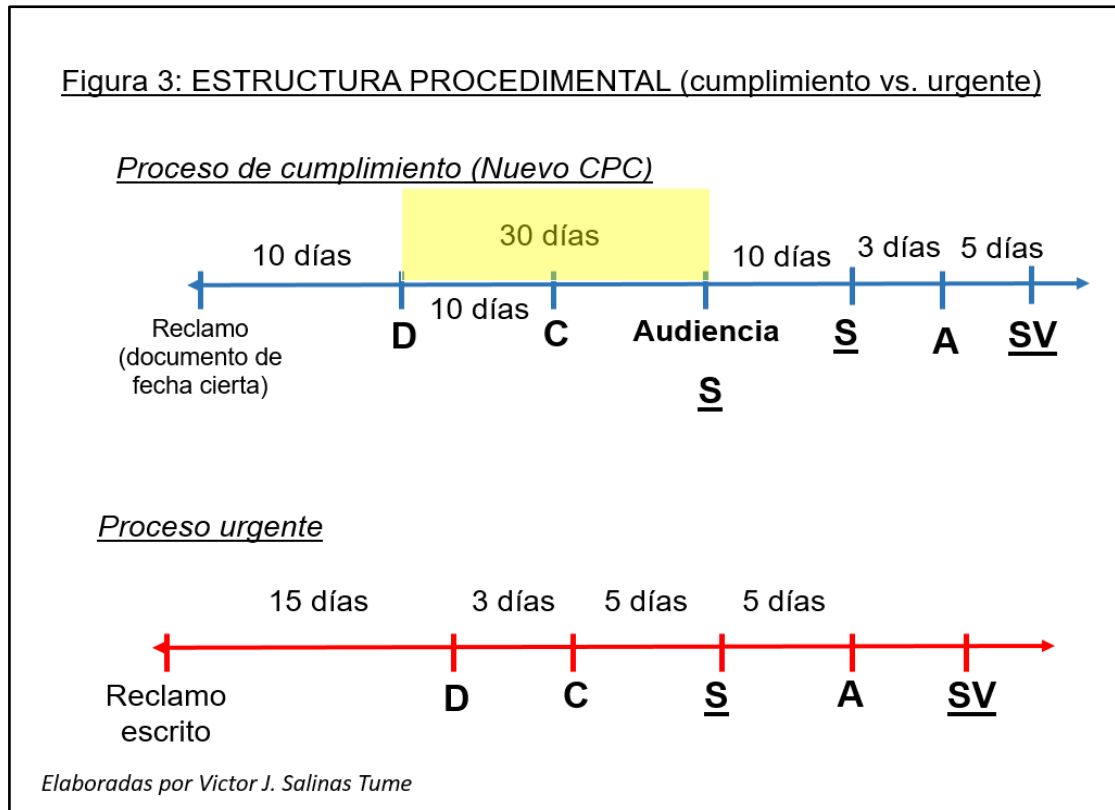


Figura 3: ESTRUCTURA PROCEDIMENTAL (cumplimiento vs. urgente)



1.9. 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), BardelliLartirigoyen (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 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 indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo.
- c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares.
- d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento.
- 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 intención 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 *esobiterdictum* 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.

1.10. PRECEDENTE VILLANUEVA VALVERDE Y NUEVO CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL

En el presente trabajo de tesis 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.

CAPÍTULO II: DERECHO A LA DEBIDA MOTIVACIÓN

2.1. DERECHO FUNDAMENTAL A LA DEBIDA MOTIVACIÓN

La motivación es, en palabras de Figueroa (2014), el último estadio de la argumentación de las decisiones judiciales (p. 15), de ahí la importancia de su estudio y de considerarla como variable al momento de que se analizan los criterios de los jueces al momento de resolver las controversias. El razonamiento que emplea el juez es uno que va en constante desarrollo y lo demuestra en la forma como presenta su sentencia, mediante su motivación. La construcción de las decisiones judiciales debe seguir una lógica y justificar adecuadamente sus argumentos. Ambas cosas, no una solamente.

La lógica del razonamiento judicial es relevante, incluso más que la elaboración de un argumento técnico. Se advierte que una decisión judicial sigue los estándares de la lógica cuando identifica una premisa mayor, una premisa menor y una conclusión. Entre estos tres debe haber congruencia, necesariamente. Es decir, de la lectura del dispositivo normativo y su interpretación debe calificarse la subsunción de la conducta y así concluir si corresponde (o no) modificar la situación jurídica de una persona.

Por citar un ejemplo acorde con lo que hasta el momento se viene estudiando, se tiene pues que el precedente Villanueva Valverde dispone en su regla vinculante que para que el juez ordene la ejecución de un acto administrativo, a través del proceso de Cumplimiento, el *mandamus* debe estar sujeto a controversia compleja o a interpretaciones dispares. Ahora, de los hechos (premisa menor) logra probarse que el acto administrativo cuyo cumplimiento se demanda en proceso constitucional en realidad sí está sujeto a controversia compleja, por existir discordancia entre criterios jurisprudenciales. Bajo esta situación, el juez del caso concluye que la premisa menor no se subsume en la premisa mayor, contenida en un precedente vinculante, al no cumplir el *mandamus* con el criterio precitado; por consiguiente, no corresponde ordenar la ejecución del acto administrativo.

En el ejemplo brindado, la lógica seguida permite concluir válidamente en la improcedencia de la demanda de cumplimiento. Sin embargo, puede ocurrir que una de las premisas del ejemplo sea falsa, con lo cual, aun cuando lógicamente se pueda concluir una cosa, esta no será válida porque hay algo más que la lógica y es la justificación de los argumentos.

Y, como se habrá advertido, en el ejemplo una de las premisas es falsa: ese extremo del precedente Villanueva Valverde (que el *mandamus* no debe estar sujeto a controversia compleja para que sea analizado en el proceso de Cumplimiento) fue dejado sin efecto por la nueva regulación del Código Procesal Constitucional. Su artículo 66, inciso 2 dispone que cuando al mandato esté sujeto a controversia compleja, el juez debe admitir la demanda de cumplimiento y luego aclarar la situación, a través de técnicas interpretativas.

Por consiguiente, en los dos ejemplos mencionados, el primero es inválido porque una de sus premisas (la mayor) fue dejada sin efecto, con lo que la regla de la lógica puede resultar engañosa, si es que se quiere identificar qué argumento es verdaderamente válido. La lógica solo garantiza la validez formal, mas no de contenido. Es por esta razón que, inicialmente, se dejó sentado que la construcción de las decisiones judiciales debe seguir una lógica y justificar adecuadamente sus argumentos.

Cuando se habla del razonamiento del juez debe considerarse que tres son los elementos sustanciales a este, a saber, el ordenamiento jurídico, el denominado contexto de descubrimiento y contexto de justificación, y la justificación interna y externa. Respecto al ordenamiento jurídico corresponde decir que tiene unidad, coherencia y plenitud, conforme lo ha dicho el profesor Norberto Bobbio, citado por Figueroa (2014).

Sobre el contexto de descubrimiento y el contexto de justificación hay que decir que ambas se aplican al momento de que el juez emite una decisión. La diferencia radica en que hay una elaboración de argumentos justificativos de la postura que se expresan en la sentencia, lo que vendría a ser el contexto de justificación. Empero, de otro lado tenemos a aquellas pulsaciones interiores de cada persona (en este caso juez) al tomar una decisión, que vendría a ser el contexto de descubrimiento.

El contexto de descubrimiento no se expresa en la motivación pero es, prácticamente, su espíritu. Es la idiosincrasia, formación moral, social y de valores; así como los prejuicios propios de cada persona. Conforme a lo que se viene sosteniendo, no habría problema (y es como debe ser) en que por el contexto de justificación se encuentre la respuesta a cada interrogante que nazca de la argumentación. Sin embargo, el contexto de reconocimiento no debe estar contenido en una motivación porque implicaría que el

juez toma decisiones conforme a sus humores y prejuicios, lo que le restaría imparcialidad y objetividad.

Ahora, sobre la justificación interna y externa corresponde decir que son indispensables para la validez de la decisión. Una decisión está justificada internamente cuando respeta la lógica formal en su estructura. Esto se manifiesta cuando la premisa menor se adecúa y tipifica con claridad en la premisa mayor; lo que dará una conclusión también coherente. Las premisas mencionadas no deben entrar en contradicción porque configuraría la inexistencia de justificación interna.

Resulta interesante y controvertido lo reseñado por Figueroa (2014) respecto a que la justificación interna también incluye la coherencia entre la decisión actual de un juez y la línea jurisprudencial (o doctrina jurisprudencial) establecida por un Tribunal que interpreta la Constitución. En el caso peruano sería el Tribunal Constitucional. Es decir, que el juez mantenga el criterio ya asumido por el Tribunal Constitucional sería una garantía de respeto a la justificación interna de su decisión. Sin embargo, en el presente trabajo de tesis no se comparte la posición descrita porque sería una afectación más bien a la justificación externa de la decisión, que a continuación se explicará.

La justificación externa es la justificación material de las premisas que forman la sentencia. La decisión estará justificada externamente cuando se base en la ley, doctrina y jurisprudencia, y se pronuncie sobre todos los extremos solicitados. Una persona podrá identificar el cumplimiento de la justificación externa en la sentencia constitucional cuando los principios estén delimitados y los hechos debidamente enunciados.

Dicho esto, se aprecia que la propuesta del profesor Figueroa Gutarra, de incluir en la falta de justificación interna la omisión del juez de los criterios vinculantes del Tribunal

Constitucional, no debería ser de tal manera. Y es que es en la justificación externa cuando se valida la pertinencia de la aplicación de leyes, doctrina y jurisprudencia. En el caso planteado, el juez, como conocedor del Derecho, identifica la jurisprudencia que podría ser de aplicación al caso, para luego, recién, someterlo a la lógica y subsumir hechos en reglas. Por eso, discrepando respetuosamente se concluye que cuando un juez aplica una regla jurisprudencial vinculante que no es pertinente, lo que en buena cuenta está haciendo es afectar la justificación externa de su decisión.

Con lo expuesto, se han detallado las principales variables a tener en cuenta al momento de hablar de argumentación jurídica. Se ha dicho que al momento de juzgar, la autoridad debe hacer lo posible por apartarse de sus valoraciones personales íntimas (idiosincrasia y prejuicios), eso es el contexto de descubrimiento. Indudablemente es algo con lo que va el juez a juzgar pero no debe ser el *quid* de su motivación. Sí lo será, por el contrario, el contexto de justificación, que es exponer en su resolución la argumentación jurídica y la lógica con la que se une el razonamiento. Esta lógica es la justificación interna y aquella elaboración de argumentos basados en la ley, doctrina y jurisprudencia es la justificación externa.

Finalmente, se complementa lo antes expuesto con algunos criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en el emblemático caso *Giuliana Llamuja*, sobre todo en su desarrollo respecto a los supuestos en los que se vulnera el derecho a la debida motivación de las decisiones judiciales. Estos criterios serán expuestos en los párrafos siguientes y se hará un énfasis especial a la falta de motivación externa, que es lo que interesa para continuar con el desarrollo de la presente tesis.

2.2. SOBRE EL CASO GIULIANA LLAMOJA Y LA FALTA DE MOTIVACIÓN EXTERNA DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES

El 13 de octubre de 2008, el Tribunal Constitucional peruano emitió la sentencia contenida en el Expediente n.º 728-2008-PHC/TC, conocido como el caso GiulianaLlamoja. Este es el pronunciamiento que mayor desarrollo le ha dado al derecho a la debida motivación de las decisiones judiciales. El caso viene para cuestionar una ejecutoria de la Corte Suprema de Justicia de la República que había confirmado la decisión de la Tercera Sala Pena de reos en cárcel de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el Expediente n.º 3651-2006, mediante las cuales se habría vulnerado el derecho a la libertad individual de GiulianaLlamoja.

La señorita Llamoja recurrió al proceso de habeas corpus con el propósito de declarar la nulidad de los pronunciamientos en su contra emitidos en la Corte de Lima y la Corte Suprema, que le habían condenado el 26 de julio de 2006. Asimismo, solicitaba que se emita una nueva resolución con arreglo a ley y, mientras ello, se ordene su inmediata libertad. Como derechos colaterales supuestamente vulnerados agrega el acceso a la justicia y el debido proceso.

La demandante sostenía que en la sentencia condenatoria, sobre caso de parricidio, no queda claro cómo es que ella habría ocasionado la herida mortal a su madre. Asimismo, sostiene que no es suficiente advertir que la demandante recibió 22 heridas por arma blanca y que la occisa, 60; para concluir que la recurrente fue la que ocasionó la muerte de la víctima. Como puede advertirse, la defensa de Llamoja cuestiona las inferencias de las decisiones judiciales, al no estar acreditadas determinadas cosas, según su posición.

El Tribunal Constitucional, que actúa como instancia de mérito, acogió la demanda, declarando nula la ejecutoria suprema porque no estaba debidamente fundamentada, habida cuenta de que la decisión adolecía de corrección lógica y deficiente justificación externa. La consecuencia de lo decidido es que la Sala Suprema debe emitir una nueva resolución satisfaciendo el ejercicio de la corrección lógica y mejorando la justificación externa de la decisión. El fallo del Tribunal Constitucional, además, declaró improcedente el pedido de excarcelación de la demandante Giuliana Llamoja.

