



Propuestas para una reforma de la Justicia Contencioso-Administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N°388
Lima 1- Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax : (511) 426-7889
E-mail : defensora@defensoria.gob.pe
Portal : <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, junio del 2007
1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del
Perú N° 2007-05294

El presente informe ha sido elaborado por la Adjuntía en
Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo agradece el apoyo de la
Cooperación Técnica Belga (CTB) que hizo posible la
presente publicación.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	15
1. Fuentes de información	15
2. Estructura del Informe Defensorial	18
3. Cooperación de autoridades e instituciones estatales	19
I. LA VÍA PREVIA ADMINISTRATIVA	21
1. Autotutela de la Administración	21
2. Problemas del administrado en la vía previa administrativa	23
2.1 Escasa preparación para el procedimiento administrativo	27
2.2 Incorrecto planteamiento de medios impugnatorios	31
2.3 Procesos que en su mayoría no deberían llegar al Poder Judicial	37
3. Problemas de la Administración en la vía administrativa	41
3.1 Resoluciones administrativas recurrentes a solicitudes frecuentes de los administrados	41
3.2 Lenguaje técnico de las resoluciones administrativas	46
3.3 Indebida motivación de las resoluciones administrativas	47

3.4	Omisión de pronunciamiento sobre lo solicitado	49
3.5	Elevada cantidad de procedimientos en los que los administrados se acogieron al silencio administrativo	50
II.	LAS MATERIAS Y LAS PARTES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	51
1.	Las materias de los procesos contencioso–administrativos	51
1.1	Elevada y creciente carga de demandas previsionales	52
1.2	Carga de procesos por impugnación de resoluciones administrativas sobre el personal de la Administración Pública	57
1.3	Procesos según el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración	58
2.	Las partes en los procesos contencioso–administrativos	59
3.	Resultados de los procesos contencioso–administrativos	64
III.	ANÁLISIS DEL PROCESO JUDICIAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	65
1.	Acceso a la justicia contencioso–administrativa	65
1.1	Problemas relacionados con la defensa de los demandantes	69

1.2	Razonamiento judicial sobre la admisión de demandas	80
1.3	Barreras geográficas y económicas	84
2.	Organización y gestión del despacho judicial contencioso-administrativo	87
2.1	Política judicial	87
2.2	Organización de la oferta del servicio judicial desde el despacho	93
2.3	Factores de organización y gestión del despacho judicial que impulsan o afectan su eficiencia	101
3.	Carga procesal	108
4.	Deficiencias en el proceso contencioso-administrativo	114
4.1	Alta dedicación de tiempo para el estudio de demandas que no prosperan	115
4.2	Demora de la notificación escrita	118
4.3	Intervención del Ministerio Público	124
4.4	Efectos de la vía procedimental especial	128
4.5	Limitación del derecho a probar consagrado en la ley	130
5.	Actuaciones que entorpecen o facilitan el desarrollo del proceso	133
5.1	Planteamiento de excepciones para evitar que avance el proceso	133
5.2	Recursos de apelación y nulidad de autos que no finalizan la instancia	137
5.3	Inasistencia de las partes a audiencias programadas	138

5.4	Pocas multas por conductas litigiosas no apropiadas	139
6.	Ejercicio del derecho a la impugnación y a una resolución fundada en derecho que ponga fin al conflicto	140
6.1	Recursos de apelación de sentencia	141
6.2	Recursos de casación	146
6.3	Calidad de las resoluciones a lo largo del proceso contencioso-administrativo	150
7.	Efectividad de las sentencias	159
7.1	Omisión en la fijación del plazo para la ejecución de sentencias	162
7.2	Falta de determinación de los bienes del Estado embargables	162
7.3	Extensión del plazo para cumplir las sentencias contra el Estado con obligación de dar suma de dinero	164
8.	Estructura de tiempos en el proceso contencioso-administrativo	166
IV.	CONCLUSIONES	168
V.	RECOMENDACIONES	184
VI.	ANEXO	197
	Resolución Defensorial N° 0024-2007/DP, publicada el 30 de mayo del 2007, que aprueba el Informe Defensorial N° 121.	197

PRESENTACIÓN

De acuerdo con el artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el artículo 1° de la Ley N° 26250, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, esta institución se encuentra configurada como un órgano constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, la supervisión de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Una de las acciones que realiza para el cumplimiento de sus atribuciones es llevar a cabo investigaciones e informes de carácter general en los que analiza el funcionamiento de las instituciones del Estado y señala recomendaciones con la finalidad de contribuir al cumplimiento de sus fines.

Entre las instituciones de mayor relevancia en un Estado de Derecho se encuentra el Poder Judicial, pues tiene el encargo de resolver en forma definitiva los conflictos que se presenten entre las partes. Por este motivo, las investigaciones que realiza la Defensoría del Pueblo en el ámbito de la impartición de justicia buscan contribuir a que el funcionamiento de sus órganos propicie la sana convivencia, el respeto de los derechos ciudadanos y la legitimidad misma del Estado de Derecho. Una muestra de esta labor es el Informe Defensorial N° 32, *El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas: el caso de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema*, así como los recientes Informes Defensoriales, el N° 109, *Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú*, y el N° 119, *Justicia de Paz Letrada en comisarías: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana*.

En esta línea de trabajo institucional, para la Defensoría del Pueblo, el funcionamiento de la justicia contencioso-administrativa en el Perú merece ser estudiada detenidamente por razones de particular importancia, relacionadas con el derecho fundamental de acceso a la justicia.

En primer lugar, los órganos jurisdiccionales de esta especialidad reciben casos que han sido revisados por una instancia previa no judicial, llamada *vía previa administrativa*. En la medida en que las personas consideran que sus derechos han sido vulnerados por determinada actuación administrativa, tienen la obligación de buscar su resarcimiento en el ámbito de la misma Administración. Solamente ante la inconformidad del afectado (administrado) por no haber conseguido la solución a su problema en la vía administrativa se abre la posibilidad de recurrir al Poder Judicial. Por lo tanto, el estudio de los procesos contencioso-administrativos permite identificar hasta qué punto el Estado varía la conducta considerada por el administrado como ilegal o atentatoria de sus derechos, sin que sea necesario acudir a los tribunales.

En el tránsito entre la vía previa administrativa y la instancia judicial se erige la segunda particularidad de la justicia contencioso-administrativa, pues constituye un control jurídico del Estado en la medida en que el demandante (administrado) acude al Poder Judicial para que se revisen las actuaciones administrativas de las entidades públicas que, a su consideración, conculcaron sus derechos.

Por último, una tercera razón para estudiar el funcionamiento de los juzgados contencioso-administrativos radica en la

amplia competencia temática que les corresponde, la variada gama de actuaciones administrativas que revisan, así como una amplia cantidad en el giro de entidades públicas que pueden ser demandadas. Su control jurídico no sólo se limita a ministerios y municipalidades, y sobre el conjunto de temas que de éstos puedan surgir. Del mismo modo son los canales para el control de las actuaciones de otras entidades como la Oficina de Normalización Previsional, los organismos reguladores, la Policía Nacional del Perú, las Fuerzas Armadas, las universidades públicas, entre otros.

En la mayoría de los casos, los juzgados contencioso-administrativos se configuran como la primera instancia judicial para conocer las impugnaciones de las actuaciones administrativas de toda entidad pública. Precisamente es ahí donde se centra la investigación de este Informe Defensorial, cuyo objetivo general es analizar el funcionamiento de estos juzgados desde el enfoque del acceso a la justicia, a fin de producir recomendaciones útiles que guíen su mejora.

Creemos firmemente que la relevancia social de esta tarea emprendida por la Defensoría del Pueblo se sostiene en varios pilares que, en conjunto, buscan contribuir a un mejor servicio de justicia al ciudadano y a crear la imagen de un Poder Judicial que se preocupa por la forma en que los justiciables son atendidos. El trasfondo es buscar una justicia de calidad. Las recomendaciones que se señalan en este Informe Defensorial tienen por finalidad que la especialidad contencioso-administrativa sea ágil, rápida y eficiente y que beneficie a los grupos vulnerables de la población que acuden a ella en búsqueda de justicia, conformada en su gran mayoría por pensionistas. Pero no sólo

importa en sí el funcionamiento propio del Poder Judicial, pues de concentrarse las soluciones exclusivamente en éste se estarían obviando otras dos importantes aristas que completan el círculo para el buen funcionamiento de los juzgados contencioso-administrativos: el procedimiento administrativo y la conducta de los abogados. Por ello, su estudio también forma parte de la relevancia y justificación social de toda la investigación en conjunto.

Las implicancias prácticas de esta investigación residen en la identificación de problemas específicos y en la determinación de sus soluciones en áreas que incluyen desde la información que el usuario tiene durante el procedimiento administrativo hasta las situaciones que afectan el acceso a la justicia, las fallas en la estructuración del proceso contencioso-administrativo, la organización del despacho judicial y su gestión, entre otros temas.