Ahora, en la sentencia del Tribunal Constitucional que se ha expuesto, también se delimita el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales. A decir del Supremo Intérprete de la Constitución, este contenido está configurado por **(i)** La inexistencia de motivación (o motivación aparente), **(ii)** La falta de motivación interna del razonamiento; **(iii)** Las deficiencias en la motivación externa; **(iv)** La motivación insuficiente; **(v)** La motivación sustancialmente incongruente; y las **(vi)** Motivaciones calificadas.

Desde el momento de publicación de la sentencia del TC se clarificaron los escenarios en los que un tribunal de alzada podía dejar sin efecto la decisión que revisa. Asimismo, de la sentencia resulta relevante lo siguiente «(...) no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente la violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales» (fundamento jurídico séptimo). Es decir, solo vician con nulidad de la sentencia las vulneraciones al contenido del derecho a la debida motivación antes mencionados.

Sobre el particular, la aseveración del Máximo Intérprete de la Constitución se justifica en que, como se sabe, frente a un vicio en las resoluciones judiciales, la consecuencia es

la declaratoria de nulidad. Por eso, no cualquier motivo es suficiente para dejar sin efecto una sentencia, más aún si la nulidad, entendida seriamente, es un recurso excepcional y extraordinario; por lo que solo en casos establecidos en los que el vicio es sumamente relevante para desacreditar la validez del acto, es que debe procederse con la nulidad.

De todo el plexo de garantías que conforman el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, hay uno que es de sumo interés en el presente trabajo y, respecto del caso *Giuliana Llamuja*, su vulneración fue razón suficiente para dejar sin efecto la ejecutoria suprema y así estimar la demanda de habeas corpus. Se está hablando pues de la *deficiencia en la motivación externa*. Según el Tribunal Constitucional peruano, esta se configura cuando hay carencia de justificación de la premisa fáctica o jurídica. No cuando haya un problema en la inferencia o amalgama entre premisas.

En el caso *Giuliana Llamuja*, el Tribunal Constitucional consideró que una de las premisas fácticas no estaba debidamente justificada. Es decir, no se identifican las razones que sustentan la premisa postulada por el Poder Judicial, según la cual la señorita Llamuja habría sido quien le infirió a su madre (la occisa) una herida cortante en la zona de la carótida izquierda. Agrega el Máximo Intérprete de la Constitución que sostener esa premisa hace que la decisión de marras sea una declamación demostrativa de considerar hechos como probados, expuestos sin explicación alguna. Esta razón fue una de las tres que terminó por generar la declaratoria de nulidad de la ejecutoria suprema.

2.3. ¿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, en el primer capítulo de la presente tesis 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* 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.

Asimismo, en el segundo capítulo del presente trabajo de tesis se ha concluido que hay deficiencia en la justificación externa de una decisión judicial cuando no se dan suficientes razones para dar contenido a la premisa fáctica o a la premisa jurídica, tal como se ha explicado en el contexto del caso Giuliana Llamuja. Por un lado, una manera de justificar insuficientemente la premisa fáctica sería cuando el juez asevere un hecho que no ha sido debidamente probado. Por otro lado, un ejemplo de insuficiencia en la premisa jurídica sería cuando el dispositivo normativo, la jurisprudencia o la doctrina

citada no sea apropiada para que luego se realice el ejercicio de la subsunción (justificación interna).

En la presente tesis se plantea como problema advertido desde la práctica jurisdiccional la aplicación del precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes en los que se tutele el derecho a la eficacia de las normas legales o actos administrativos. Se considera que dicha aplicación es incorrecta porque aquel precedente no fue pensado para que ordene el proceso subsidiario, sino el proceso de cumplimiento propiamente dicho. 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.

2.4. NULIDAD DE LAS SENTENCIAS COMO CONSECUENCIA DE LA VULNERACIÓN A LA DEBIDA MOTIVACIÓN

Ahora bien, establecido que la sentencia contencioso-administrativa que exige que el *mandamus* cumpla con los requisitos establecidos en el precedente Villanueva Valverde incurre en una deficiente justificación externa, por no ser válida la premisa jurídica que

emplea, correspondería declarar la nulidad del pronunciamiento judicial. Sobre el particular, hay que tener en cuenta que la ley especial que regula el proceso contencioso-administrativo no prevé disposición alguna a la nulidad de los actos procesales. Por consiguiente, se aplica supletoriamente el Código Procesal Civil.

El artículo 171 del Código Procesal Civil peruano vigente regula los principios que gobiernan la nulidad de los actos procesales, como las sentencias. Recoge el principio de legalidad, según el cual una sentencia solo podrá declararse nula por causa establecida en la ley, empero también puede anularse cuando carezca de los requisitos necesarios para el cumplimiento de su finalidad. Asimismo, en el artículo 172 del mismo cuerpo de normas se dispone taxativamente que “No hay nulidad si la subsanación del vicio no ha de influir en el sentido de la resolución o en las consecuencias del acto procesal”.

La declaratoria de nulidad de una resolución judicial ocasiona que esta no sea tenida en cuenta y que, de inmediato, se emita una nueva resolución, sea por el juez del anterior grado, sea por el mismo juez (en caso de nulidad de oficio de las propias decisiones). El trámite del retorno a primera instancia consume tiempo en el proceso, es decir, hace que la causa demore más en llegar a la resolución que ponga fin a la instancia. Por eso, en garantía de la celeridad procesal, el artículo precitado prevé que si la nueva decisión que se va a emitir resulta ser en el mismo sentido (con o sin el vicio), carece de sentido regresar los actuados al juez de origen, debiendo él mismo juez revisor corregir el vicio.

Por eso, volviendo a la situación planteada en la presente tesis, en la que el juez contencioso-administrativo aplique el precedente Villanueva Valverde en su decisión de fondo, el juez o tribunal de alzada no debe declarar la nulidad de manera automática; sino que debe advertir la implicancia de la corrección del vicio. Si evidencia que el sentido

del fallo será el mismo, entonces no corresponde anular la decisión y menos, claro está, retornar el expediente al juez de origen para que emita una nueva resolución. En esta situación, el tribunal de alzada deberá corregir la motivación y resolver. De esta manera, el destino de la sentencia dependerá de la implicancia de la nueva motivación en el sentido del fallo.

CAPÍTULO III:
FALTA DE MOTIVACIÓN EXTERNA EN LOS PROCESOS URGENTES QUE
APLICAN EL PRECEDENTE VILLANUEVA VALVERDE, EN LA CORTE
DEL SANTA

3.1. LA JUSTICIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO LABORAL EN LA
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DEL SANTA

La Corte Superior de Justicia del Santa, cuyo radio de acción es el Distrito Judicial del Santa, conformado por las provincias Del Santa (propriadamente dicha), Huarmey, Casma, Pallasca y Corongo; cuenta con dos juzgados especializados en procesos contencioso-administrativos laborales, estos son, el Cuarto y el Séptimo. La numeración ordinal que falta la ocupan juzgados que conocen materias laborales contra privados, en aplicación de la Nueva Ley Procesal de Trabajo.

Cada uno de los dos juzgados mencionados tiene en su dirección a un solo juez. No se está frente de juzgados colegiados. No hay, en la Corte del Santa, juzgados itinerantes sobre esta materia. En apelación de las sentencias de estos juzgados especializados, las Salas Superiores competentes son, tanto las dos laborales (permanente y transitoria) como las civiles (primera y segunda), Salas donde ingresan aleatoriamente las

apelaciones. Es decir, hay cuatro Salas Superiores (no exclusivamente) para los dos Juzgados especializados en lo contencioso-administrativo. Las Salas Civiles revisan, además, causas civiles propiamente, de familia (incluido familia-penal), contencioso-administrativo civil y laboral; así como las materias propias de las Salas en primera instancia como el proceso de revisión judicial y *execuátur*. Las Salas Superiores Laborales, además de lo contencioso-administrativo laboral, conocen lo laboral privado y también las materias que por su naturaleza revisan en primera instancia.

Es importante dar referencia sobre la organización de la justicia contencioso-administrativa en la Corte Superior del Santa porque se ha advertido que en los órganos jurisdiccionales antes señalados hay una incorrecta (innecesaria) aplicación del precedente Villanueva Valverde, toda vez de que, como se viene sosteniendo a lo largo de la presente tesis, los jueces ordinarios del contencioso-administrativo no deberían aplicar el precedente, sin embargo lo hacen y eso trae consecuencias negativas respecto a los derechos fundamentales de las partes.

Hay que decir también que si la aplicación incorrecta del precedente no acarrearía la vulneración de derechos de las partes y su consecuente perjuicio real, el problema no sería tan relevante; porque los vicios en la motivación pueden ser corregidos incluso en la instancia que revisa las causas en apelación, y así evitar su nulidad. Debe recordarse que la nulidad como sentido de fallo debe ser excepcional y extraordinaria. Sin embargo, el perjuicio real que sufren las partes dota a la presente tesis de relevancia práctica importante, y la propuesta que se haga interesa a las partes y avanza en las garantías que ofrecen las decisiones judiciales en esta materia.

No está de más aludir también a la competencia por la especialidad de los procesos de cumplimiento en la Corte Superior de Justicia del Santa. De esta manera, los procesos

constitucionales antes mencionados son conocidos por los jueces especializados en lo civil. En algunas provincias (Casma, Huarmey y Corongo) estos procesos son de conocimiento del juez mixto, porque ve materia civil propiamente junto a otras más. Las sentencias de estos órganos jurisdiccionales son conocidas en apelación por cualquiera de las cuatro Salas Superiores de la Corte, referenciadas anteriormente.

3.2. DATO ESTADÍSTICO: EN 2018, SE APLICÓ EL PRECEDENTE VILLANUEVA VALVERDE EN TODAS LAS SENTENCIAS DE LOS PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS URGENTES

Para poner en manifiesto los perjuicios que implica la aplicación del precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes, se ha analizado las sentencias recaídas en tales procesos, emitidas en 2018. Lo que hace que nuestra población conste de sesenta y un (61) sentencias, sobre las que hemos podido acceder en virtud al Sistema Integrado Judicial en cooperación con la Oficina de Estadística de la Corte Superior de Justicia del Santa.

Un dato relevante al respecto es que, conforme al TUO de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, aprobado mediante Decreto Supremo n.º 13-2008-JUS, si bien en los procesos contencioso-administrativos urgentes, pueden hacerse valer hasta tres pretensiones⁷; es también cierto que en la Corte Superior de Justicia del Santa, en la totalidad de casos analizados en materia laboral, solo se ha utilizado la vía procesal urgente para hacer valer la pretensión referida al cumplimiento, por parte de la Administración, de una actuación a la que se encuentre obligada por mandato legal o

⁷ De conformidad con el artículo 26 del Decreto Supremo n.º 13-2008-JUS, en el proceso urgente se tramitan las siguientes pretensiones: 1) El cese de cualquier actuación material que no se sustente en acto administrativo; 2) El cumplimiento de una determinada actuación a la que la Administración se encuentra obligada en virtud a un mandato legal o un acto administrativo firme; y 3) Las pretensiones relativas a materia previsional en cuanto se alegue la vulneración al contenido esencial del derecho a la pensión.

acto administrativo firme. Es decir, la pretensión que se asemeja al proceso de cumplimiento. Las otras dos pretensiones no se han demandado durante el año objeto de estudio (2018).

Asimismo, se aprecia que en todos los casos de procesos contencioso-administrativos urgentes se ha aplicado el precedente constitucional Villanueva Valverde, expedido en el marco de la sentencia contenida en el Expediente n.º 168-2005-PC/TC. Con lo cual, tal precedente, que se emitió para ordenar el proceso de cumplimiento, es aplicado extensivamente al proceso contencioso-administrativo urgente, únicamente en razón a que las pretensiones en ambos procesos son idénticas entre sí.

En el cuadro resumen que se presenta en los anexos, logra apreciarse la casuística, a fin de dar un panorama general de los casos, sin perjuicio de que en ejecución del presente proyecto se den apreciaciones más detalladas.

3.3. CASUÍSTICA: CONSECUENCIAS, GENERALES Y ESPECÍFICAS, DE QUE EL PRECEDENTE VILLANUEVA VALVERDE SE APLIQUE EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS URGENTES

A continuación se pondrá en aplicación lo analizado en los capítulos precedentes, a fin de responder de qué manera afecta, en primer lugar, de manera general la aplicación del precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes laborales emitidos en la Corte Superior de Justicia del Santa. Luego, de manera específica, se analizará cómo es que cada sentido del fallo, aplicando incorrectamente el precedente, repercute en la tutela de derechos de las partes del proceso contencioso, logrando incluso beneficiarse una de ellas de manera irregular.

3.3.1. SE INCURRE EN FALTA DE MOTIVACIÓN EXTERNA DE LA SENTENCIA

Pese a los esfuerzos del Máximo Intérprete de la Constitución por señalar que el proceso de cumplimiento y el proceso urgente del contencioso-administrativo no son idénticos, en el presente trabajo se advierte que la Corte Suprema de Justicia de la República, así como en la Corte Superior de Justicia del Santa, el precedente Villanueva Valverde, emitido en el marco del Expediente n.º 168-2005-PC/TC es aplicado, respectivamente, por los jueces supremos y por el juez especializado en lo contencioso-administrativo laboral, cuando, en realidad, su aplicación le corresponde única y exclusivamente al juez constitucional en los procesos de cumplimiento, para respetar el criterio de subsidiariedad de vías.

No es estéril aquello que el juez ordinario (del contencioso-administrativo) no deba aplicar el precedente Villanueva Valverde, sino que tal proceder tiene implicancias jurídicas y económicas relevantes, a nivel privado y público: por un lado, (i) en una eventual situación en la que el juez del proceso contencioso-administrativo urgente desestime la pretensión incoada aplicando el precedente constitucional, es evidente que así también procederá el juez constitucional (aplicando, como debe ser, el precedente de marras). Esto dejará al justiciable sin una vía idónea para la tutela del derecho constitucional a exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos firmes. Por tanto, se perjudica jurídicamente al demandante, en este primer supuesto.

De otro lado, (ii) también hay perjuicios si el pronunciamiento judicial ampara la pretensión, pues el demandante podría exigir la tutela a su derecho a la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos firmes tanto en la vía ordinaria (proceso contencioso-administrativo urgente) como en la vía constitucional (proceso de

cumplimiento), lo que, en la práctica, la entidad demandada nunca cuestiona debido a la precaria defensa de los procuradores, quienes no excepcionan una evidente cosa juzgada. Por tanto, lo que se tiene son dos sentencias judiciales que requieren el cumplimiento del beneficio administrativo o legal (casi siempre económico) reconocido al demandante. En este segundo supuesto, se perjudica económicamente al Estado.

Incluso, cuando la demandada en el proceso de Cumplimiento o del contencioso-administrativo es la Unidad de Gestión Educativa Local del Santa, registra la sentencia condenatoria no con el nombre del demandante (lo que le permitiría identificar la dualidad de obligaciones), sino que lo registra por número de expediente. En tal sentido, la entidad demandada nunca logra advertir que viene ejecutando el pago de una obligación tanto en el proceso constitucional de cumplimiento como en el proceso ordinario contencioso-administrativo urgente.

Pongamos un ejemplo de los dos supuestos descritos con anterioridad. Al profesor Juan Manrique Becerra se le notificó, el 8 de enero de 2020, la Resolución n.º 586-2019-UGEL, que reconoce el pago de los devengados de una bonificación laboral por el periodo de 2000 al 2012 a los profesores que hayan laborado en zonas rurales (régimen laboral público). Han pasado los días y, al primero de marzo, la administración no ha cumplido con el pago al que ella misma se obligó; por lo que Juan decide demandar. Muy seguro de que tal acto administrativo cumplía con los requisitos que exige el precedente constitucional Villanueva Valverde y que él además cumplía con el contenido de la resolución administrativa (haber laborado en zonas rurales), el profesor recurre al juez constitucional mediante una acción de cumplimiento. El juez lo rechaza indicando que el mandato administrativo no cumple con individualizar al beneficiario, ya que sus disposiciones son abiertas al consignar “a todos los profesores que hayan laborado en zonas rurales”. Tampoco cumplía con fijar el monto de pago. Esta decisión

fue, evidentemente, confirmada por la Sala Superior. Ahora; Juan, consciente de que tiene una resolución que le reconoce beneficios económicos, decide ir a la vía ordinaria (proceso urgente del contencioso-administrativo). El juez de esta nueva causa rechaza la demanda argumentando de la misma manera como lo hizo el juez constitucional, y esto es porque aplicó el precedente Villanueva Valverde, lo cual no debió hacer porque este solo vincula al juez constitucional, no al de la justicia ordinaria. Lamentablemente, la Sala Superior confirmó lo resuelto por el A Quo. La consecuencia de lo narrado es que el señor Manrique, pese a tener una resolución con un mandato administrativo firme y que le reconoce beneficios, se quedó sin una vía procesal para la satisfacción de su pretensión, por la única razón de que los jueces (tanto constitucional como ordinario) aplicaron el precedente Villanueva Valverde; lo que ha generado que se vulnere su derecho fundamental a una tutela jurisdiccional.

Igual (o más grave) problema encontramos en algunos supuestos cuando la pretensión es estimada. Veamos. El profesor Agapito Pérez Sosa fue notificado, el 19 de febrero de 2020, la Resolución Administrativa n.º 125-2020-UGEL, que le reconoce la bonificación especial por preparación de clases en la suma de diez mil quinientos soles con treinta y tres céntimos (S/ 10 500.33), como reintegro de los montos no pagados desde noviembre de 1992 hasta mayo de 2012. Han pasado las semanas y, al primero de marzo, la administración no ha cumplido con el pago al que ella misma se obligó; por lo que Agapito decide demandar ante el juez constitucional en el proceso de Cumplimiento. El juez verifica que el mandato objeto de cumplimiento cumple con los requisitos que exige el precedente Villanueva Valverde; razón por la cual, ampara la demanda. El procurador de la Unidad de Gestión Educativa Local del Santa (Ugel Santa) apela la sentencia, empero se rechazan sus argumentos de apelación habida cuenta de que estamos frente a un mandato claro, individualizado, no sujeto a

controversias complejas y con monto determinado. Ahora, maliciosamente, el abogado del profesor Agapito decide probar suerte solicitando el cumplimiento de la misma resolución en el proceso urgente del contencioso-administrativo laboral. El procurador de la Ugel Santa no excepciona la evidente cosa juzgada; por lo que el juez ordinario ampara la demanda aplicando el precedente Villanueva Valverde (al igual que el juez constitucional). El colegiado superior confirma la venida en grado. La consecuencia de esto es que tenemos dos sentencias (una en la vía constitucional y otra en la vía ordinaria) que exigen el pago de una suma de dinero al Estado por un mismo mandato, lo cual nunca será identificado por los funcionarios de la Ugel Santa pues almacenan la información de pago por número de expediente y no por beneficiario ni monto a pagar. Se advierte pues, una evidente afectación económica al presupuesto del Estado.

Estos son pues los dos escenarios vulneratorios de derechos que se aperturan como consecuencia de la aplicación del precedente Villanueva Valverde y, si bien uno de los escenarios se configura con la complicidad de una precaria defensa de los intereses del Estado que ejercen los procuradores, no debe pasarse por alto que la causa del problema es la irreflexividad con la que, a veces, se aplican los precedentes vinculantes por la sola razón de que son expedidos por el Máximo Intérprete de la Constitución y, en este caso, también porque las pretensiones en ambos procesos es la misma respecto a la tutela de los derechos.

Luego de estos ejemplos ilustrativos es llano el camino para analizar la casuística. Como se observa del cuadro que se adjunta más adelante, en la Corte Superior de Justicia del Santa, en todos los procesos contencioso-administrativos urgentes se aplicó el precedente Villanueva Valverde, emitido en el marco del Expediente n.º 168-2005-PC/TC. Este hecho, de por sí lesiona la debida motivación de la sentencia por insuficiente justificación externa, al no estar debidamente fundamentada la premisa

jurídica. Esto en razón a que en la sentencia el juez aplica una regla jurídica (precedente) impertinente: a un proceso que no corresponde legítimamente. No siendo suficiente con ello, hay seis casos específicos dentro de la muestra donde, además de la vulneración a la fundamentación externa de la sentencia (afectación al derecho a la debida motivación), se lesiona el derecho a obtener una sentencia conforme a derecho y afecta también las arcas del Estado.

3.3.2. DEJA AL DEMANDANTE SIN VÍA IDÓNEA PARA LA TUTELA DE SU DERECHO CONSTITUCIONAL A EXIGIR LA EFICACIA DE LAS NORMAS LEGALES Y DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Con la aplicación del precedente Villanueva Valverde por parte de los jueces que conocen los procesos contencioso-administrativos urgentes se configura un potencial escenario en el que al demandante, por tener un *mandamus* que no cumple con las exigencias de tal precedente, se le rechaza la demanda, tanto en el proceso de cumplimiento como en el proceso urgente, quedando él sin una vía jurisdiccional para encontrar respuesta a su pretensión.

El escenario descrito le ocurrió a la señora Blanca América Roldán de Mondragón, una trabajadora del sector salud que demandó la ejecución de la Resolución Ejecutiva Regional n.º 854-2012-GRA/PRE, que fijó una escala única de remuneraciones que le beneficiaba y que, pese a referirla expresamente como beneficiaria, la Administración se mantenía renuente a acatar tal disposición, bajo el argumento de no contar con presupuesto aprobado para tal ejecución.

El problema fue planteado, en primer lugar, en el proceso de cumplimiento (Expediente n.º 125-2016-0-2506-JM-CI-01), donde el juez de primera instancia, aplicando el precedente Villanueva Valverde, declaró improcedente la demanda por ser un mandato

condicionado al presupuesto del sector público. Esta decisión fue dejada consentir por la actora. Se respeta la decisión del juez constitucional, empero no se comparte porque la falta de presupuesto no es una razón suficiente para desestimar la demanda de cumplimiento, toda vez que la Administración está obligada a realizar las gestiones necesarias para conseguir dicho presupuesto. A lo mucho podrá presentarse un cronograma de pagos a fin de que la Administración vaya pagando paulatinamente la obligación; empero no desestimarse la demanda.

Si bien no se está de acuerdo con el fallo del a quo, no hay que distraer la atención respecto de lo que ocurrió en el proceso contencioso-administrativo urgente, que fue la vía a la que recurrió la demandante como consecuencia de la improcedencia de su demanda constitucional. Así pues, su caso fue registrado con el Expediente n.º 1225-2017-0-2501-JR-LA-07. El juez ordinario, lamentablemente, también aplicó el precedente Villanueva Valverde (no justifica la razón por la que lo aplica, como si fuera obligatorio aplicarlo) y amparó la demanda. A decir del juez ordinario, el mandato cumplía con el precedente constitucional. El representante de la entidad de salud demandada apeló y la Sala Laboral Transitoria revocó la venida en grado y (también aplicando el precedente Villanueva Valverde) concluyó que el *mandamus* está condicionado al presupuesto; por lo que —concluyó— no debe estimarse la demanda. Así, la declaró infundada.

Un caso idéntico le ocurrió al señor Henry Alberto Mass López, quien es también un trabajador del sector salud. A diferencia del caso anterior, él acudió primero al proceso contencioso-administrativo urgente laboral pues su caso no era de ejecución de una resolución administrativa que lo individualizara, sino de una ley que pretendía se ejecute en su favor. Su caso fue registrado con el Expediente n.º 1583-2018-0-2501-JR-LA-04.

Así pues, en la vía ordinaria su caso fue desestimado porque el mandato estaba sujeto a controversia compleja; es decir, también se aplicó, lamentablemente, el precedente Villanueva Valverde. La sentencia así expedida fue confirmada por la Sala Laboral Transitoria. Con esta respuesta, de todos modos el demandante acudió al proceso constitucional, donde el a quo expidió una resolución interlocutoria, aplicando el precedente, y concluyendo que el mandato no era cierto, estaba sujeto a controversia compleja y está condicionado a determinación por parte de la Administración. Esta resolución fue dejada consentir.

En los dos casos descritos la parte demandante, pese a que cuenta con un *mandamus* ejecutable, no lo puede hacer valer ni en la vía constitucional ni en la vía ordinaria. En un orden normal de cosas, si la vía constitucional (con el proceso de Cumplimiento) no prosperara porque el *mandamus* no cumpliera con los requisitos del precedente Villanueva Valverde, debería quedar la vía ordinaria con el proceso contencioso-administrativo urgente, que no debe exigir el cumplimiento de tal precedente.

Lo mencionado resulta lógico porque no se comprende qué vía le quedaría al demandante para ejecutar la norma legal o el acto administrativo, más aun cuando este es vigente y no ha sido derogado, por lo que debería surtir efectos en el mundo real, empero la administración hace que esto no sea así con su renuencia.

3.3.3. OBLIGA A LA ENTIDAD DEMANDADA A EFECTUAR UN DOBLE PAGO POR LA MISMA PRETENSIÓN

El otro escenario que se configura es el opuesto, es decir, uno en el que la demanda de cumplimiento sí es amparada; empero, por temeridad del abogado del demandante, se interpone una nueva demanda (con la misma pretensión) ante el juez que conoce el proceso contencioso-administrativo urgente. Es decir, en tiempos distintos, la demanda

es presentada tanto en el proceso de cumplimiento como en el proceso contencioso-administrativo. Con ello, se tienen dos sentencias a favor del demandante, que podrían reconocer el pago de un monto por beneficios laborales devengados. Aquí, evidentemente, se perjudica económicamente al demandado que siempre es una entidad del Estado.

Una situación así ocurrió contra el Hospital Eleazar Guzmán Barrón (Hospital Regional de Ancash). Así pues, la señora Juana Castillo de Carranza primero demandó en un proceso de cumplimiento, el cual estuvo registrado en el Expediente n.º 1655-2016-0-2501-JR-CI-02, a fin de que se ejecute, en su favor, el Decreto Ley n.º 25303, en consecuencia se le paguen devengados (desde 1991) por la bonificación diferencial. En primera instancia, aplicando el precedente Villanueva Valverde, la demanda fue declarada improcedente porque el mandato estaba sujeto a controversia compleja. La demandante apeló y, en segunda instancia, fue revocada la venida en grado en razón de que el mandato cumple con los criterios del precedente, siendo que el propio Tribunal Constitucional, en su jurisprudencia, también viene concediendo dicha bonificación.