Para la Defensoría del Pueblo, la adopción de cualquier decisión en materia de reforma judicial debe estar basada en parámetros objetivos que informen sobre su efectividad y no se basen simplemente en la intuición y la experiencia. Siendo importantes estos factores, de ninguna manera pueden suplir el empleo de herramientas más apropiadas de acuerdo a la necesidad de justicia que los ciudadanos reclaman. La justicia es un servicio que involucra a diferentes entidades (Poder Judicial, Congreso, Ejecutivo, abogados, ciudadanos, etcétera) y debe tener los mejores estándares posibles de eficiencia, calidad y predictibilidad.

Abrigo la esperanza de que este Informe Defensorial contribuya a incluir en la reforma de la justicia en el Perú a la justicia contencioso-administrativa. Tanto la relevancia social que exteriorizan las partes involucradas

como la legitimidad y responsabilidad del Estado frente a sus actuaciones administrativas justifican esta necesidad.

Lima, junio del 2007.

Beatriz Merino Lucero
DEFENSORA DEL PUEBLO

INTRODUCCIÓN

Para la elaboración del presente Informe Defensorial se ha buscado información lo más representativa posible y que recoja la opinión de los diversos actores involucrados en el desarrollo de los procesos contencioso-administrativos. A continuación se enumeran las fuentes de información utilizadas, así como la estructura del Informe. Asimismo, se hace particular mención de las autoridades, funcionarios y entidades públicas que cooperaron en su desarrollo.

1. Fuentes de información

Las herramientas empleadas para el desarrollo del Informe Defensorial estuvieron focalizadas en cuatro grupos.

El primero fue el levantamiento de información de expedientes judiciales. Para conseguir la mejor calidad de la información de este trabajo de campo se llegó a una muestra total de 946 expedientes contencioso-administrativos de los Juzgados del Distrito Judicial de Lima (del 1º al 4º) que fueron archivados definitivamente entre los años 2005 y 2006, sin discriminación de la forma de término o las instancias a las que llegaron. * Se trata de un muestreo probabilístico aleatorio simple.

* El 85% de la muestra corresponde a expedientes concluidos en los años 2005 y 2006. Asimismo, el 15% corresponde a casos concluidos en años anteriores al 2005, pero con orden de archivo (traslado al Archivo Central) del año 2005 ó 2006.

La elección de estos juzgados contencioso-administrativos como unidad de análisis obedeció a que se trata de los más antiguos, pues tienen mayor tiempo de funcionamiento (el resto tiene menos de dos años desde su creación), y porque eran los más capaces de brindar información útil y generalizable sobre los problemas que aquejan a estos órganos y a quienes recurren a ellos.

La muestra de 946 expedientes estuvo distribuida de la siguiente manera:

- Primer Juzgado: 202 expedientes (21%).
- Segundo Juzgado: 236 expedientes (25%).
- Tercer Juzgado: 270 expedientes (29%).
- Cuarto Juzgado: 238 expedientes (25%).

La muestra fue diseñada del tal forma que los resultados fuesen representativos a nivel de cada juzgado y a nivel global. Se estimó un error de 5% y un margen de confianza del 95%. El trabajo de campo duró dos meses y se realizó entre la primera semana de octubre y la primera semana de diciembre del 2006. El lugar de trabajo fue la sede del Archivo Central del Edificio Alzamora Valdez.

Para levantar la información de los expedientes se diseñó una ficha que recogió información tanto del proceso judicial como del procedimiento administrativo. En este sentido, la muestra es representativa tanto de los procesos judiciales como de los expedientes administrativos que luego son judicializados. Paralelamente se trabajó con una ficha cualitativa para recoger información sobre el procedimiento administrativo, la calidad de las demandas, la calidad de las sentencias o resoluciones que terminan la primera instancia y la actuación de los abogados, entre otros temas.

El segundo grupo de herramientas se basó en la realización de 15 entrevistas a personas involucradas en un proceso judicial contencioso-administrativo. La información básica de los entrevistados fue ubicada en los expedientes judiciales revisados durante el trabajo de campo. De esta forma, al momento de establecer la entrevista ya se conocía la historia judicial del informante en los órganos contencioso-administrativos.

El tercer grupo de herramientas se concentró en los juzgados y se apoyó en el llenado de dos tipos de fichas para recoger información sobre el personal jurisdiccional y auxiliar y sobre su productividad. Las fichas fueron llenadas por el propio personal de los juzgados (del 1º al 4º).

El cuarto grupo de herramientas se basó en entrevistas con actores vinculados a la justicia contencioso-administrativa. Se realizó una serie de entrevistas individuales con los mismos jueces contencioso-administrativos de los referidos juzgados (del 1º al 4º), lo que se complementó con entrevistas a vocales contencioso-administrativos y a otros que en alguna oportunidad formaron parte de esta especialidad. Asimismo, se efectuó una reunión grupal con algunos jueces y vocales de la Corte Superior de Justicia de Lima para comentar algunos resultados preliminares y absolver dudas sobre ciertas hipótesis. De otro lado se entrevistó a abogados que llevaban casos en lo previsional y lo no previsional. Por último se realizó una reunión con funcionarios de la División de Procesos Judiciales de la Oficina de Normalización Previsional en vista de que se trata de la entidad pública más demandada en los juzgados contencioso-administrativos. Esta reunión se concretó en febrero del 2007 y brindó parámetros útiles para dotar de mayor objetividad e imparcialidad a la investigación.

2. Estructura del Informe Defensorial

El presente Informe consta de tres capítulos.

En el primero se aborda un aspecto preliminar vinculado a la presentación de una demanda ante el Poder Judicial: la vía previa administrativa. Es poco lo que se puede decir sobre la condición en que demandante y demandado llegan a los juzgados contencioso-administrativos si previamente no se ha estudiado los desequilibrios que se producen entre la Administración y el administrado en la instancia previa administrativa. Por ello, en este capítulo se especifican esos desequilibrios en formas de excesos de poder de dicha administración o la escasa preparación y asesoría del administrado para hacer frente al procedimiento administrativo.

En el segundo capítulo se detalla información acerca de las materias y las partes frecuentes en los procesos contencioso-administrativos. Aquí, por ejemplo, se precisa que la mayor carga de trabajo son los casos en materia previsional.

Finalmente, el tercer y último capítulo de la investigación se centra en el análisis de la forma en que funciona el proceso contencioso-administrativo. Su contenido se inicia con un primer subcapítulo sobre situaciones que favorecen o limitan el derecho de acceso a la justicia ante estos órganos. En el segundo subcapítulo se analiza la organización y gestión del despacho judicial contencioso-administrativo. El tercer subcapítulo busca darle la prioridad debida a la elevada carga procesal de los juzgados contencioso-administrativos como un componente que propicia barreras para el acceso a la justicia. En el cuarto subcapítulo se exponen problemas estructurales

identificados en el funcionamiento de los juzgados contencioso- administrativos, como la alta dedicación de tiempo para el estudio y calificación de demandas, el excesivo tiempo de cada notificación, los problemas relacionados con el dictamen fiscal, la limitada participación de las partes en la fijación de los puntos controvertidos y la restricción de los medios probatorios. En el quinto subcapítulo se analizan tanto las actuaciones que entorpecen o facilitan el proceso como la recurrencia a excepciones, nulidades y apelaciones como estrategias dilatorias. El sexto subcapítulo se centra en el análisis del ejercicio del derecho a la impugnación y a una resolución fundada en derecho que ponga fin al conflicto. En el séptimo se pone énfasis en el tema de la efectividad de las sentencias. Por último, el octavo subcapítulo cierra la investigación con la presentación de la estructura de tiempos del proceso contencioso- administrativo en cada una de sus etapas e instancias.

3. Cooperación de autoridades e instituciones estatales

Este Informe Defensorial no hubiera sido posible sin la cooperación de diversas autoridades e instituciones cuya labor se relaciona con los procesos contencioso- administrativos.

Agradecemos al vocal superior Guillermo Cabanillas Zaldívar, presidente encargado de la Corte Superior de Justicia de Lima, quien propició las facilidades para el inicio de la investigación. Además, en esta misma institución agradecemos a Élmer Irazabal, de la Oficina Distrital de Control de la Magistratura, y a Fernando Arévalo, de la Oficina de Desarrollo de la Presidencia,

quienes sirvieron de nexo entre el equipo de investigación y los magistrados en lo contencioso-administrativo. Asimismo, el trabajo de campo se vio facilitado enormemente por el apoyo sostenido de Pedro Arciniega, jefe del Archivo del Edificio Alzamora Valdez, y de su personal en general, en el cual sobresalieron José Luis Concha, César Olaya, así como Esmilda Jara.

Expresamos, asimismo, nuestro reconocimiento hacia los jueces contencioso-administrativos (María Tupiño, Silvia Núñez, Ricardo Avilés y Edith Cerna) —donde se concentró la investigación— que, en todo momento, atendieron las inquietudes del personal encargado de este Informe. Se debe señalar que los expedientes judiciales analizados no siempre correspondieron al trabajo de los magistrados señalados líneas arriba en tanto que, en más de una ocasión, otros jueces ocuparon previamente sus despachos.