No conforme con ello, la misma demandante accionó la misma pretensión juntamente con otras adicionales ante el juez del contencioso-administrativolaboral(Expediente n.º 799-2019-0-2501-JR-LA-07). Este declaró fundada la demanda en todos sus extremos (también el extremo ya reconocido en la sentencia constitucional). A la fecha, ambos casos se encuentran en ejecución de sentencia con sendas multas impuestas a la entidad demandada a fin de presionarla para que pague las obligaciones ilegítimamente cobradas en su contra.

Un caso muy particular (y que debe quedar como anécdota) es el que le ocurrió al abogado de Clorinda Victoria Fajardo Vargas. Aquí no hay una diferencia temporal en

los procesos. Por un lado, tenemos el proceso de cumplimiento (Expediente n.º 70-2018-0-2506-JM-CI-02) y, por otro, el proceso contencioso-administrativo urgente (Expediente n.º 485-2018-0-2501-JR-LA-04); ambos iniciados en 2018, como se aprecia.

En el proceso de cumplimiento, el juez, aplicando el precedente Villanueva Valverde, declaró fundada la demanda y ordenó a la Unidad de Gestión Local del Santa que pague, en favor de la demandante, la suma de S/ 62 099.48 por estar ordenado así en la Resolución Directoral n.º 3570-2011. Esta decisión fue confirmada por la Primera Sala Civil.

En paralelo andaba el proceso urgente, en el que también se declaró fundada la demanda, ordenándose la ejecución de la Resolución Directoral n.º 3570-2011. No obstante, en un acto noble, una vez notificada esta resolución al abogado de la demandante, presentó un escrito solicitando la inejecución de la sentencia porque su pretensión ya había sido amparada en el proceso de cumplimiento. El juez proveyó el escrito imponiendo una multa de tres Unidades de Referencia Procesal a la demandante porque fue ella quien firmó ambas demandas con diferentes abogados.

La resolución que impuso multa fue apelada y el Colegiado Superior de la Sala Laboral Transitoria la anuló, valorando el hecho de informar la ocurrencia del proceso constitucional que evitó la doble afectación económica de la entidad demandada. Con lo dispuesto por el Colegiado, el a quo tuvo que expedir una resolución en la que declaró improcedente la demanda por razón de cosa juzgada y dejó sin efecto la multa impuesta.

Así, en el primer caso hay un perjuicio económico contra el Estado porque judicialmente se le está obligando a pagar una obligación, si bien legítima, por partida doble. En el segundo caso iba a ocurrir lo mismo, empero el abogado de la demandante

informó que se estaba ordenando el doble pago y así se evitó. De los casos concretos detallados, queda en evidencia que la aplicación del precedente Villanueva Valverde, por parte de los jueces contencioso-administrativos es perjudicial.

3.4. PROPUESTA: APLICACIÓN RACIONAL DEL PRECEDENTE VILLANUEVA VALVERDE

Finalmente, si los jueces especializados en lo contencioso-administrativo laboral de la Corte Superior de Justicia del Santa dejan de aplicar el precedente Villanueva Valverde en los procesos urgentes que sentencian, conforme se está proponiendo en el presente trabajo de tesis, se benefician eventual y circunstancialmente las partes del proceso: (a) respecto al demandante, este tendría esclarecido la vía procesal idónea para la tutela a su derecho a exigir la eficacia de una norma legal o acto administrativo firme, lo que garantiza, incluso, la seguridad jurídica; de otro lado, (b) respecto al demandado (que siempre es una entidad) no se verá obligado a pagar por partida doble un beneficio que le asiste al administrado que demandó maliciosamente por partida doble, con ello se salvaguardan los recursos públicos que podrían direccionarse al pago de otras obligaciones en el sector público.

El problema no es el precedente sino su aplicación innecesaria por la justicia ordinaria. Por eso, no se puede proponer un proyecto de ley que deje sin efecto el precedente, tampoco se puede ver la forma cómo hacer que el Tribunal, a través de la técnica del *overruling* modifique el precedente. El precedente Villanueva Valverde es claro y expresamente prevé que es excluyente del proceso contencioso-administrativo urgente. En consecuencia, la mayor de las propuestas es insistir, desde la presente tesis, en su inaplicación por parte del juez ordinario.

Asimismo, para reforzar las acciones, deberá solicitarse al Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial, encargado de organizar los plenos jurisdiccionales supremos, que incluya debatir la pertinencia de la aplicación del precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos. En el mismo sentido, deberá hacerse una propuesta similar a la Comisión encargada de organizar los plenos distritales, en la Corte Superior de Justicia del Santa, a fin de que también incluyan el presente tema en sus debates, dado que los jueces de este Distrito Judicial también lo aplican, y eso es incorrecto.

III. MATERIALES Y MÉTODOS

3.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

3.1.1. SEGÚN SU NATURALEZA O PROFUNDIDAD

La tesis que se presenta, por su naturaleza o profundidad, es descriptiva. De esta manera, se ha hecho referencia a fenómenos de carácter social, como es la aplicación incorrecta de reglas jurídicas por parte de los jueces de la República.

3.1.2. SEGÚN LA APLICABILIDAD O PROPÓSITO

Asimismo, por su aplicabilidad o propósito, la investigación es aplicada. Se ha recogido el desarrollo teórico sobre los procesos de cumplimiento y contencioso-administrativo urgente; así como lo referido a la debida motivación. Todos estos aspectos se han aplicado en la presente tesis, donde no se crea ninguna teoría iusfilosófica ni se sientan las bases de una posición.

3.2. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

3.2.1. MÉTODOS GENERALES

Método Inductivo

En la presente investigación se hará uso del método inductivo, método que es característico de las investigaciones cualitativas. Tal como señala Hernández, Fernández y Baptista (2014), en este tipo de investigaciones en lugar de iniciar con una teoría particular y luego “voltear” al mundo empírico para confirmar si esta es apoyada por los hechos, el investigador comienza examinando el mundo social y en este proceso desarrolla una teoría coherente con los datos, de acuerdo con lo que observa, frecuentemente denominada teoría fundamentada (p. 9). El método inductivo se dirige

de lo particular a lo general, es decir se explora, se observa, se describe y se analiza la realidad para posteriormente desembocar en conclusiones y teorías.

En efecto, el método inductivo será utilizado en la presente investigación puesto que se analizarán casos en lo que se evidencien los perjuicios que ocasiona la aplicación del precedente Villanueva Valverde por los jueces especializados en lo contencioso-administrativo laboral de la Corte Superior de Justicia del Santa: no estamos hablando de una aplicación incorrecta que, de corregirse la interpretación, tal aplicación resultaría correcta; sino que nos estamos refiriendo a que la sola aplicación del precedente es errada pues este estuvo pensado en resolver controversias ventiladas en el proceso constitucional de cumplimiento, mas no en el proceso urgente del contencioso-administrativo.

3.2.2. MÉTODOS PROPIOS DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA

a. Método Histórico

Se ha procedido a analizar los libros de debate y las exposiciones de motivos de los Códigos Procesales Constitucionales y de la Ley n.º 27584, ley que regula el proceso contencioso-administrativo; con el propósito de entender la forma que quiso darle el legislador a los procesos de cumplimiento y contencioso-administrativo urgente. Este análisis, que permite arribar a importantes conclusiones, se ha desarrollado en el primer capítulo de la tesis.

b. Método Exegético

Aun pese al descrédito en el que ha caído el método exegético por no ser suficiente para la aprehensión de una realidad problemática, no cabe duda que la aplicación de este método constituye un punto de partida si es que se quiere criticar el criterio judicial. En tal razón es que Ramos (2014) ha precisado sobre el método exegético que “si bien útil

para el comentario de las normas jurídicas, dicho método no puede ser el único a utilizarse cuando se elabora una tesis.” (p. 45)

En el presente trabajo de investigación, un asunto que resulta ser de suyo importante es analizar la regulación legal tanto del proceso contencioso-administrativo urgente como del proceso constitucional de cumplimiento, habida cuenta de que se postula su identidad. Para este propósito se somete al método exegético la prescripción del artículo 25 del Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27584, Ley que regula el proceso contencioso-administrativo; y del artículo 66 del Código Procesal Constitucional.

c. Método Sociológico o Funcional

En materia jurídica, el método funcional es, pues, eminentemente inductivo: sus dos columnas son la casuística y la jurisprudencia (Ramos, 2014, p. 104). Entonces, en la presente investigación se toma el método sociológico o funcional toda vez que se parte de la manera cómo resuelven los jueces especializados en lo contencioso-administrativo laboral de la Corte Superior de Justicia del Santa, para luego reparar en los efectos de las decisiones judiciales y los perjuicios que puede ocasionar la aplicación de un precedente constitucional en la vía que no le es pertinente. Y es que, para decirlo en palabras del profesor Aranzamendi (2013) “el estudio del Derecho no es posible sin una clara comprensión de la realidad social.” (p. 94)

3.3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El diseño de investigación es el abordaje general utilizado en el proceso de investigación, o considerado también estrategia. En la presente investigación se ha empleado, principalmente, el diseño de investigación acción el cual, según Hernández, Fernández y Baptista (2014), tiene como finalidad comprender y resolver problemáticas

específicas de una colectividad, centrándose en aportar información que guíe la toma de decisiones para proyectos, procesos y reformas estructurales en las decisiones judiciales (p. 134).

Este diseño pretende favorecer el cambio social y transformar la realidad y, en la presente investigación podemos hablar de transformar la realidad jurídica, con solo proponer que los jueces se abstengan de aplicar un precedente a un proceso que no le corresponde. Hemos detectado una necesidad de cambio, por lo que con la revisión de la literatura, el análisis de las teorías y el análisis crítico de la casuística, brindamos información significativa que sirve de sustento para que la propuesta sea acogida.

Por otro lado, debemos agregar que el diseño de investigación acción se asemeja al diseño propio de las investigaciones jurídicas, conocido como diseño evaluativo, descrito por Aranzimendi (2013), quien explica que con este diseño se permite “dar un juicio sobre el comportamiento de un determinado hecho, caso o fenómeno sea de índole jurisdiccional, social, económica o política de relevancia jurídica convertido en problema. Mediante ella se evalúan, por ejemplo, la aplicación de una norma o el comportamiento de los funcionarios públicos (...) planteando soluciones o adoptando posiciones” (pp. 84-85); por lo que podemos afirmar que en términos de la investigación jurídica nuestra investigación tiene un diseño evaluativo, pues cuestiona la aplicación del precedente Villanueva Valverde en manos de los jueces especializados en lo contencioso-administrativo laboral de la Corte Superior de Justicia del Santa y propone el cese del mismo a fin de garantizar la existencia de una vía idónea para la tutela de derechos y el proscripción del doble pago por parte del Estado frente a la misma pretensión.

3.4. POBLACIÓN MUESTRAL

La particularidad de la presente investigación es que analiza las consecuencias de las decisiones judiciales en materia de procesos urgentes del proceso contencioso-administrativo laboral que aplican el precedente Villanueva Valverde. Para poner en manifiesto los perjuicios que ello implica, se han analizado las sentencias recaídas en tales procesos, emitidas en el 2018. Lo que hace que la población conste de sesenta y un (61) sentencias, sobre las que se ha podido acceder en virtud al Sistema Integrado Judicial en cooperación con la Oficina de Estadística de la Corte Superior de Justicia del Santa.

De la población no se ha calculado una muestra, sino que se ha analizado todas las sentencias. Tales sentencias ayudarán a justificar las razones por las que el precedente Villanueva Valverde no debe aplicarse en los procesos urgentes del contencioso-administrativo, que es la tesis que se defiende en el presente trabajo.

En el Anexo 2 se presenta un cuadro resumen de la casuística, a fin de dar un panorama general de los casos.

3.5. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

3.5.1. TÉCNICAS

- a. Fichaje: “Técnicamente las fichas son unidades de información que se trasladan a tarjetas rayadas, de formato uniforme, en las que se almacenan los datos de una manera organizada” (Ramos, 2014, p.194), el fichaje permite seleccionar la información relevante para la investigación. En la presente investigación se ha tenido en cuenta la técnica del fichaje para recolectar la información de los libros y revistas jurídicas, tanto físicos como virtuales, de esta manera revisamos la bibliográfica más autorizada y recomendada que contribuyó a la elaboración de

nuestro marco teórico y referencial, y que nos servirá para el acopio de información en la construcción del informe final.

- b. Anotaciones o notas de campo: Esta técnica es importante, pues según Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p. 389 “es necesario llevar registros y elaborar anotaciones durante los eventos o sucesos vinculados con el planteamiento del problema”, esta técnica resulta ser más amplia que la técnica del fichaje, pues para realizar anotaciones se puede hacer uso de diversos medios, no solo de las fichas-tarjetas, puede ser papel, archivos Word en laptop, computadora, teléfonos, tabletas, etc. Existen una variedad de clases de anotaciones que permiten incluir, además de los datos, nuestras propias palabras, ideas e interrogantes que surgen a medida que recolectamos datos en todo el proceso de investigación, como:

- Anotaciones interpretativas, a fin de registrar nuestras interpretaciones de la información recolectada.
- Anotaciones temáticas, para registrar ideas, interrogantes vinculadas a la teoría, temas, conclusiones preliminares, descubrimientos, que a nuestro criterio surjan conforme vamos recolectando datos.
- Anotaciones personales, para registrar las percepciones, aprendizajes y sensaciones de las propias investigadoras.