De igual modo, se agradece al jefe de la División de Procesos Judiciales de la Oficina de Normalización Previsional, Boris Potozen, y a César Abanto, asesor de ésta, con quienes se sostuvo una reunión específica para recoger sus puntos de vista.

Finalmente, deseamos expresar nuestro agradecimiento al economista Wilson Hernández Breña, quien dirigió el trabajo de campo y elaboró un informe preliminar sobre sus resultados, que ha sido la base para la elaboración de este Informe.

I. LA VÍA PREVIA ADMINISTRATIVA

La naturaleza del proceso judicial contencioso-administrativo consiste en revisar controversias que no pudieron ser solucionadas en una vía previa administrativa, diseñada específicamente para tal fin. Este capítulo está dedicado a presentar y analizar información sobre este antecedente, en base a la muestra representativa de expedientes judiciales contencioso-administrativos.¹

1. Autotutela de la Administración

Una de las máximas que rige todo procedimiento administrativo es que la Administración tenga la posibilidad de revisar y, si cabe, subsanar sus propias decisiones, a pedido de parte o de oficio. La ejecución de lo que se resuelva también será responsabilidad de la propia Administración. Todo ello está regulado por la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444, publicada el 11 de abril del 2001) y las normas internas de cada entidad. En términos generales, la Administración cubre una amplia gama de tareas cuyas decisiones se deben juzgar y ejecutar. A esto se denomina *autotutela*.

La autotutela es necesaria para el funcionamiento, eficiencia y efectividad de todo procedimiento administrativo. Asimismo, en la práctica, confiere un gran poder a la Administración, que no sólo conoce las reglas, sino también, por lo general, el derecho que ampara o debe amparar su decisiones. Se trata de un poder que

¹ Es importante precisar que la muestra no es representativa de todo el universo de procedimientos administrativos, sino sólo de aquellos que llegaron a los juzgados contencioso-administrativos.

debe ser ejercido en función de límites impuestos por la Constitución y el ordenamiento jurídico en su conjunto, y con respeto, por supuesto, de los derechos fundamentales.

No preocupa, por tanto, el hecho de que la Administración tenga poder, sino que lo emplee fuera de los cauces de la legalidad, lo que constituiría abuso de poder y arbitrariedad. Pero, aún cuando la Constitución y el ordenamiento jurídico son las pautas básicas para la correcta actuación de la Administración, no la libran de errores. Recordemos, precisamente, que una de las razones del control judicial de la Administración Pública es reconocer que ésta puede equivocarse. De esta manera, el Poder Judicial representa la instancia adicional revisora y correctora de los vicios e irregularidades que en vía administrativa se hayan podido cometer. Corresponde a la Administración, en consecuencia, ejercer la autotutela dentro de los límites adecuados para encauzarla debidamente y no sobrepasar la delgada línea que puede separar el acto justo del arbitrario.

Asimismo, el procedimiento administrativo constituye un privilegio para la Administración porque cuando sus decisiones no responden al principio de legalidad, el administrado debe hacer uso de los recursos al interior de la respectiva entidad pública, a fin de que anule o modifique su decisión.² Es decir, el administrado es quien debe darse cuenta del error cometido por la Administración, y en él mismo recae la tarea de accionar

² Morelli Rico, Sandra. *La participación en el procedimiento administrativo y en el proceso contencioso-administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Temas de Derecho Público, N° 40, 1996, pp. 22 y 23.

el aparato legal correspondiente (impugnación) para revertir sus efectos en un nuevo pronunciamiento.³ Es válido agregar que ese procedimiento demanda un tiempo relativamente breve, durante el cual los efectos de la actuación administrativa no se suspenden. En el decurso del procedimiento administrativo aparece otro privilegio de la Administración: la carga de alegar y probar recae sobre el administrado.

2. Problemas del administrado en la vía previa administrativa

Se puede afirmar, en general, que el administrado es una persona no letrada en materia de derecho. Aún cuando el giro de las actividades que realice y los derechos que reclame en la instancia administrativa le reporten algo de familiaridad, lo más probable es que conozca solo nominalmente los derechos que lo asisten o que cree que le corresponden. Será difícil encontrar administrados que conozcan el panorama en conjunto, como entender los fundamentos de los derechos que lo amparan, plazos para presentar impugnaciones, requisitos de las impugnaciones, entre otros.

Luego de la lectura de los expedientes administrativos (anexos a cada uno de los expedientes judiciales analizados) se evidenció una gran división entre administrados de acuerdo con su capacidad económica.

³ La Ley que regula el proceso contencioso-administrativo (Ley N° 27584) contempla en su artículo 11° la posibilidad de que la propia Administración, vencido el plazo para que declare la nulidad de oficio en sede administrativa de sus actuaciones, presente una demanda judicial solicitando la impugnación de lo que expidiera. Dentro de la muestra representativa de expedientes judiciales no se halló ninguno que corresponda a este tipo de procesos.

Aquellos con escaso sustento económico (que viven en distritos de baja calificación socioeconómica o con bajos montos de pensión solicitados) mostraron que cuentan con una deficiente defensa a lo largo del procedimiento o, en otros casos, no la tienen. Casi en su mayoría, este diagnóstico lo merecieron las personas naturales. Sucedió lo contrario con la mayoría de las personas jurídicas. Al parecer, las empresas tienen un mayor conocimiento de los temas, sea porque gozan de capacidad económica para recurrir a abogados, contar con ellos en su personal, o conocer y manejar en cierto grado los parámetros legales que regulan su actividad.

Sin embargo, esto no es ninguna regla, por lo que no se puede expresar una verdad categórica sobre la capacidad económica y su influencia en el desempeño del procedimiento administrativo. Es necesario cruzar esta información con otros factores.

Veamos cómo funciona uno de estos factores: en los procedimientos administrativos no se exige estar representado por un abogado o requerir su firma, a diferencia de lo que sucede en los procesos judiciales. Pero es difícil que eso, por sí mismo, constituya la razón de fondo. Más bien, en gran medida influye la percepción de autosuficiencia del administrado, que lo hace sentirse capaz de llevar su caso por su propia cuenta (autodefensa por competencia) o incapaz de confiar en un abogado para dejarle el caso en sus manos (autodefensa por incompetencia). En las entrevistas con los usuarios se observó que aquellos administrados que confiaron en poder llevar por sí solos el procedimiento administrativo lo hicieron porque consideraron que la mecánica del tema (solicitar algún beneficio vinculado a su pensión) no era muy difícil. Ellos conocen su situación jurídica, es decir,

tienen información sobre sus años de aportes, la cantidad de aportes, etcétera. Sin embargo, aquella claridad no se refleja en un procedimiento sencillo. En ese sentido, su percepción de autosuficiencia es perfectamente legítima, mas no se ampara en el conocimiento jurídico que se debe tener mínimamente.

Es muy difícil conocer, a ciencia cierta, el peso de la capacidad económica y de la percepción de autosuficiencia en la decisión del administrado, habida cuenta de que también dependerá de muchos factores no generalizables.

Un concepto útil que puede brindar mejores respuestas, que proviene del campo de la economía de la salud, es el de la 'indigencia médica'. En esta categoría califica la persona de bajos recursos que, al atender sus necesidades de salud, desatiende otro tipo de necesidades esenciales suyas o de su familia, como alimentación, vivienda o vestido. No puede atender una sin afectar a la otra, razón por la cual gastar en salud significa deteriorar otros aspectos de su calidad de vida, creando un círculo vicioso que no lo deja salir de la pobreza.⁴ Hay quienes indican, además, que la 'indigencia médica' no sólo es de los pobres, sino de cualquier persona que presta poca atención a sus problemas de salud, sea por razones económicas o culturales (miedo, dejadez u otras).⁵

⁴ Musgrave, Philip. *Public and private roles in health*. World Bank, Discussion paper, n.º 339, 1996. Citado por: Kliksberg, Bernardo. *La inequidad en el campo de la salud pública en América Latina. Una cuestión crucial*. En: <http://www.bacyam.com.ar/contribuciones/kliksberg4.doc>

⁵ Martínez, Roberto y Espinel, Manuel. "Medicalización de los problemas sociales: La enfermedad social y su repercusión sobre el sistema de salud". En: <http://www.vitral.org/vitral/vitral13/bioetica.htm>

En el campo de la vía previa administrativa se podría hablar más bien de la ‘indigencia legal’ de los administrados, concepto que agrupa a los particulares que prestan poca atención legal (materializada en forma de consultas profesionales o contratación de abogados) a la situación de sus derechos vulnerados, por razones económicas (débil capacidad económica) o culturales (percepción de autosuficiencia).

Este concepto interrelaciona mejor las variables en estudio y permite introducir una clasificación preliminar más precisa para catalogar la actuación de los administrados observados durante este trabajo: administrados en ‘indigencia legal’ (grupo mayoritario), generalmente personas naturales; y administrados fuera de la ‘indigencia legal’, casi siempre personas jurídicas (grupo minoritario).