- c. El estudio de casos: Es una técnica que permitirá obtener datos de las muestras, es decir de las sentencias en las que los jueces contencioso- administrativos laborales aplicaron el precedente Villanueva Valverde en los procesos urgentes. Esto nos permitirá evidenciar la necesidad de proponer el cese de la mencionada aplicación, que es errada. Tal como explica Aranzamendi(2013) “hay quienes sostienen que el estudio de casos más que un método o técnica, es un diseño o estrategia de investigación. En cualquiera de los dilemas, el estudio de casos

permite la investigación en profundidad de una situación dada” (p. 122). En el presente trabajo, se ha tomado el estudio de casos como una técnica.

3.5.2. INSTRUMENTOS

- a. Fichas: A fin de acopiar la información necesaria para la construcción del marco teórico y conceptual se utilizará las fichas textuales, fichas de resumen, fichas bibliográficas, fichas mixtas o combinadas, fichas de comentario o concepto.
- b. Guía de Observación de Casos: Este instrumento nos permitirá realizar la extracción de información relevante contenida en las sentencias de forma ordenada a fin de ser trasladados a nuestro trabajo de investigación para su posterior análisis. En la presente investigación esta guía contiene: número de expediente, demandante, demandado, aplicación del precedente Villanueva Valverde y fallo.
- c. Diario o bitácora de campo: Es común que las anotaciones se registren en este medio, que tal como explica Hernández, Fernández y Baptista (2010) es una especie de diario personal donde podemos incluir mapas gráficos, diagramas, cuadros, esquemas, secuencias de hechos, líneas cronológicas, vinculaciones entre conceptos, aspectos del desarrollo de la investigación, como el avance o lo que falta para concluir, etc. (p. 75) En el presente trabajo de investigación hemos hecho uso de un cuaderno que sirvió para registrar nuestras anotaciones, interpretativas, temáticas y personales que surgían durante la recolección de datos.

3.6. TÉCNICAS DE PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS

- a. Análisis de Contenido: Esta técnica será útil en dos importantes aspectos: Primero, una vez recolectada la información de la revisión bibliográfica, a través de las técnicas de recolección de datos, se procederá a codificarlos y categorizarlos, por ello

es indispensable explorarlos, para ir descubriendo los conceptos, patrones, temas y categorías presentes en los fragmentos extraídos de los libros, revistas, páginas web institucionales, entre otros. Mediante esta técnica podremos otorgarle sentido a los datos, interpretarlos, criticarlos y explicarlos en función de la problemática. De esta manera, la información será incorporada al trabajo de investigación en función de los objetivos.

Segundo, en el traslado de la casuística recolectada al trabajo de investigación, puesto que una vez detectada la muestra, esta no solo será citada sino que pasará por un análisis a fin de extraer las partes pertinentes que permitan aproximarnos a la problemática descrita.

- b. Bitácora de Análisis: Esta técnica permitirá documentar el procedimiento de análisis, pues mientras se analiza, pueden surgir ideas, y conceptos que ilustrarán en torno al planteamiento del problema (Hernández, Fernández y Baptista, 2010, p. 425). En la bitácora, la cual es una especie de diario personal, se pueden anotar ideas que brotan a medida que avanzamos en la investigación, y con las cuales no contábamos al inicio de la misma, en la bitácora de análisis se plasman y organizan los procesos analíticos para evitar olvidarlos.

3.7. PROCEDIMIENTOS PARA LA RECOLECCIÓN DE DATOS

En primer lugar se llevará a cabo la revisión bibliográfica, se revisará libros en las bibliotecas de las universidades públicas y privadas de la localidad, así como en las bibliotecas personales; luego se seleccionará cuidadosamente la información para la elaboración del marco teórico del proyecto de investigación, haciendo uso de la técnica del fichaje y las anotaciones, de esta manera se podrá entender cada término que está

implicado en la investigación y reconocer cada institución jurídica a la que hacemos referencia.

Asimismo, haciendo uso de la guía de análisis de contenido o de estudio de casos, se procederá a recopilar información de las sentencias emitidas por los juzgados especializados en lo contencioso-administrativo laboral, durante el 2018, referidas a los procesos urgentes. Luego de ello, se procederá a analizar los efectos de las decisiones judiciales en esos procesos y determinar si perjudica a las partes la aplicación del precedente Villanueva Valverde.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

4.1. RESULTADO N.º 1 Y SU DISCUSIÓN

Resultado n.º 1

En el Perú, no fue sino hasta el 15 de abril de 2002, fecha de vigencia de la Ley n.º 27584, cuando se dio la primera regulación de un proceso ordinario en el que se tutela el derecho a la eficacia de las normas legales y actos administrativos. Esto a través del proceso contencioso-administrativo urgente, vigente hasta la actualidad, y que consiste en un proceso de tutela diferenciada.

Discusión del resultado n.º 1

Desde finales del siglo XVIII, en Francia, 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 eran distintas; por lo que coincidían solo en nombre. El Consejo de Estado, en las Constituciones mencionadas, identificaba la infracción y remitía los actuados al Parlamento, que era el órgano de resolvía políticamente.

Con la Ley n.º 1510, Ley Orgánica del Poder Judicial de 1912, en su artículo 94, 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). Según el dispositivo legal, 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. Lo mismo ocurrió, en 1963, cuando se promulgó el Decreto Ley n.º 14605, Ley Orgánica del Poder Judicial.

La Constitución de 1979, en su artículo 240 reguló expresamente el proceso contencioso-administrativo, aunque refiriéndose a él como acción contencioso-administrativa. 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. Sin embargo, siempre el camino era el cuestionamiento de las actuaciones de la Administración Pública, mas no de sus omisiones.

Respecto a 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, 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, a través de su proceso sumarísimo, que consigna

como pretensión el cumplimiento de la ley o acto administrativo respecto del cual el funcionario se muestra renuente.

4.2. RESULTADO N.º 2 Y SU DISCUSIÓN

Resultado n.º 2

El precedente constitucional Villanueva Valverde fue emitido en el marco del proceso de Cumplimiento recaído en el Expediente n.º 168-2005-PC/TC y establece los criterios que debe cumplir el *mandamus* para que la demanda de cumplimiento sea procedente. Este precedente es de aplicación exclusiva para el proceso de cumplimiento, y establece un sistema de vía jurisdiccional subsidiaria al proceso contencioso-administrativo urgente.

Discusión del resultado n.º 2

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.

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 intención 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.

4.3. RESULTADO N.º 3 Y SU DISCUSIÓN

Resultado n.º 3

El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales tiene rango constitucional y su contenido está conformado por vicios como la inexistencia de motivación, falta de motivación interna, deficiencia en la motivación externa, motivación insuficiente y motivación sustancialmente incongruente. No obstante, frente a una deficiencia de la motivación externa, la declaratoria de nulidad debe ser excepcional, solo cuando no se haya justificado la premisa fáctica por incorrecta actuación probatoria que no se pueda realizar en la instancia revisora. En los demás casos, el juez o colegiado revisor debe corregir la motivación en su propia resolución y emitir el fallo que corresponda.

Discusión del resultado n.º 3

Según sostiene Figueroa (2014) al momento de juzgar, la autoridad debe hacer lo posible por apartarse de sus valoraciones personales íntimas (idiosincrasia y prejuicios), eso es el contexto de descubrimiento. Indudablemente es algo con lo que va el juez a juzgar pero no debe ser el *quid* de su motivación. Sí lo será, por el contrario, el contexto de justificación, que es exponer en su resolución la argumentación jurídica y la lógica con la que se une el razonamiento. Esta lógica es la justificación interna y aquella elaboración de argumentos basados en la ley, doctrina y jurisprudencia es la justificación externa.

En complemento, Gascón y García (2017) refieren que la justificación externa es la justificación material de las premisas que forman la sentencia. La decisión estará justificada externamente cuando se base en la ley, doctrina y jurisprudencia, y se pronuncie sobre todos los extremos solicitados. Una persona podrá identificar el

cumplimiento de la justificación externa en la sentencia constitucional cuando los principios estén delimitados y los hechos debidamente enunciados.

Lo mencionado tiene respaldo jurisprudencial en la sentencia contenida en el Expediente n.º 728-2008-PHC/TC, que delimita el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales. A decir del Supremo Intérprete de la Constitución, este contenido está configurado por **(i)** La inexistencia de motivación (o motivación aparente), **(ii)** La falta de motivación interna del razonamiento; **(iii)** Las deficiencias en la motivación externa; **(iv)** La motivación insuficiente; **(v)** La motivación sustancialmente incongruente; y las **(vi)** Motivaciones cualificadas.

A decir del Máximo Intérprete de la Constitución, cada vez que el justiciable advierta que la motivación judicial incurre en alguno de los supuestos antes referidos, la sentencia se encontraría viciada; por lo que correspondería anularla, a fin de que el juez de grado inferior o el mismo juez que expidió la resolución observada emita una nueva con una motivación ajustada a derecho.

Sobre el particular, la aseveración del Máximo Intérprete de la Constitución se justifica en que, como se sabe, frente a un vicio en las resoluciones judiciales, la consecuencia es la declaratoria de nulidad. Por eso, no cualquier motivo es suficiente para dejar sin efecto una sentencia, más aún si la nulidad, entendida seriamente, es un recurso excepcional y extraordinario; por lo que solo en casos establecidos en los que el vicio se sumamente relevante para desacreditar la validez del acto, es que debe procederse con la nulidad.

Sin embargo, en el presente trabajo de tesis se considera, dada una aplicación sistemática con las normas jurídicas vigentes, que aun cuando la motivación vulnere los

supuestos señalados en la sentencia contenida en el Expediente n.º 728-2008-PHC/TC, no corresponde la declaratoria de nulidad de la resolución siempre que la corrección de la motivación no requiera una actuación probatoria, por parte del juez de la causa, que no pueda realizar el juez o colegiado revisor, actuaciones como una inspección judicial o la celebración de una audiencia de esclarecimiento de hechos omitida arbitrariamente; así también la vulneración al derecho de defensa constituye una causal para anular la decisión.

En respaldo a lo sostenido, el artículo 171 del Código Procesal Civil peruano vigente regula los principios que gobiernan la nulidad de los actos procesales, como las sentencias. Recoge el principio de legalidad, según el cual una sentencia solo podrá declararse nula por causa establecida en la ley, empero también puede anularse cuando carezca de los requisitos necesarios para el cumplimiento de su finalidad. Asimismo, en el artículo 172 del mismo cuerpo de normas se dispone taxativamente que “No hay nulidad si la subsanación del vicio no ha de influir en el sentido de la resolución o en las consecuencias del acto procesal”.

La declaratoria de nulidad de una resolución judicial ocasiona que esta no sea tenida en cuenta y que, de inmediato, se emita una nueva resolución, sea por el juez del anterior grado, sea por el mismo juez (en caso de nulidad de oficio de las propias decisiones). El trámite del retorno a primera instancia consume tiempo en el proceso, es decir, hace que la causa demore más en llegar a la resolución que ponga fin a la instancia. Por eso, en garantía de la celeridad procesal, frente a una deficiencia de la motivación externa, la declaratoria de nulidad debe ser excepcional, solo cuando no se haya justificado la premisa fáctica por incorrecta actuación probatoria que no se pueda realizar en la instancia revisora. En los demás casos, el juez o colegiado revisor debe corregir la motivación en su propia resolución y emitir el fallo que corresponda.

4.4. RESULTADO N.º 4 Y SU DISCUSIÓN

Resultado n.º 4

El precedente Villanueva Valverde, contenido en la sentencia del Expediente n.º 168-2005-PC/TC, regula los requisitos que debe cumplir el *mandamus* para que la demanda sea procedente en el proceso constitucional de Cumplimiento. Este precedente es exclusivo del proceso de Cumplimiento y establece que la vía subsidiaria es el proceso contencioso-administrativo urgente. Por tanto, el precedente no debe aplicarse en estos procesos. Sin embargo, los jueces, tanto de la Corte Suprema como de la Corte Superior de Justicia del Santa, lo aplican en los procesos contencioso-administrativos urgentes. En consecuencia, se vulnera el derecho a la debida motivación de las decisiones por deficiente motivación externa, al ser inválida la formulación de la premisa jurídica.

Discusión del resultado n.º 4

Por un lado, conforme con Huapaya (s/f), 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, derecho que también es tutelado por el proceso contencioso-administrativo urgente. Lo sostenido también se infiere de la propia lectura del precedente, que establece claramente que es exclusivo del proceso de cumplimiento y se fija como vía subsidiaria (no alternativa) la urgente del proceso contencioso-administrativo.

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.

Asimismo, debe tenerse en cuenta, siguiendo a Figueroa (2014), que hay deficiencia en la justificación externa de una decisión judicial cuando no se dan suficientes razones para dar contenido a la premisa fáctica o a la premisa jurídica. Lo afirmado se complementa con lo resuelto en la sentencia contenida en el Expediente n.º 728-2008-PHC/TC, caso Giuliana Llamoja. Por un lado, una manera de justificar insuficientemente la premisa fáctica es cuando el juez asevere un hecho que no ha sido debidamente probado. Por otro lado, un ejemplo de insuficiencia en la premisa jurídica sería cuando el dispositivo normativo, la jurisprudencia o la doctrina citada no sea apropiada para que luego se realice el ejercicio de la subsunción (justificación interna).