Estar o no en “indigencia legal” ocasiona influencias decisivas en el campo propio del desarrollo del procedimiento administrativo, las que materialmente terminan por diferenciar la calidad de la respuesta legal que recibe el administrado e, incluso, que algunos se encuentren prácticamente en estado de indefensión.

Aunque esta investigación no se centra en el procedimiento administrativo, sino que lo toma como antecedente vital del proceso contencioso-administrativo, se pudieron percibir varios elementos diferenciadores entre los que tienen la condición de ‘indigencia legal’ y los que no, los cuales se desarrollan a continuación bajo la perspectiva de lo que carecen los primeros.

2.1. Escasa preparación para el procedimiento administrativo

La actividad de cualquier procedimiento administrativo está en función de las solicitudes, los escritos o los pronunciamientos que realicen las partes involucradas. Un procedimiento administrativo no envuelve tanta complejidad en lo referente a las etapas y pasos por seguir. Por lo menos, no es tan complejo como un proceso judicial. Para ejemplificar esta situación, a continuación describiremos brevemente dos casos concretos encontrados durante el levantamiento de información de expedientes: uno en el que el administrado solicitó la satisfacción de sus derechos, y otro que ejemplifica la potestad sancionadora de la Administración.

- En el primer caso se trata de una persona que solicitó ante el departamento competente de la Oficina de Normalización Provisional (ONP), la División de Calificaciones, una pensión de jubilación amparada en la Ley N° 23908, mediante la cual se fija en tres Remuneraciones Mínimas Vitales el monto mínimo para pensiones de jubilación, a fin de nivelar las pensiones diminutas. Para fundamentar su solicitud, el administrado anexó las pruebas correspondientes que, en su criterio, acreditaban sus derechos. Una vez revisada la solicitud, la ONP emitió una resolución administrativa negando el derecho del administrado a tal nivelación. Ante ello, al administrado le correspondió la decisión de interponer un medio impugnatorio dentro de los 15 días de notificada la resolución (artículo 207° de la Ley N° 27444 –del Procedimiento Administrativo General–). En ese momento, el administrado tuvo dos opciones.

La primera fue presentar un recurso de reconsideración ante el mismo órgano que dictó el acto materia de impugnación (es decir, la División de Calificaciones de la ONP). Este recurso procede, según el artículo 208° de la citada ley, sólo cuando hay nueva prueba. Además, este mismo artículo dispone que “este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación”. La segunda alternativa fue presentar el recurso de apelación para que lo resuelva la autoridad jerárquica superior (Gerencia de Operaciones de la ONP). De acuerdo con el artículo 209° de la Ley N° 27444, “el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho [...]”. Se debe agregar además que toda impugnación debe señalar el acto que se recurre (artículo 211° de la Ley N° 27444), además de cumplir con otros requisitos de corte formal para todo escrito (artículo 113° de la Ley 27444).

En el caso que seguimos, el administrado no presentó recurso de reconsideración, sino de apelación. A su turno, la ONP respondió ratificando su posición inicial, con lo cual se dio por terminada la vía administrativa. El camino que le quedó al administrado y, por el cual finalmente optó, fue recurrir al Poder Judicial.⁶

⁶ De manera excepcional, procede el recurso de revisión ante una tercera instancia, pero, esta vez, de competencia nacional, si es que las dos impugnaciones anteriores no fueron resueltas por autoridades con este tipo de competencia (artículo 210° de la Ley N° 27444 –del Procedimiento Administrativo General–). En el año 2004, el Congreso dictó la Ley N° 28040 creando el Tribunal Administrativo Previsional como instancia que resolvería los recursos de revisión, pero no ha sido implementado.

- El segundo caso tiene un origen distinto. Haciendo uso de su potestad sancionadora, el Ministerio de Trabajo, mediante una Resolución subdirectorial, impuso una multa de 15,500 nuevos soles a una empresa por incumplir con efectuar el depósito de la Compensación por Tiempos de Servicios de sus trabajadores. No conforme con la sanción, la empresa presentó un recurso de apelación, el cual fue resuelto por una instancia superior a la que emitió la sanción. Esta vez fue una Resolución directorial la que se pronunció confirmando la multa, dando con ello el agotamiento de la vía administrativa. Igualmente, la empresa recurrió al Poder Judicial para impugnar estas actuaciones administrativas.

Todo este preámbulo sirve de marco para entender lo que comúnmente debe enfrentar un administrado.

Como se señaló anteriormente, en un procedimiento administrativo es factible prescindir de un abogado. Sin embargo, pese a tratarse de una vía poco compleja, la tarea del administrado de prepararse y conducirse a través del procedimiento administrativo por su propia cuenta se puede convertir en difícil y laboriosa. Sin la asistencia u orientación legal, el administrado en estado de ‘indigencia legal’ cargará con las tareas de orientación, acceso a información, asimilación de esa información y aplicación a su caso concreto, pudiendo llegar incluso a un estado de indefensión.

En primer lugar, y de ser el caso, el administrado deberá informarse acerca de cuáles son las normas que sustentan los derechos para su reclamo o defensa, sean éstas leyes, decretos, directivas, resoluciones, ordenanzas u cualquier otro dispositivo legal (orientación). En segundo lugar,

deberá ubicar dicha normatividad (acceso a información). Aún cuando el administrado pueda sortear estas barreras de acceso a información, luego se encuentra con otro obstáculo, que consiste en –tercera tarea– comprender las normas (asimilación de información). En no pocas ocasiones, la producción de normas está envuelta en tecnicismos y redacciones de difícil comprensión, que dificultan su masivo entendimiento. Por ello, la cuarta tarea (aplicar la información a su caso) se torna en algo mucho más complicado: entender e invocar la normatividad específica al caso, para así plantearlo durante el procedimiento administrativo como solicitud de reconocimiento de algún derecho o como el contenido jurídico para impugnar una determinada actuación administrativa.

Por lo general, los individuos categorizados en ‘indigencia legal’ han mostrado una preparación insuficiente para afrontar el procedimiento administrativo, lo que se reflejó en incorrectos planteamientos de medios impugnatorios, argumentos legales muy generales, deficiente adecuación a algunas pautas que precisa la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444), entre otros aspectos.

No hay que dejar de vincular esta información con la forma en que la Administración se prepara o afronta los procedimientos administrativos. Mientras los funcionarios de la Administración conocen las normas con las que pueden denegar las solicitudes o impugnaciones del administrado en ‘indigencia legal’, éste parece desconocer con precisión las normas que lo benefician, según lo observado en los expedientes administrativos, generando serias deficiencias en el desarrollo del procedimiento administrativo y su desenlace.

El problema es que, valga la reiteración, este tipo de indigencia y sus efectos son propios de la mayoría de administrados (personas naturales) cuyos casos luego llegaron al Poder Judicial. En cambio, el administrado fuera de la condición de ‘indigencia legal’ –minoría que casi siempre agrupa a personas jurídicas– tiene otro tipo y grado de preparación. De la información analizada en los expedientes administrativos se desprende sin mucha dificultad que sus escritos tienen una mejor postura jurídica, seguramente por efecto de la mayor especialización, conocimiento y dedicación de tiempo al tema. En este tipo de administrados fue más común encontrar solicitudes o impugnaciones, por lo menos, mejor elaboradas.

También es justo mencionar que no basta con que un administrado no califique como ‘indigente legal’ para lograr revertir la actuación que lo afecta por la vía administrativa. Hace falta conjugarlo, además, con la calidad del abogado al que recurre, examinar si le corresponde la razón, así como también entrever si la Administración está actuando en expresión plena de arbitrariedad o si, por el contrario, el administrado simplemente está evitando ser afectado por una falta que efectivamente cometió y por la cual merece ser sancionado. Al cruzar esta información con los resultados de las entrevistas a usuarios, la conexión es total. La mitad sí consultó con un abogado desde el inicio del procedimiento administrativo, pero ello no les garantizó resolver la controversia a su favor. Llegarían después al Poder Judicial para resolverla.

2.2. Incorrecto planteamiento de medios impugnatorios

Un elemento común y bastante extendido en los administrados fue el incorrecto trato que dieron a los medios

impugnatorios que plantearon, lo que puso en evidencia el desconocimiento del administrado y los problemas de orientación y asesoría recibidas para manejarse dentro de esta vía de solución de conflictos. Esto influyó de manera determinante para que sus casos no terminasen por resolverse a su favor.

Son cinco los problemas importantes que se tratarán a continuación, detectados principalmente en los procedimientos administrativos en materia previsional contra la ONP (entidad más demandada ante los juzgados contencioso-administrativos), los que conforman la primera mayoría del universo de casos que revisa la justicia contencioso-administrativa. Justamente por ser las personas que reclaman sus derechos pensionarios de avanzada edad es que la solución a los problemas que se describen a continuación no puede dejarse a su propia iniciativa.

a. Presentación de escritos sin valor de medio impugnatorio

Una de las conductas preocupantes encontradas en los administrados es la presentación de escritos con los cuales creen objetar la resolución administrativa que los afectó, pero que carecen de los elementos necesarios para ser considerados como un medio de impugnación.