Ahora, desde la práctica jurisdiccional se advierte que el precedente Villanueva Valverde es aplicado en los procesos contencioso-administrativos urgentes en los que se tutela el derecho a la eficacia de las normas legales o actos administrativos. Lo ha hecho la Corte Suprema en reiterados pronunciamientos como el contenido en la Casación n.º 4568-2015 LIMA

Esta aplicación es incorrecta porque aquel precedente no fue expedido para que ordene el proceso subsidiario (contencioso-administrativo urgente), sino el proceso de cumplimiento propiamente dicho. 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.

4.5. RESULTADO N.º 5 Y SU DISCUSIÓN

Resultado n.º 5

En 2018, en la Corte Superior de Justicia del Santa, se emitieron un total de 61 sentencias sobre procesos contencioso-administrativos urgentes laborales, en el Cuarto y Séptimo Juzgado Especializado, que son los únicos órganos jurisdiccionales que conocen estos procesos. Todos estos casos se resolvieron aplicando el precedente Villanueva Valverde; por lo que cuentan con vicio de insuficiente motivación externa por invalidez de la premisa normativa. Sin embargo, solo 4 de esos casos adolecen de vicio insubsanable, perjudicando el interés de las partes del proceso, según el caso.

Discusión del resultado n.º 5

La Corte Superior de Justicia del Santa, cuyo radio de acción es el Distrito Judicial del Santa, conformado por las provincias Del Santa (propriadamente dicha), Huarmey, Casma, Pallasca y Corongo; cuenta con dos juzgados especializados en procesos contencioso-administrativos laborales, estos son, el Cuarto y el Séptimo. La numeración ordinal que falta la ocupan juzgados que conocen materias laborales contra privados, en aplicación de la Nueva Ley Procesal de Trabajo.

En la presente tesis se ha advertido que en los órganos jurisdiccionales antes señalados hay una incorrecta (innecesaria) aplicación del precedente Villanueva Valverde, toda vez que los jueces ordinarios del contencioso-administrativo no deberían aplicar el precedente, sin embargo lo hacen y eso trae consecuencias negativas respecto a los derechos fundamentales de las partes.

En complemento, si la aplicación innecesaria del precedente no acarrearía la vulneración de derechos de las partes y su consecuente perjuicio real, el problema no sería tan relevante porque los vicios en la motivación pueden ser corregidos incluso en la instancia que revisa las causas en apelación, y así evitar la afectación de derechos.

Sin embargo, se ha identificado un perjuicio real contra las partes del proceso, como consecuencia de la aplicación del precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes, tramitados en la Corte Superior de Justicia del Santa. Se ha analizado las sentencias recaídas en tales procesos, emitidas en 2018. Así, la cantidad de sentencias analizadas (población) consta de sesenta y un (61) resoluciones.

Conforme al TUO de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, aprobado mediante Decreto Supremo n.º 13-2008-JUS, si bien en los procesos contencioso-administrativos urgentes, pueden hacerse valer hasta tres pretensiones; es también cierto que en la Corte Superior de Justicia del Santa, en la totalidad de casos analizados en materia laboral, solo se ha utilizado la vía procesal urgente para hacer valer la pretensión referida al cumplimiento, por parte de la Administración, de una actuación a la que se encuentre obligada por mandato legal o acto administrativo firme. Es decir, la pretensión que se asemeja al proceso de cumplimiento. Las otras dos pretensiones no se han demandado durante el año objeto de estudio.

Se aprecia que en todos los casos de procesos contencioso-administrativos urgentes se ha aplicado el precedente constitucional Villanueva Valverde, expedido en el marco de la sentencia contenida en el Expediente n.º 168-2005-PC/TC. Con lo cual, tal precedente, que se emitió para ordenar el proceso de cumplimiento, es aplicado extensivamente al proceso contencioso-administrativo urgente, únicamente en razón a que las pretensiones en ambos procesos son idénticas entre sí.

Con la aplicación del precedente Villanueva Valverde por parte de los jueces que conocen los procesos contencioso-administrativos urgentes se configura un potencial escenario en el que al demandante, por tener un *mandamus* que no cumple con las exigencias de tal precedente, se le rechaza la demanda, tanto en el proceso de cumplimiento como en el proceso urgente, quedando él sin una vía jurisdiccional para encontrar respuesta a su pretensión.

El escenario descrito le ocurrió a la señora Blanca América Roldán de Mondragón, una trabajadora del sector salud que demandó la ejecución de la Resolución Ejecutiva Regional n.º 854-2012-GRA/PRE, que fijó una escala única de remuneraciones que le beneficiaba y que, pese a referirla expresamente como beneficiaria, la Administración se mantenía renuente a acatar tal disposición, bajo el argumento de no contar con presupuesto aprobado para tal ejecución.

El problema fue planteado, en primer lugar, en el proceso de cumplimiento (Expediente n.º 125-2016-0-2506-JM-CI-01), donde el juez de primera instancia, aplicando el precedente Villanueva Valverde, declaró improcedente la demanda por ser un mandato condicionado al presupuesto del sector público. Esta decisión fue dejada consentir por la actora. Se respeta la decisión del juez constitucional, empero no se comparte porque la falta de presupuesto no es una razón suficiente para desestimar la demanda de

cumplimiento, toda vez que la Administración está obligada a realizar las gestiones necesarias para conseguir dicho presupuesto. A lo mucho podrá presentarse un cronograma de pagos a fin de que la Administración vaya pagando paulatinamente la obligación; empero no desestimarse la demanda.

Si bien no se está de acuerdo con el fallo del a quo, no hay que distraer la atención respecto de lo que ocurrió en el proceso contencioso-administrativo urgente, que fue la vía a la que recurrió la demandante como consecuencia de la improcedencia de su demanda constitucional. Así pues, su caso fue registrado con el Expediente n.º 1225-2017-0-2501-JR-LA-07. El juez ordinario, lamentablemente, también aplicó el precedente Villanueva Valverde (no justifica la razón por la que lo aplica, como si fuera obligatorio aplicarlo) y amparó la demanda. A decir del juez ordinario, el mandato cumplía con el precedente constitucional. El representante de la entidad de salud demandada apeló y la Sala Laboral Transitoria revocó la venida en grado y (también aplicando el precedente Villanueva Valverde) concluyó que el *mandamus* está condicionado al presupuesto; por lo que –concluyó– no debe estimarse la demanda. Así, la declaró infundada.

Un caso idéntico le ocurrió al señor Henry Alberto Mass López, quien es también un trabajador del sector salud. A diferencia del caso anterior, él acudió primero al proceso contencioso-administrativo urgente laboral pues su caso no era de ejecución de una resolución administrativa que lo individualizara, sino de una ley que pretendía se ejecute en su favor. Su caso fue registrado con el Expediente n.º 1583-2018-0-2501-JR-LA-04.

Así pues, en la vía ordinaria su caso fue desestimado porque el mandato estaba sujeto a controversia compleja; es decir, también se aplicó, lamentablemente, el precedente

Villanueva Valverde. La sentencia así expedida fue confirmada por la Sala Laboral Transitoria. Con esta respuesta, de todos modos el demandante acudió al proceso constitucional, donde el a quo expidió una resolución interlocutoria, aplicando el precedente, y concluyendo que el mandato no era cierto, estaba sujeto a controversia compleja y está condicionado a determinación por parte de la Administración. Esta resolución fue dejada consentir.

En los dos casos descritos la parte demandante, pese a que cuenta con un *mandamus* ejecutable, no lo puede hacer valer ni en la vía constitucional ni en la vía ordinaria. En un orden normal de cosas, si la vía constitucional (con el proceso de Cumplimiento) no prosperara porque el *mandamus* no cumpliera con los requisitos del precedente Villanueva Valverde, debería quedar la vía ordinaria con el proceso contencioso-administrativo urgente, que no debe exigir el cumplimiento de tal precedente.

El otro escenario que se configura es el opuesto, es decir, uno en el que la demanda de cumplimiento sí es amparada; empero, por temeridad del abogado del demandante, se interpone una nueva demanda (con la misma pretensión) ante el juez que conoce el proceso contencioso-administrativo urgente. Es decir, en tiempos distintos, la demanda es presentada tanto en el proceso de cumplimiento como en el proceso contencioso-administrativo. Con ello, se tienen dos sentencias a favor del demandante, que podrían reconocer el pago de un monto por beneficios laborales devengados. Aquí, evidentemente, se perjudica económicamente al demandado que siempre es una entidad del Estado.

La casuística de la Corte del Santa informa que una situación así ocurrió contra el Hospital Eleazar Guzmán Barrón (Hospital Regional de Ancash). Así pues, la señora Juana Castillo de Carranza primero demandó en un proceso de cumplimiento, el cual

estuvo registrado en el Expediente n.º 1655-2016-0-2501-JR-CI-02, a fin de que se ejecute, en su favor, el Decreto Ley n.º 25303, en consecuencia se le paguen devengados (desde 1991) por la bonificación diferencial. En primera instancia, aplicando el precedente Villanueva Valverde, la demanda fue declarada improcedente porque el mandato estaba sujeto a controversia compleja. La demandante apeló y, en segunda instancia, fue revocada la venida en grado en razón de que el mandato cumple con los criterios del precedente, siendo que el propio Tribunal Constitucional, en su jurisprudencia, también viene concediendo dicha bonificación.

No conforme con ello, la misma demandante accionó la misma pretensión juntamente con otras adicionales ante el juez del contencioso-administrativo laboral (Expediente n.º 799-2019-0-2501-JR-LA-07). Este declaró fundada la demanda en todos sus extremos (también el extremo ya reconocido en la sentencia constitucional). A la fecha, ambos casos se encuentran en ejecución de sentencia con sendas multas impuestas a la entidad demandada a fin de presionarla para que pague las obligaciones ilegítimamente cobradas en su contra.

Otro caso es el que le ocurrió al abogado de Clorinda Victoria Fajardo Vargas. Aquí no hay una diferencia temporal en los procesos. Por un lado, tenemos el proceso de cumplimiento (Expediente n.º 70-2018-0-2506-JM-CI-02) y, por otro, el proceso contencioso-administrativo urgente (Expediente n.º 485-2018-0-2501-JR-LA-04); ambos iniciados en 2018, como se aprecia.

En el proceso de cumplimiento, el juez, aplicando el precedente Villanueva Valverde, declaró fundada la demanda y ordenó a la Unidad de Gestión Local del Santa que pague, en favor de la demandante, la suma de S/ 62 099.48 por estar ordenado así en la

Resolución Directoral n.º 3570-2011. Esta decisión fue confirmada por la Primera Sala Civil.

En paralelo andaba el proceso urgente, en el que también se declaró fundada la demanda, ordenándose la ejecución de la Resolución Directoral n.º 3570-2011. No obstante, en un acto noble, una vez notificada esta resolución al abogado de la demandante, presentó un escrito solicitando la inejecución de la sentencia porque su pretensión ya había sido amparada en el proceso de cumplimiento. El juez proveyó el escrito imponiendo una multa de tres Unidades de Referencia Procesal a la demandante porque fue ella quien firmó ambas demandas con diferentes abogados.

La resolución que impuso multa fue apelada y el Colegiado Superior de la Sala Laboral Transitoria la anuló, valorando el hecho de informar la ocurrencia del proceso constitucional que evitó la doble afectación económica de la entidad demandada. Con lo dispuesto por el Colegiado, el a quo tuvo que expedir una resolución en la que declaró improcedente la demanda por razón de cosa juzgada y dejó sin efecto la multa impuesta.

Así, en el primer caso hay un perjuicio económico contra el Estado porque judicialmente se le está obligando a pagar una obligación, si bien legítima, por partida doble. En el segundo caso iba a ocurrir lo mismo, empero el abogado de la demandante informó que se estaba ordenando el doble pago y así se evitó. De los casos concretos detallados, queda en evidencia que la aplicación del precedente Villanueva Valverde, por parte de los jueces contencioso-administrativos es perjudicial.

V. 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 derecho a la motivación de las resoluciones judiciales se vulnera con la inexistencia de motivación, falta de motivación interna, deficiencia en la motivación externa, motivación insuficiente y motivación sustancialmente incongruente, lo que amerita que la resolución sea anulada. Sin embargo, cuando hay deficiente motivación externa la nulidad solo corresponde cuando hay invalidez de la premisa fáctica. El juez de revisión está obligado a corregir la motivación cuando hay invalidez en la premisa jurídica.
4. El precedente Villanueva Valverde incorporó nuevas características que debe tener el mandato para que sea procedente en el proceso de cumplimiento, y estableció como *obiterdictum* 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.

5. En la Corte Superior de Justicia del Santa, durante 2018, se emitieron 61 sentencias sobre procesos contencioso-administrativos urgentes laborales. En todos los casos se pretendía el cumplimiento de una norma legal o acto administrativo, siendo que el precedente vinculante Villanueva Valverde está contenido en cada una de las motivaciones de las sentencias. Por tanto, las sentencias analizadas están incursas en invalidez de su premisa jurídica, configurándose una deficiente motivación externa que vulnera el derecho a la debida motivación, conteniendo vicio insubsanable en cuatro pronunciamientos.
6. 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..