En estos casos, la Administración no responde y considera inexistente la impugnación, a lo cual, vencidos los plazos, da por sentado el agotamiento de la vía administrativa por entender que el administrado ha consentido la última resolución que emitió. De otro lado, el administrado considera que la omisión de la entidad pública ante su pésimo planteamiento impugnatorio debe

entenderse como silencio administrativo negativo y, así, acude al Poder Judicial para impugnarla. Finalmente, prevalecerá el criterio del juez para considerar si efectivamente el escrito sin valor formal de medio impugnatorio puede ser considerado como tal. Preguntados al respecto, algunos magistrados estuvieron a favor de considerar este tipo de escritos como verdaderos medios impugnatorios, principalmente por la intención que guardan, antes que descartarlos por las formalidades de las que carecen.

Habría que analizar también si la Administración está aplicando correctamente la ley en cuanto a los requisitos formales de los medios impugnatorios o si, caso contrario, está siendo muy exigente, y con ello faltando a uno de los principios de procedimiento administrativo, en concreto al principio de informalismo recogido en la Ley N° 27444, del Procedimiento Administrativo General. Este principio señala que las normas de procedimiento deben favorecer la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, siempre que luego se proceda a su subsanación.⁷

En la actualidad, la ONP, por ejemplo, cuenta con formatos para el inicio de trámites pensionarios. Un tema a tomar en cuenta para evitar los riesgos señalados es extender la utilidad de los formatos para la presentación

⁷ Ley N° 27444, del Procedimiento Administrativo General. Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo: [...]

1.6. Principio de informalismo. – Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

de medios impugnatorios en los casos más recurrentes en cada entidad pública. Si esto se conjuga con una buena asesoría legal que se inicie en la misma Administración, tendiente hacia la creación o repotenciación de oficinas de atención al usuario de la Administración, daría mejores oportunidades para que los administrados defiendan sus derechos.

b. Desconocimiento de la diferencia entre los medios impugnatorios de reconsideración y apelación

La diferencia entre los recursos de reconsideración y apelación fue, en muchos casos, vaga o imprecisa. La **reconsideración**, además de ser opcional, procede cuando se sustenta en pruebas nuevas, mientras que la **apelación** tiene razón de emplearse cuando se considera que hay una diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho. Por lo visto, los criterios para presentar estos recursos fueron confundidos u obviados. Por consiguiente, la posibilidad de ser rechazados por la Administración, sea por cuestiones de forma o fondo, fue mayor.

Con esto queda en evidencia el grado de ‘indigencia legal’ de los administrados en lo que atañe a su insuficiente capacidad de ejercer su autodefensa debidamente, lo que más bien termina por limitar su propia tutela. Ayudaría mucho una mayor difusión en cada entidad pública de información sobre las diferencias e implicancias de cada medio impugnatorio. La necesidad de contar con servicios especializados de atención al administrado vuelve a estar dentro de los pasos para lograrlo.

c. Desconocimiento de plazos para interponer medios impugnatorios

Según la Ley N° 27444, del Procedimiento Administrativo General, una vez que el administrado sea notificado de la resolución administrativa tendrá un plazo de 15 días hábiles para interponer la correspondiente impugnación. No obstante, esta regla parece no estar lo suficientemente difundida. El bajo conocimiento de un ciudadano común acerca del procedimiento administrativo ocasiona que una vez notificado no tenga en consideración el plazo legal para impugnar la resolución. Por esta razón se halló a grupos de administrados que presentaron medios impugnatorios de forma extemporánea, y la Administración tuvo que actuar conforme a lo que dictan los plazos de ley, y así decretar la falta de oportunidad del recurso, pues el caso ya había agotado la vía administrativa.

En este supuesto, no sólo existirían problemas de información, sino también de tiempo oportuno para que el administrado enfoque su estrategia, accediendo a información, asimilándola y, finalmente, aplicándola para volcarla en un medio impugnatorio. De haber una mayor difusión de información relevante y mejor asesoría, este tipo de problemas se podría evitar.

d. Generalidad de los argumentos de la impugnación

Aunque no fue algo tan frecuente, la preocupación que se recoge en este punto denota fehacientemente el grado de desconocimiento con que el administrado afronta el reclamo ante la vulneración de sus derechos. Específicamente se encontraron impugnaciones cuyos fundamentos de derechos simplemente se limitaban a invocar argumentos tan generales

como el simple respeto de sus derechos, sin mayor detalle, precisión o profundidad alguna. La posibilidad de que esa estrategia legal sirva para que se respeten sus derechos efectivamente es mínima.

e. Desconocimiento de la posibilidad y necesidad de impugnación en instancia administrativa

Hasta el momento se han identificado problemas vinculados a medios impugnatorios concretos. Pero, durante el trabajo de campo con los expedientes administrativos que luego pasaron a ser revisados por el Poder Judicial, se identificaron casos en los que nunca se presentaron impugnaciones o no se interpusieron las necesarias para agotar la vía administrativa.

Este proceder no es correcto y, por supuesto, fue frecuente en los individuos calificados como ‘indigentes legales’. Uno de los requisitos que establece la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo (Ley 27584) para presentar la respectiva demanda judicial es demostrar el agotamiento de la vía administrativa, con algunas excepciones (artículos 18, 19 y 21.3).

Como era de esperarse, los jueces contencioso-administrativos calificaron estas demandas como improcedentes por no agotar la vía administrativa.⁸ La pérdida de tiempo para el administrado es obvia. En promedio, estos casos tuvieron una duración de seis meses si no se apelaba la sentencia, y un año y dos meses si se interponía la apelación. También se deberían tomar en cuenta pérdidas de dinero, así como la prolongación

⁸ Esto afectó aproximadamente a un 16% de las demandas judiciales calificadas como improcedentes.

de la afectación de sus derechos, habida cuenta de que el inicio de procesos judiciales no suspende la ejecución de las resoluciones administrativas. El camino que le queda a estos administrados, entonces, fue regresar a la vía administrativa e iniciarla o continuarla hasta agotarla. Si al finalizar el procedimiento administrativo, el particular considera que nunca se llegó a arreglar su situación conforme a derecho, será posible que, por segunda vez, lleve su caso al Poder Judicial.

Nuevamente, sale a relucir la necesidad de brindar un mejor servicio al administrado en su condición de ciudadano, disponiendo los medios suficientes para informarlo y orientarlo sobre los requisitos de todo procedimiento administrativo.

2.3. Procesos que en su mayoría no deberían llegar al Poder Judicial

De los procedimientos administrativos que en la actualidad tiene la ONP, entre un 60% y 70% corresponde a la solicitud del administrado para que se cumpla su reclamo de nivelación de su pensión a tres Remuneraciones Mínimas Vitales y que, además, se efectúe la indexación trimestral automática, ambos temas contenidos en la Ley N° 23908. Luego, esa carga se traslada a los juzgados contencioso-administrativos y prácticamente ocupa la mitad de las demandas judiciales presentadas contra la ONP (47%). Es una altísima carga de trabajo con mayor concentración en los juzgados con menor tiempo de creación.⁹

⁹ De los 10 juzgados contencioso-administrativos que operan a enero del 2007, los seis últimos tienen este patrón más marcado.

El conflicto se origina en la siguiente forma. En el procedimiento administrativo, el administrado solicita la nivelación de su pensión a tres Remuneraciones Mínimas Vitales, amparándose en la ley 23908. A su turno, la ONP contesta denegando la solicitud o bien no responde, lo que lleva al pensionista a presentar su demanda contencioso-administrativa con el fin que se le reconozca en vía judicial su derecho a esa nivelación.

Si bien las pautas para determinar quiénes pueden acceder a los beneficios de la Ley N° 23908 se encuentran previstas en esta norma y han sido precisadas por el Tribunal Constitucional¹⁰, la gran cantidad de procesos judiciales iniciados sobre el particular indican que mucho más personas a las que les corresponde el derecho están acudiendo a los juzgados contencioso-administrativos y presentando sus demandas. Las razones están en tres frentes: interpretación jurídica, conducta de abogados y campañas de información de ciertos medios de comunicación.

Sobre lo primero, lo que se maneja es una interpretación jurídica que aboga porque la Ley N° 23908 nunca ha sido derogada.¹¹ Con este argumento, la posibilidad de que un pensionista pierda en el proceso judicial es altísima, tan igual como la inversión de tiempo y dinero que perderá.

¹⁰ Ver, por ejemplo, las sentencias de los expedientes N° 1937-2003-AA/TC (publicada el 21 de abril del 2004) y N° 198-2003-AC/TC (publicada el 22 de noviembre del 2004); así como el precedente vinculante establecido en la sentencia del expediente 5198-2005-PA/TC (caso Jacinto Gabriel Angulo), publicada el 13 de setiembre del 2006.

¹¹ Su fundamento se apoya en el siguiente extracto del único artículo de la Ley N° 25048 (junio, 1989) que señala: “[...] asimismo, los pensionistas pertenecientes al régimen del Decreto Ley N° 19990 seguirán percibiendo los beneficios que les otorga la Ley N° 23908”.

En este caso, la ONP no tiene más que oponerse a estas posiciones ajustándose a los reiterados precedentes que el Tribunal Constitucional ha desarrollado al respecto.

En segundo lugar, lo que preocupa es la conducta de ciertos abogados al respaldar con su firma la llegada de demandas judiciales que saben que no prosperarán. Se menciona este detalle porque, valga la reiteración, los precedentes vinculantes ya están dados sobre la materia y el campo para la interpretación jurídica está cerrado. No se puede desconocer, sin embargo, que su escasa actualización en materia de nivelación de pensiones sea asimismo un factor detrás de su conducta litigiosa. Es sumamente preocupante, además, que muchas de las demandas sobre el tema en mención hayan respondido a estructuras muy similares entre sí (con los mismos errores y redacción), lo que conduce a deducir que, en un grado importante, los abogados se valen de formatos estándares para elaborar las demandas de sus clientes, las que difícilmente se adaptan debidamente a cada caso concreto.

En tercer lugar, los deseos de los pensionistas por triplicar su pensión generan con cierta regularidad, en algunos diarios, titulares llamativos referidos a su incremento lo que termina por despertar esperanzas indebidas en este grupo tan vulnerable de la población. El contenido de esos titulares se vale de interpretaciones erróneas sobre normas pensionarias que sólo crean falsas expectativas en un público poco informado sobre el tema.

Esta interacción entre interpretaciones indebidas, malas conductas de abogados y propagación de información poco apropiada propicia un gran cantidad de demandas que no deberían llegar al Poder Judicial,

pues lo congestionan innecesariamente y tienen muchas posibilidades de perjudicar al demandante, en lugar de beneficiarlo.

Desafortunadamente, este círculo vicioso no se detiene con los resultados de las demandas en la vía judicial, pues muy pocos de estos casos se llegan a resolver sobre el fondo de la controversia. Según el levantamiento de información de expedientes que se realizó, un 8% de estas demandas fue declaradas improcedente por no agotar la vía administrativa, mientras que el 84% fue finalmente rechazado por no subsanar errores formales en la presentación de la demanda. Dados estos resultados, ese 92% de personas cuya demanda no prosperó puede, en teoría, volver al mismo proceso cuando agote la vía administrativa o cuando presente una demanda con los requisitos de forma adecuados.

El 8% restante de demandas admitidas equivale a 12 procesos. En dos de ellos se favoreció al pensionista y en tres a la ONP. Las otras demandas fueron archivadas por abandono o excepciones fundadas.

Por lo expuesto, la ONP debe llevar a cabo campañas de información intensas sobre los requisitos específicos para reclamar este tipo de derechos y evitar que personas desinformadas o sin derecho recurran innecesariamente al Poder Judicial impulsadas por ilusiones externas. Mientras la información que brinde la ONP sea más clara para el administrado, mayor será el impacto, primero, en la reducción de los procedimientos administrativos sobre el cumplimiento de la Ley N° 23908 y, segundo, en la disminución de esta carga judicial en los juzgados contencioso-administrativos.

3. Problemas de la Administración en la vía administrativa

Si en el punto anterior se partió de la idea de que el administrado era una persona generalmente poco conocedora del derecho, tenemos que asumir exactamente lo contrario, ahora para la Administración, pues ésta conoce los parámetros jurídicos que debe tomar como referencia para sus decisiones. Sin embargo, los límites del ordenamiento jurídico que aparecen como barreras para encauzar las actuaciones administrativas dentro de la legalidad no impiden que se produzcan actos que afectan el normal curso de un procedimiento administrativo y que, por último, terminen introduciendo desequilibrios que afectan al administrado.

A continuación se desarrollan los desequilibrios originados por la Administración en los procedimientos administrativos, concluidos a partir de la revisión de los expedientes administrativos anexados a los expedientes judiciales contencioso-administrativos que formaron parte de la muestra para esta investigación.

3.1. Resoluciones administrativas recurrentes a solicitudes frecuentes de los administrados

Por ‘conducta recurrente’ se entiende a la que se percibe en las actuaciones de la Administración con fondo jurídico y parte resolutive iguales, brindadas como respuesta a solicitudes que reclaman que se satisfagan idénticos derechos o intereses. Si bien en cualquier entidad pública se pueden encontrar procedimientos administrativos similares, con respuestas finales también similares, llama la atención la elevada cantidad de resoluciones recurrentes

en la ONP, específicamente sobre dos tipos de solicitudes, que se describen a continuación.

a. Demandas sobre nivelación de pensión a tres Remuneraciones Mínimas Vitales

El primer caso recurrente es cuantitativamente muy importante y está constituido por el pedido de los administrados de la nivelación de sus pensiones a tres Remuneraciones Mínimas Vitales, amparados en la Ley N° 23908. Este tipo de demandas representa el 47% de los casos por los que se demanda judicialmente a la ONP.

Como señalamos anteriormente, la respuesta de la ONP es recurrente en negar tales derechos o bien no responder. Se genera así el silencio negativo, y con ello la posibilidad de impugnar ante el Poder Judicial. Los administrados que decidieron acudir a la vía judicial afrontaron procesos con una duración promedio de un año y siete meses, aún cuando la mayoría de casos no llegó a sentencia por una defensa inadecuada o porque las demandas no fueron admitidas.

b. Demandas por no reconocimiento de años de aportes

El segundo patrón observado en las demandas iniciadas contra la ONP es el no reconocimiento de los años de aportes al sistema nacional de pensiones (Decreto Ley N° 19990). Estos casos representan el 6% de las demandas judiciales contra la ONP.

La situación que se reitera aquí es la siguiente. En vía administrativa, una persona inicia su trámite ante la ONP para obtener su pensión, cuyo monto está en función

de los años de aportes, al amparo del Decreto Ley N° 19990. Sucede que, a su turno, la Administración no reconoce todos los años de aportes. En ocasiones, exige la presentación de planillas o documentos que acrediten el aporte efectivo, mientras que, en otras, la misma ONP realiza inspecciones a las empresas en las que laboró el administrado para verificar que el empleador cumpliera con el depósito de los aportes, a pesar de que en todo procedimiento administrativo debe primar el principio de presunción de veracidad.¹² Si la ONP encuentra que el empleador no cumplió en determinados períodos con los aportes respectivos, le resta ese tiempo a los años de aportaciones del individuo pudiendo incluso vulnerar su derecho a la pensión si con esta conducta no se llega al mínimo de años de aportes necesarios para que el administrado reciba la pensión que le corresponde por ley.

Sobre este tema, la norma invocada por los administrados les da la razón, pues el artículo 11° del Decreto Ley N° 19990 señala que es obligación de los empleadores efectuar las retenciones, a lo que agrega en el artículo 70° que se considera como “[...] períodos de aportación los meses, semanas o días en que presten o hayan prestado servicios que generen la obligación de abonar las aportaciones [...], aún cuando el empleador, o la empresa de propiedad cooperativa o similar, no hubiese efectuado el pago de las aportaciones”. Se debe agregar igualmente la opinión del

¹² Ley N° 27444, del Procedimiento Administrativo General. Artículo IV. – Principios del procedimiento administrativo: [...]

1.7 Principio de presunción de veracidad. – En la tramitación del procedimiento administrativo se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

Tribunal Constitucional, que está en la línea de lo ya mencionado.¹³

Por su parte, la opinión de la ONP sobre este tipo de casos es distinta. Funcionarios de esta entidad manifestaron que no desconocen los certificados de trabajo como medios probatorios, pero contra ellos aducen que no brindan referencia alguna sobre si efectivamente se concretaron las aportaciones. Esta lógica, por lo tanto, origina que tengan que cotejar las aportaciones con algo más que el certificado de trabajo. Manifiestan que los casos que se judicializan en razón de divergencias en el reconocimiento de años de aportaciones se deben básicamente a la comprobación de que esos trabajadores han presentado documentación falsa.

A nivel judicial, solo un 30% de estos casos fue finalmente admitido. De los casos que consiguieron el pronunciamiento del juez sobre el fondo de la controversia (8), en tres se resolvió a favor de la ONP (en uno de estos se apeló, pero se confirmó el fallo), mientras que en cinco se favoreció al administrado y, por tanto, a favor del recálculo de la pensión. Sin embargo, en estos cinco casos, la ONP apeló. La Sala Superior contencioso-administrativa que conoció estas apelaciones anuló el fallo de instancia en un caso y confirmó los otros cuatro que estimaban la pretensión del demandante. En estos cuatro casos cuya sentencia fue confirmada en apelación, la ONP interpuso un recurso de casación que finalmente fue declarado infundado. Es decir, en todas sus instancias, el Poder Judicial falló a favor del demandante (administrado). Al terminar todas las etapas del caso, éste ya tenía 70 años, habiendo pasado

¹³ Véase sentencias de los expedientes 703-2002-AA/TC, 1937-2003-AA/TC, 198-2003-AC/TC, 5189-2005-PA/TC, entre otras.

ocho años y medio de su vida en este largo proceso judicial, interminable por la continua negación de la ONP a aceptar su error y reconocer el derecho que le asistía al ciudadano.