VI. RECOMENDACIONES

Se recomienda realizar las gestiones administrativas ante el Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial, a fin de que se incluya en un Pleno Jurisdiccional Nacional el debate sobre la pertinencia de la aplicación del precedente constitucional Villanueva Valverde en las sentencias de los procesos contencioso-administrativos urgentes, cuya pretensión sea el cumplimiento de normas legales o actos administrativos firmes. Gestiones similares deberá realizarse ante la Comisión Distrital encargada de organizar los plenos distritales del Santa, a fin de que se debata el tema también en el Distrito Judicial del Santa.

Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

Chimbote, 16 de febrero de 2022

SR. DR.
HECTOR ENRIQUE LAMA MORE
CONSEJERO RESPONSABLE DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL CENTRO DE
INVESTIGACIONES JUDICIALES DEL PODER JUDICIAL
Lima.-

Asunto : Alcanzo propuesta de tema para debate en Pleno Jurisdiccional
Nacional

Me dirijo a su Despacho a fin de saludarlo cordialmente y, a la vez, informarle que en pronunciamientos como el contenido en la Casación n.º 4568-2015 LIMA, la Corte Suprema de Justicia de la República aplicó el precedente Villanueva Valverde para un caso contencioso-administrativo, pese a que en la sentencia del Expediente n.º 168-2005-PC/TC se precisó que es de aplicación exclusiva a los procesos de cumplimiento y no a los procesos contencioso-administrativos urgentes.

Por consiguiente, se advierte una clara contravención del criterio supremo contra la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Los argumentos que justifican esta posición están contenidos en la tesis "Aplicación del Precedente Constitucional Villanueva Valverde en los Procesos Contencioso-Administrativos Urgentes Laborales". En tal sentido, solicitamos a usted tenga a bien incluir dentro de los temas a debatir en el Pleno Jurisdiccional Nacional del presente año el presente tema, a fin de establecer criterio regular y uniforme.

Esperando que la presente lo encuentre bien de salud, quedo de usted para sus buenos oficios es beneficio de los justiciables.

Atentamente,

BACH. VICTOR JUNIOUR'S SALINAS TUME
DNI 76908170

Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

Chimbote, 16 de febrero de 2022

SR. DR.

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ORGANIZADORA DE LOS ACTOS PREPARATORIOS PARA LA REALIZACIÓN DE LOS PLENOS JURISDICCIONALES DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DEL SANTA

Presente.-

Asunto : Alcanzo propuesta de tema para debate en Pleno Jurisdiccional
Distrital

Me dirijo a su Despacho a fin de saludarlo cordialmente y, a la vez, informarle que en la tesis titulada "Aplicación del Precedente Constitucional Villanueva Valverde en los Procesos Contencioso-Administrativos Urgentes Laborales" se ha identificado que los jueces contencioso-administrativos laborales han aplicado el precedente Villanueva Valverde en todos los procesos urgentes; pese a que en la sentencia del Expediente n.º 168-2005-PC/TC se precisó que tal precedente es de aplicación exclusiva a los procesos de cumplimiento y no a los procesos contencioso-administrativos urgentes.

Por consiguiente, se advierte una clara contravención del criterio judicial contra la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En tal sentido, solicito a usted tenga a bien incluir dentro de los temas a debatir en el Pleno Jurisdiccional Distrital del presente año el presente tema, a fin de establecer criterio regular y uniforme.

Esperando que la presente lo encuentre bien de salud, quedo de usted para sus buenos oficios en beneficio de los justiciables.

Atentamente,

BACH. VICTOR JUNIOUR'S SALINAS TUME
DNI 76908170

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguedo, R. (2014). *La Jurisprudencia Vinculante y los Acuerdos Plenarios y su Influencia en la adecuada motivación de las resoluciones judiciales*. [Tesis de Maestría]. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6146>
- Aranzamendi, L. (2013). *Instructivo teórico-práctico del diseño y redacción de la tesis en Derecho*. Lima, Perú: Grijley.
- 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.
- Coronado, J. (2018). *La actividad probatoria recogida en el proceso contencioso-administrativo y su relación con la vulneración del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva*. [Tesis de Maestría]. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/11791?show=full>
- 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.
- Dyer, E. (2014). *Una historia de desconfianza: el precedente constitucional a través del análisis cultural de derecho*. [Tesis para optar el título de abogado]. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado el 13 de agosto de 2020, <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5666>
- 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
- Figuroa, E. (2014). *El derecho a la debida motivación*. Lima, Perú: Gaceta Constitucional.
- Gascón, M. y García, A. (2017) *La argumentación en el Derecho. Algunas cuestiones fundamentales*. Lima, Perú: Palestra.

Hernández, R.; Fernández, C.; y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. 6ª. Ed., México D.F.: Mc Graw Hill.

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
- Morales, F. (2017). *El precedente constitucional vinculante y su aplicación por el Tribunal Constitucional del Perú: análisis jurisprudencial de la última década 2005-2015*. [Tesis de Maestría]. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/7843>
- Proto, A. (2014). *La tutela jurisdiccional*. Lima, Perú: Palestra.
- Ramírez, J. (2018). Los hechos en el precedente: fundamentos para una reconstrucción racional del precedente constitucional en el Perú. [Tesis de Maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12498>
- Ramos, C. (2014). *Cómo hacer una Tesis de Derecho y no envejecer en el intento*. 2ª. Ed. Lima, Perú: Grijley
- 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
- Salas, P. (2018). La plena jurisdicción en el proceso contencioso tributario. [Tesis de Maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9954>
- 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.
- Vásquez, L. (2021). *El Proceso Constitucional de Cumplimiento frente al Proceso Contencioso Administrativo Urgente: Una Nueva Perspectiva para una Tutela más Idónea frente a las Pretensiones de Cumplimiento contra la Administración Pública*. [Tesis para obtener el título de abogado]. Universidad Católica de Santa María. <http://tesis.ucsm.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12920/11093>

VIII. ANEXOS

ANEXO 1: Matriz de consistencia

ANEXO 2: Cuadro de Descomposición de Variables

ANEXO 3: Sentencias contencioso-administrativas urgentes de 2018, en la Corte Superior de Justicia del Santa

ANEXO 1: Matriz de consistencia

Título: “APLICACIÓN DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL VILLANUEVA VALVERDE EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS URGENTES LABORALES”						
Problema	Objetivos	Hipótesis	Variables e Indicadores	Metodología		
				Método	Técnica	Muestra
<p><u>Problema principal</u> ¿Es correcto que, en el distrito judicial del Santa, los jueces apliquen el precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes laborales, cuya pretensión sea el cumplimiento de una actuación a la que la Administración se encuentra obligada por mandato de una ley o en virtud a un acto administrativo firme?</p>	<p><u>Objetivo General</u> Determinar si es correcto que, en el distrito judicial del Santa, los jueces apliquen el precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes laborales, cuya pretensión sea el cumplimiento de una actuación a la que la administración se encuentra obligada por mandato de una ley o en virtud a un acto administrativo firme.</p>	<p><u>Hipótesis principal:</u> No es correcto que, en el distrito judicial del Santa, los jueces apliquen el precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes laborales, cuya pretensión sea el cumplimiento de una actuación a la que la Administración se encuentra obligada por mandato de una ley o en</p>	<p><u>Variables Independiente:</u> Aplicación del precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes laborales</p> <p><u>Dependiente:</u> Indebida motivación externa de la sentencia</p>	<p><u>Método científico</u> Método inductivo</p> <p><u>Métodos jurídicos</u> Método dogmático Método sociológico y funcional</p> <p><u>Diseño de investigación</u> No experimental, transaccional o transversal, causal. Diseño de investigación acción. Diseño descriptivo</p>	<p>a. <u>Técnicas e instrumentos de recolección de datos:</u></p> <p><u>Técnica:</u> Análisis documental <u>Instrumento:</u> Ficha</p> <p><u>Técnica:</u> Análisis de cuadros resumen de expedientes <u>Instrumento:</u> Ficha</p> <p><u>Técnica:</u> Observación <u>Instrumento:</u> Guía de observación</p> <p>b. <u>Técnicas de procesamiento</u></p>	<p><u>Universo:</u> Sentencias de los procesos contencioso-administrativos laborales, cuya pretensión sea el cumplimiento de una actuación a la que la administración se encuentra obligada por mandato de una ley o en virtud a un acto administrativo firme.</p> <p><u>Población:</u> Sentencias de los procesos contencioso-administrativos laborales, cuya pretensión sea el cumplimiento</p>

<p><u>Problemas secundarios</u></p> <p>¿Cuáles son las características del proceso contencioso-administrativo urgente laboral?</p> <p>¿Cuál es el alcance del precedente constitucional Villanueva Valverde respecto al proceso constitucional de cumplimiento?</p> <p>¿Cuáles son los supuestos de vulneración al derecho a la motivación?</p> <p>¿Aplicar el precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes laborales vulnera el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales?</p> <p>¿En las sentencias de los procesos contencioso-administrativos urgentes laborales dictadas en el</p>	<p><u>Objetivos específicos</u></p> <p>Desarrollar las características del proceso contencioso-administrativo urgente laboral.</p> <p>Determinar el alcance del precedente constitucional Villanueva Valverde respecto al proceso constitucional de cumplimiento.</p> <p>Explicar los supuestos de vulneración al derecho a la motivación, con especial mención a la falta de motivación externa de las resoluciones judiciales.</p> <p>Determinar si con la aplicación del precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso-administrativos urgentes laborales se vulnera el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.</p> <p>Analizar las sentencias de los procesos contencioso-administrativos urgentes laborales dictadas en el distrito judicial del Santa, durante el 2018.</p>	<p>virtud a un acto administrativo firme, porque al ser este precedente de aplicación solo al proceso constitucional de cumplimiento, su invocación en la sentencia contencioso-administrativa laboral hace que esta incurra en una indebida motivación externa; incluso cuando el mandato incumple requisitos mínimos de ejecutabilidad, situación en la que, en aplicación del principio <i>quien puede lo más puede lo menos</i>, el juez</p>		<p>propositivo</p>	<p><u>de datos:</u></p> <p>b.1. Procesamiento de datos Cualitativos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Crítica - Discriminación - Fichaje - Tabulación <p>b.2 Presentación de datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los datos cualitativos serán presentados en fichas y cuadros. 	<p>de una actuación a la que la administración se encuentra obligada por mandato de una ley o en virtud a un acto administrativo firme, expedidas en la Corte Superior de Justicia del Santa, en 2018 (61).</p> <p><u>Muestra (por conveniencia):</u> 5 sentencias de los procesos contencioso-administrativos laborales, cuya pretensión sea el cumplimiento de una actuación a la que la administración se encuentra obligada por mandato de una ley o en virtud a un acto</p>
--	---	--	--	--------------------	---	---

<p>distrito judicial del Santa, durante el 2018 se ha aplicado el precedente Villanueva Valverde?</p>		<p>ordinario deberá optar por no invocar el precedente Villanueva Valverde y resolver la causa con las normas jurídicas perinentes.</p>				<p>administrativo firme, expedidas en la Corte Superior de Justicia del Santa, en 2018</p>
---	--	---	--	--	--	--

ANEXO 2: Cuadro de Descomposición de Variables

VARIABLE	CATEGORÍA	DIMENSIONES	INDICADORES	UNIDAD DE ANÁLISIS
Independiente	Aplicación del precedente Villanueva Valverde en los procesos contencioso administrativos urgentes laborales	Proceso contencioso-administrativo urgente	Aspectos procesales	Pretensión y estructura procedimental
		Proceso constitucional de cumplimiento	Aspectos procesales	Reglas de procedencia
				Pretensión y estructura procedimental
			Precedente Villanueva Valverde	Reglas de procedencia
				Derecho a la ejecución de los actos administrativos y mandatos legales
		Idoneidad de la vía constitucional		
Dependiente	Indebida motivación externa de la sentencia	Derecho a la debida motivación de las decisiones judiciales	Sentido y alcance	Constitución
				Jurisprudencia
				Doctrina
			Contenido esencial	Inexistencia de motivación
				Falta de motivación interna
				Deficiencias en la motivación externa
		Motivación insuficiente		
		Motivación sustancialmente incongruente		
		Motivaciones cualificadas		
		Problemas en la motivación externa de la sentencia	Motivación externa	Deficiencias

ANEXO 3: Sentencias contencioso-administrativas urgentes de 2018, en la Corte Superior de Justicia del Santa