Los excesos de la Administración no son objeto de llamadas de atención o sanciones por parte de los magistrados. En la actualidad no hay sanción alguna para conductas maliciosas, incluso si éstas se perpetren en elevada cantidad.

Un tema adicional sobre el cual puede haber divergencias es sensibilizar al Estado sobre su actuación en los litigios mediante el estudio de la conveniencia de modificar el artículo 47º de la Constitución¹⁴ y el artículo 45º de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo (Ley N° 27584)¹⁵ para que éste pueda ser condenado al pago de costas y costos cuando pierda el proceso.¹⁶ Creemos que, impulsando este cambio, el Estado estará menos incentivado a iniciar procesos judiciales en los que sabe que hay pocas probabilidades de éxito. Más que un gasto para el Estado, la condena al pago de costas y costos puede generar ahorros por litigios sin mayor sentido en su prolongación.

¹⁴ Constitución Política del Perú de 1993, artículo 47º: (...) El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales.

¹⁵ Ley N° 27584, que regula el proceso contencioso-administrativo. Artículo 45.- Costas y Costos:

Las partes del proceso contencioso-administrativo no podrán ser condenadas al pago de costos y costas.

¹⁶ Una alternativa interesante a considerar es la prevista en el Código Procesal Constitucional, en cuyo artículo 56º se establece que en los procesos constitucionales “el Estado sólo puede ser condenado al pago de costos”. Asimismo precisa que “si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el juez establezca a la autoridad, funcionario o persona demandada”.

No se trata de recortar la posibilidad de la ONP o de cualquier entidad pública de apelar las decisiones judiciales, sino más bien de formar mejores criterios de interpretación jurídica y eliminar la cultura litigiosa. El Estado debe ser el primero en dar el ejemplo al reconocer lo que le corresponde al ciudadano, además de velar por el buen uso de los recursos públicos. Conductas litigiosas plasmadas en continuas apelaciones no sólo revierten al Estado en gastos poco eficientes, sino también acrecientan su desconfianza ante el ciudadano.

3.2. Lenguaje técnico de las resoluciones administrativas

Por lo general se advierte un empleo importante del lenguaje técnico que se erige como barrera para la total comprensión de la resolución por parte del administrado. Además, referencias a leyes, ordenanzas, reglamentos, y otras normas son comunes en las resoluciones pues es el ámbito en que se maneja la Administración y las referencias de derecho son obligatorias para resolver los casos. Para el administrado no es fácil, en primer lugar, acceder a todas las normas invocadas por la Administración y, en segundo lugar, entenderlas a cabalidad.

Se debería formar al personal de las entidades públicas sobre buenas prácticas en la comunicación con los administrados, haciendo que las resoluciones administrativas no sean meras cuestiones técnicas, sino más bien eficientes instrumentos de comunicación con ellos. Los esfuerzos por poner información en las páginas Web de entidades públicas son loables pero insuficientes. Se debe evaluar la posibilidad de crear una guía de pautas específicas para la elaboración de resoluciones

administrativas, previa identificación de los puntos que menos se comprenden de las resoluciones administrativas.

3.3. Indebida motivación de las resoluciones administrativas

Un tema muy importante que se analizó cualitativamente en los expedientes administrativos, luego judicializados, guarda relación con la motivación expuesta en las resoluciones administrativas. Se trata de un tema importante porque una garantía del debido procedimiento es el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, reconocido en la Ley del Procedimiento Administrativo General.¹⁷

Una de estas particularidades es la extensión de las resoluciones administrativas. Sin confundir cantidad con calidad, muchas resoluciones no eran mayores a una cara. De este espacio, tres párrafos se dedicaban a los vistos y a los antecedentes y un párrafo para la parte resolutive. En no pocas ocasiones, la esencia de la resolución – aquella que resuelve la controversia– tenía una extensión de uno o dos párrafos. Es difícil, aunque no imposible, que en este espacio se desarrolle adecuadamente y con propiedad el análisis de la situación jurídica y la explicación del porqué de la denegatoria de la solicitud del administrado.

¹⁷ Ley N° 27444, del Procedimiento Administrativo General. Artículo IV. – Principios del debido procedimiento: [...]

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo.

La corta extensión de las resoluciones administrativas fue uno de los fundamentos principales de muchas demandas judiciales contencioso–administrativas donde, de manera directa, se hizo alusión a este tipo de debilidades de la resolución administrativa.

Una parte importante de las resoluciones administrativas que resolvieron impugnaciones repitió los fundamentos esbozados en la resolución anterior (en la impugnada). Si el administrado cuestiona una determinada resolución, lo que está exigiendo en el fondo es que cambie el sentido de ésta en función de sus argumentos o que, en caso contrario, la Administración deje explícitas y bien argumentadas las razones para confirmar su decisión de no satisfacer la solicitud del administrado.

En cuanto a los aspectos positivos, se debe mencionar el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, que es el gobierno local con mayor cantidad de procedimientos administrativos judicializados dentro de la competencia territorial de los juzgados contencioso–administrativos. A diferencia de otros gobiernos ediles, en sus procedimientos administrativos casi siempre adjuntó un informe, muchas veces detallado y preciso, sobre el caso en particular. Por supuesto, este loable proceder no elimina el descontento del administrado cuando su caso se resuelva en su contra, pero sí brinda un mejor marco para la toma de decisiones y para informar al usuario sobre las razones que deciden la controversia.

Asimismo, se encontró que las resoluciones administrativas más interesantes y mejor elaboradas en cuanto a forma y fondo pertenecieron a entidades como el Instituto Nacional de Defensa del Consumidor y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) o el Consejo Superior

de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (CONSUCODE), entre otras. Las normas en las que se basaron fueron claras e incluso solían apoyarse en jurisprudencia relevante. La redacción y la coherencia de ideas también es otro punto a favor en las resoluciones de estas entidades. Respondieron directamente lo solicitado y basaron su apreciación sobre puntos concretos. Al igual que en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, lo positivo de la forma no es condición suficiente para evitar irregularidades.

La tendencia debería ser a que dentro de cada entidad pública se implementen sistemas de seguimiento aleatorio para revisar estándares de calidad de las resoluciones y evitar así caer en los problemas mencionados. Con esto se corregiría algún porcentaje de conductas impropias que ocasionan la judicialización de casos que bien se podrían haber resuelto satisfactoriamente en vía administrativa.

3.4. Omisión de pronunciamiento sobre lo solicitado

Otra de las conductas que introdujo mucho desequilibrio en el procedimiento administrativo es que no siempre la Administración se pronunció sobre lo solicitado por el recurrente. Es decir, el administrado solicitó el cumplimiento de ciertos derechos que consideró que le correspondían, a lo cual la Administración emitió una respuesta con argumentos que nunca abordaron las razones de la solicitud del administrado. Esta conducta termina por despojar al particular del piso legal necesario para formular su medio impugnatorio, recortando con ello el acceso a un debido procedimiento, razón por la cual luego evaluará buscar la solución de su caso en el Poder Judicial.

Contra estas irregularidades también funcionaría correctamente la conjugación de los esfuerzos para implementar un sistema de seguimiento interno de la calidad de las resoluciones administrativas.

3.5. Elevada cantidad de procedimientos en los que los administrados se acogieron al silencio administrativo

De los procedimientos administrativos judicializados que fueron revisados para este trabajo, en un 20% los administrados se acogieron al silencio administrativo negativo. Es decir, de cada cinco procedimientos administrativos que fueron llevados al Poder Judicial, uno lo hizo después de que la Administración no emitiera opinión alguna a la solicitud o impugnación del administrado.

Si se cruza esta información con los datos de las entidades públicas que no se pronunciaron sobre lo solicitado por los administrados, se concluye que esto ocurrió en 14 de los 17 (82%) procesos judiciales contencioso-administrativos contra la Municipalidad Distrital de La Victoria. Por su parte, de los 229 procesos judiciales iniciados contra Essalud, en 87 (38%) no hubo pronunciamiento de la Administración. En el caso de la ONP, la proporción fue mucho menor: 43 de 338 casos (13%).

Si bien es difícil que la Administración se pronuncie en el plazo legal sobre cada caso que le llega, en particular por lo elevado de su carga de trabajo, las entidades públicas deberían estar preparadas, organizadas y dispuestas a afrontar con el estudio debido y la celeridad necesaria los requerimientos de los administrados. El

efecto de esta situación sobre el administrado es trasladar la discusión de su caso al Poder Judicial, demorar el tiempo para conseguir justicia, prolongar la vulneración de sus derechos pues las resoluciones administrativas no suspenden su ejecución durante el proceso judicial, etcétera.

II. LAS MATERIAS Y LAS PARTES EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1. Las materias de los procesos contencioso-administrativos

Una de las particularidades de los órganos contencioso-administrativos es que están facultados para recibir demandas sobre diversas temáticas, habida cuenta de que ejercen el control judicial de la actuación de toda entidad pública. Ello implica, en consecuencia, un amplio espectro de temas que el personal de estos juzgados no sólo deberá atender, sino estudiar y preparar, entre otras tareas.