N.º	EXPEDIENTE	FECHA DE SENTENCIA (1a INST.)	JUZGADO	FALLO	APLICÓ PRECEDENTE	VICIO INSUBSANABLE
1	03483-2017-0-2501-JR-LA-04	31/01/2017	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
2	01283-2017-0-2501-JR-LA-07	29/01/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
3	01225-2017-0-2501-JR-LA-07	29/01/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	SI
4	00038-2017-0-2501-JR-LA-07	27/02/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
5	01532-2016-0-2501-JR-LA-07	15/03/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
6	00805-2015-0-2501-JR-LA-07	27/03/2018	SÉPTIMO	FUNDADA EN PARTE	SI	NO
7	03453-2017-0-2501-JR-LA-07	27/03/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
8	03650-2017-0-2501-JR-LA-04	31/03/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
9	03551-2017-0-2501-JR-LA-04	31/03/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
10	02715-2017-0-2501-JR-LA-04	26/04/2018	CUARTO	FUNDADA EN PARTE	SI	NO
11	03355-2017-0-2501-JR-LA-04	26/04/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
12	00771-2018-0-2501-JR-LA-04	22/05/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
13	00088-2018-0-2501-JR-LA-04	22/05/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
14	02627-2017-0-02501-JR-LA-07	28/05/2018	SÉPTIMO	INFUNDADA	SI	NO
15	03270-2017-0-2501-JR-LA-04	28/05/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
16	00983-2018-0-2501-JR-LA-04	28/05/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
17	3449-2017-0-2501-JR-LA-07	29/05/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
18	00444-2016-0-2501-JR-LA-07	30/05/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO

19	04037-2017-0-2501-JR-LA-07	5/06/2018	SÉPTIMO	FUNDADA EN PARTE	SÍ	NO
20	3900-2017-0-2501-JR-LA-07	6/06/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
21	02393-2014-0-2501-JR-LA-07	12/06/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
22	01289-2018-0-2501-JR-LA-04	22/06/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
23	01232-2018-0-2501-JR-LA-04	22/06/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
24	00781-2018-0-2501-JR-LA-04	22/06/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
25	00485-2018-0-2501-JR-LA-04	28/06/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
26	01054-2018-0-2501-JR-LA-07	28/06/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
27	03891-2017-0-2501-JR-LA-07	28/06/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
28	00485-2018-0-2501-JR-LA-04	28/06/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	SI
29	01191-2018-0-2501-JR-LA-07	4/07/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
30	01052-2018-0-2501-JR-LA-07	4/07/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
31	00919-2018-0-2501-JR-LA-07	4/07/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
32	00867-2018-0-2501-JR-LA-07	4/07/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
33	00797-2018-0-2501-JR-LA-07	4/07/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
34	00982-2018-0-2501-JR-LA-07	5/07/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
35	00722-2018-0-2501-JR-LA-07	5/07/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
36	03797-2017-0-2501-JR-LA-07	12/07/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
37	01352-2018-0-2501-JR-LA-07	30/07/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
38	00218-2018-0-2501-JR-LA-07	30/07/2018	SÉPTIMO	IMPROCEDENTE	SI	NO
39	02117-2018-0-2501-JR-LA-04	14/08/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
40	01108-2018-0-2501-JR-LA-07	15/08/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
41	00654-2017-0-2501-JR-LA-07	18/08/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
42	01194-2018-0-2501-JR-LA-07	28/08/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
43	02310-2018-0-2501-JR-LA-04	29/08/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO

44	01582-2018-0-2501-JR-LA-07	4/09/2018	SÉPTIMO	INFUNDADA	SI	NO
45	02388-2018-0-2501-JR-LA-07	18/09/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
46	02482-2018-0-2501-JR-LA-04	19/09/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
47	02474-2018-0-2501-JR-LA-04	28/09/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	SI
48	03924-2017-0-2501-JR-LA-07	4/10/2018	SÉPTIMO	INFUNDADA	SI	NO
49	01583-2018-0-2501-JR-LA-04	15/10/2018	CUARTO	INFUNDADA	SÍ	SÍ
50	02531-2018-0-2501-JR-LA-07	29/10/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
51	02415-2018-0-2501-JR-LA-07	14/11/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
52	02779-2018-0-2501-JR-LA-04	14/11/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
53	02707-2017-0-2501-JR-LA-07	27/11/2018	SÉPTIMO	INFUNDADA	SI	NO
54	03675-2018-0-2501-JR.LA-04	30/11/2018	CUARTO	FUNDADA EN PARTE	SI	NO
55	02086-2018-0-2501-JR-LA-07	30/11/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
56	02177-2018-0-2501-JR-LA-07	30/11/2018	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	NO
57	03281-2018-0-2501-JR-LA-04	30/11/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
58	03528-2018-0-2501-JR-LA-04	30/11/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
59	03548-2018-0-2501-JR-LA-04	30/11/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
60	02042-2018-0-2501-JR-LA-04	30/11/2018	CUARTO	INFUNDADA	SI	SI
61	01392-2018-0-2501-JR-CI-04	14/12/2018	CUARTO	FUNDADA	SI	NO
62	00799-2019-0-2501-JR-LA-07	7/06/2019	SÉPTIMO	FUNDADA	SI	SI



Recibo digital

Este recibo confirma que su trabajo ha sido recibido por Turnitin. A continuación podrá ver la información del recibo con respecto a su entrega.

La primera página de tus entregas se muestra abajo.

Autor de la entrega: Victor Juniour's Salinas Tume
Título del ejercicio: TESIS
Título de la entrega: Informe final de Tesis PREGRADO
Nombre del archivo: 4._INFORME_FINAL_COMPLETO_18.02.22.docx
Tamaño del archivo: 943.98K
Total páginas: 146
Total de palabras: 35,580
Total de caracteres: 199,942
Fecha de entrega: 18-abr.-2022 06:57a. m. (UTC-0500)
Identificador de la entrega... 1813233360

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SANTA
FACULTAD DE EDUCACIÓN Y HUMANIDADES
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA



TESIS:
APLICACIÓN DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL
VILLANUEVA VALVERDE EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVOS URGENTES LABORALES

PRESENTADO POR:
VICTOR JUNIOUR'S SALINAS TUME

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE
ABOGADO

Nuevo Chimbote - Perú
2022

1

Informe final de Tesis PREGRADO

INFORME DE ORIGINALIDAD

22%

INDICE DE SIMILITUD

22%

FUENTES DE INTERNET

3%

PUBLICACIONES

9%

TRABAJOS DEL
ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	repositorio.uns.edu.pe Fuente de Internet	3%
2	Submitted to Universidad Nacional del Santa Trabajo del estudiante	2%
3	www.tc.gob.pe Fuente de Internet	2%
4	busquedas.elperuano.pe Fuente de Internet	1%
5	repositorio.uladech.edu.pe Fuente de Internet	1%
6	www.scribd.com Fuente de Internet	1%
7	dokumen.site Fuente de Internet	1%
8	tesis.ucsm.edu.pe Fuente de Internet	1%
9	www.munizlaw.com Fuente de Internet	1%

10	qdoc.tips Fuente de Internet	<1 %
11	idoc.pub Fuente de Internet	<1 %
12	doku.pub Fuente de Internet	<1 %
13	vbook.pub Fuente de Internet	<1 %
14	vsip.info Fuente de Internet	<1 %
15	fr.scribd.com Fuente de Internet	<1 %
16	Submitted to Universidad Católica de Santa María Trabajo del estudiante	<1 %
17	docplayer.es Fuente de Internet	<1 %
18	jurisprudenciacivil.com Fuente de Internet	<1 %
19	kupdf.net Fuente de Internet	<1 %
20	static.legis.pe Fuente de Internet	<1 %

21	Submitted to Universidad Catolica Los Angeles de Chimbote Trabajo del estudiante	<1 %
22	pt.scribd.com Fuente de Internet	<1 %
23	Submitted to usmp Trabajo del estudiante	<1 %
24	Submitted to Universidad Cesar Vallejo Trabajo del estudiante	<1 %
25	repositorio.unc.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
26	repositorio.unasam.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
27	heinerantonioriverarodriguez.blogspot.com Fuente de Internet	<1 %
28	laleyenelperu.blogspot.com Fuente de Internet	<1 %
29	ruc.udc.es Fuente de Internet	<1 %
30	andrescusi.files.wordpress.com Fuente de Internet	<1 %
31	www.revistas.pucp.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
32	es.scribd.com	

Fuente de Internet

<1 %

33

www.pj.gob.pe

Fuente de Internet

<1 %

34

repositorio.upn.edu.pe

Fuente de Internet

<1 %

35

zonasegura.seace.gob.pe

Fuente de Internet

<1 %

36

img.legis.pe

Fuente de Internet

<1 %

37

legis.pe

Fuente de Internet

<1 %

38

simpliceveritatisek.blogspot.com

Fuente de Internet

<1 %

39

www.readbag.com

Fuente de Internet

<1 %

40

alicia.concytec.gob.pe

Fuente de Internet

<1 %

41

revistas.pj.gob.pe

Fuente de Internet

<1 %

42

repositorio.unprg.edu.pe:8080

Fuente de Internet

<1 %

43

www.buenastareas.com

Fuente de Internet

<1 %

44	pirhua.udep.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
45	tesis.pucp.edu.pe:8080 Fuente de Internet	<1 %
46	www.ciat.org Fuente de Internet	<1 %
47	Submitted to Pontificia Universidad Catolica del Peru Trabajo del estudiante	<1 %
48	derechoadministrativoperuano.blogspot.com Fuente de Internet	<1 %
49	repositorio.uwiener.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
50	www.repositorioacademico.usmp.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
51	Repositorio.Uldech.Edu.Pe Fuente de Internet	<1 %
52	tesis.pucp.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
53	www.monografias.com Fuente de Internet	<1 %
54	www.slideshare.net Fuente de Internet	<1 %
55	repositorio.uancv.edu.pe	

Fuente de Internet

<1 %

56

repositorio.unap.edu.pe

Fuente de Internet

<1 %

57

repositorio.uandina.edu.pe

Fuente de Internet

<1 %

58

repositorio.ucp.edu.pe

Fuente de Internet

<1 %

59

www.pensamientopenal.com.ar

Fuente de Internet

<1 %

60

gozaini.com

Fuente de Internet

<1 %

61

m.monografias.com

Fuente de Internet

<1 %

62

hdl.handle.net

Fuente de Internet

<1 %

63

repositorioacademico.upc.edu.pe

Fuente de Internet

<1 %

64

www.fes-web.org

Fuente de Internet

<1 %

65

www.lamolina.edu.pe

Fuente de Internet

<1 %

66

"Inter-American Yearbook on Human Rights /
Anuario Interamericano de Derechos

<1 %

Humanos, Volume 2 (1986)", Brill, 1988

Publicación

67	abogadoscusco.com Fuente de Internet	<1 %
68	blog.pucp.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
69	pt.slideshare.net Fuente de Internet	<1 %
70	repositorio.uaustral.edu.pe Fuente de Internet	<1 %

Excluir citas

Activo

Excluir coincidencias < 15 words

Excluir bibliografía

Activo



ACTA DE APROBACIÓN DE ORIGINALIDAD

Yo, MS. MILAGRITOS ELIZABETH GUTIERREZ CRUZ asesor / presidente de la Unidad de Investigación de la

Facultad:	Ciencias		Educación	X	Ingeniería	
Departamento Académico	Derecho y Ciencia Política					
Escuela de Posgrado	Maestría:			Doctorado		

Programa:

De la Universidad Nacional del Santa. Asesor/ Unidad de Investigación revisora del trabajo de Investigación intitulado:

“APLICACIÓN DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL VILLANUEVA VALVERDE EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS URGENTES LABORALES”

Del estudiante / docente: Victor Juniour's Salinas Tume

De la escuela / departamento académico: Derecho y Ciencia Política

Constato que la investigación presentada tiene un porcentaje de similitud del 22% el cual se verifica con el reporte de originalidad de la aplicación Turnitin adjunto.

Quién suscribe la presente, declaro el haber analizado dicho reporte y concluyo que las coincidencias detectadas no se conforman como plagio. A mi claro saber y entender, la investigación cumple con las normas de citas y referencias establecidas por la Universidad Nacional del Santa.

Nuevo Chimbote, 26 de abril de 2022

Firma:


Nombres y Apellidos del Asesor/Presidente UI: MILAGRITOS ELIZABETH GUTIERREZ CRUZ

DNI: 43971856



DECLARACION JURADA DE AUTORÍA

Yo, VICTOR JUNIOUR'S SALINAS TUME, estudiante /docente de la

Facultad:	Ciencias		Educación	X	Ingeniería	
Escuela Profesional:	Derecho y Ciencia Política					
Departamento Académico:	Derecho y Ciencia Política					
Escuela de Posgrado	Maestría		Doctorado			
Programa:						
De la Universidad Nacional del Santa; Declaro que el trabajo de investigación intitulado:						
"APLICACIÓN DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL VILLANUEVA VALVERDE EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS URGENTES LABORALES"						
presentado en 146 folios, para la obtención del Grado académico:						()
Título profesional:	(X)	Investigación anual:			()	
<ul style="list-style-type: none">➤ He citado todas las fuentes empleadas, no he utilizado otra fuente distinta a las declaradas en el presente trabajo.➤ Este trabajo de investigación no ha sido presentado con anterioridad ni completa ni parcialmente para la obtención de grado académico o título profesional.➤ Comprendo que el trabajo de investigación será público y por lo tanto sujeto a ser revisado electrónicamente para la detección de plagio por el VRIN.➤ De encontrarse uso de material intelectual sin el reconocimiento de su fuente o autor, me someto a las sanciones que determinan el proceso disciplinario.						
Nuevo Chimbote, 26 de abril de 2022						
Firma:						
Nombresy Apellidos: VICTOR JUNIOUR'S SALINAS TUME						
DNI: 76908170						