Guiándonos por los datos obtenidos en el levantamiento de información de expedientes, la situación es clara. Se puede afirmar que existen dos tipos principales de materias que son sometidas al proceso contencioso-administrativo. La principal es la previsional y concentra el 67% de los casos. Con mucha menor relevancia porcentual se deben mencionar las impugnaciones sobre el personal de toda la Administración Pública (12%). El resto abarca una amplia diversidad de materias (21%). En los siguientes puntos se considerarán más detalles.

Cuadro N° 1

Materias que conocen los juzgados contencioso-administrativos

Materia	Número de casos	Porcentaje
Previsional	630	67%
Personal de la Administración Pública(*)	113	12%
Resto de materias	203	21%
Licencias y autorizaciones municipales	34	3,5%
Propiedad	32	3,3%
Transporte	21	2,2%
Construcción	9	1,0%
Registral	9	1,0%
Otras (casinos y tragamonedas, contratos, servicios públicos, comunicaciones, impuestos, tributos, medio ambiente, pesca, orden público, manejo de productos químicos, etcétera).	98	10,4%
Total	946	100%

(*) Estas actuaciones impugnables corresponden al numeral 6 del artículo 4° de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo (Ley N° 27584).

1.1. Elevada y creciente carga de demandas previsionales

La materia con mayor recurrencia es la previsional. Abarca al 67% del total de demandas que ingresan a los juzgados contencioso-administrativos y, en gran parte, son procesos iniciados contra la Oficina de Normalización Previsional (ONP) (35%), Essalud (36%), ministerios (7%) y municipalidades (6%).

El aumento de la materia previsional en el universo de casos ha sido el factor principal para el continuo y amenazante incremento de la carga procesal de estos juzgados. Son varios los factores que lo explican. En particular, la decisión con que el Tribunal Constitucional determinó las materias previsionales que no correspondía que fuesen vistas en un proceso de amparo, sino en el

contencioso-administrativo (Caso Anicama, exp. 1417-2005-AA/TC, del 8 de julio del 2005).

Decisiones como ésta han generado un abrumador crecimiento de la carga procesal. En junio del 2005, un mes antes de la resolución del caso Anicama, se registró un ingreso de 602 expedientes a los juzgados contencioso-administrativos. Solo medio año después, en diciembre, el ingreso se elevó hasta 2,985.

Desde la fecha de la sentencia hasta el momento, la cantidad de juzgados contencioso-administrativos ha crecido a más del doble, en concordancia parcial con la exhortación del Tribunal Constitucional de crear más órganos similares. Los resultados de esta medida han sido, en el mejor de los casos, muy modestos. Ejemplos hay varios. En diciembre del 2005, los cuatro juzgados contencioso-administrativos que funcionaban por entonces cerraron con una carga procesal promedio de 3,276 expedientes, mientras que, en todo ese año, el promedio de producción fue de 943 casos resueltos. Si se afina esta última cifra, se llega a que el promedio de resoluciones de fondo (sentencias) fue de 175, mientras que el de las resoluciones de forma (principalmente, por improcedencia, archivo por no subsanación de errores formales de la demanda, abandono, término por excepciones fundadas) fue mucho mayor: nada menos que 765.¹⁸ En la actualidad, por ejemplo, hay juzgados con una carga en trámite cercana a los 4,000 expedientes pese a no tener más de tres años de funcionamiento. Más ilustrativo es el caso de los dos juzgados más recientes: con apenas

¹⁸ Oficina de Desarrollo de la Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Lima. *Estadísticas de la Corte Superior de Justicia de Lima*. Lima, Poder Judicial.

un poco menos de un mes en actividad, según información reiterada por varios jueces contencioso–administrativos, en éstos han ingresado más de mil demandas.

Dentro de esta gran cantidad de casos en materia previsional llama la atención que la ONP sea demandada en uno de cada tres procesos contencioso–administrativos y que, estrictamente en materia previsional, sea quien reciba la mitad de todas las demandas. Como contraargumento se podrá decir que la ONP está encargada de la administración centralizada del Sistema Nacional de Pensiones, así como otros regímenes a cargo del Estado, que su función engloba el contacto con muchos trabajadores pensionistas, que es como si reuniera a todos los problemas judiciales de cada una de las entidades públicas cuyo régimen pensionario tiene a cargo. Es cierto que el radio de acción de la ONP es bastante amplio, pero ello no debe ser razón para justificar su reiterada presencia como demandada ante los juzgados contencioso– administrativos.

Cuadro N° 2

Demandas judiciales contra la Oficina de Normalización Previsional

Materia	Número de casos	Porcentaje
Nivelación de pensión a tres Remuneraciones Mínimas Vitales	156	47%
Reajuste de pensión	22	7%
No reconocimiento de años de aporte	20	6%
Otros (*)	133	40%
Total	331	100%

(*) Contiene otro tipo de procesos sobre negación de devengados, denegación de pensión de jubilación minera, denegación de pensión adelantada, fijación indebida de tope a pensión, negación de nueva pensión, incorporación al régimen del Decreto Ley N° 20530, cálculo incorrecto, negación de pensión vitalicia y pago de pensión no acorde con 19990.

En lo fundamental, hablamos de un gran patrón referido a la solicitud de nivelación de pensión a tres Remuneraciones Mínimas Vitales, sobre el cual se abundó en detalle en el capítulo anterior. A éste lo acompañan otras demandas reiteradas, pero con menor frecuencia. También están las demandas por el no reconocimiento de años de aportes, caso que también fue detallado en el capítulo precedente. La mayoría de estas demandas va acompañada de la solicitud para el reconocimiento de intereses y devengados.

Otro tipo de demandas que se inician contra la ONP es el que se da por su denegatoria a efectuar reajustes a los montos otorgados como pensión bajo la Ley N° 23908. Su proporción es de 7% con respecto a las demandas judiciales contencioso- administrativas que recibe esta entidad.¹⁹

El problema es que estos ajustes no son efectuados seguramente por la falta de disponibilidad de recursos del Estado o por una falta de voluntad política de dirigir los siempre escasos ingresos del Estado hacia estos fines.

Lo mencionado hasta este momento cubre aproximadamente el 60% de las razones por las que la ONP es llevada a juicio en materia de pensiones. El otro 40% está repartido en casos de diverso tipo. Agrupa, por ejemplo, a demandas interpuestas por el no reconocimiento en sede administrativa a pagar devengados, intereses,

¹⁹ El reajuste es una especie de indexación que, según las normas que regulan ciertas pensiones, debe efectuarse en función de determinadas variables. En el caso concreto de la Ley N° 23908, por ejemplo, este reajuste debe ser trimestral, “teniéndose en cuenta las variaciones en el costo de vida que registra el Índice de Precios al Consumidor correspondientes a la zona urbana de Lima” (artículo 4°).

fijación indebida de topes a pensiones, negación de pensión de jubilación minera, entre tantas otras. Dentro de este grupo importa resaltar un tipo de caso que no es frecuente, pero que vuelve a plasmar el perjuicio que un proceso mal llevado le puede acarrear al demandante.

Se observó que varias demandas judiciales fueron presentadas con posterioridad a un primer proceso en el cual el demandante obtuvo una sentencia a su favor donde se le reconoció su derecho a la pensión. En el segundo ingreso al Poder Judicial, el demandante ya no reclamaba su pensión —ésta le fue otorgada en el primer proceso judicial—, sino buscaba reivindicar la supuesta omisión de la ONP en abonarle los devengados e intereses.²⁰ Son varias las situaciones que sostienen este problema. En principio, es grave que las demandas judiciales no precisen que, además de la nivelación, el incremento, el recálculo, el reconocimiento u otra modalidad para su pensión, se está solicitando al juez que se pronuncie también sobre los intereses y devengados. Si la demanda judicial no especifica esto en su petitorio y, además, no hay pronunciamiento expreso del juez en la sentencia, en este caso no se puede culpar a la ONP por no honrar estos pagos.

²⁰ A diferencia del monto de la pensión, la cuantía de los montos por devengados e intereses suelen ser bastante elevados. Durante el trabajo de campo se encontraron petitorios hasta de 98 mil nuevos soles. El resto fluctuó entre los 10 mil y 40 mil nuevos soles.

1.2. Carga de procesos por impugnación de resoluciones administrativas sobre el personal de la Administración Pública

Entre las actuaciones administrativas impugnables que determina la Ley que regula el Proceso Contencioso-Administrativo (Ley N° 27584) están las referidas al personal dependiente al servicio de la Administración Pública. Las posibilidades de que los juzgados contencioso-administrativos conozcan casos laborales con particularidades muy propias de cada institución es bastante elevada. Más que probabilidad es un hecho, lo cual requiere de un esfuerzo mayor por entrar a la lógica laboral propia del ámbito de cada entidad pública que es demandada.

Como se vio en el Cuadro N° 2, las demandas concernientes a esta materia concentran el 12% de la carga de los juzgados contencioso-administrativos. La mayoría de estas demandas gira alrededor de: i) actuaciones de la Administración negando el cumplimiento de beneficios; y ii) actuaciones en que la entidad pública aplicó algún tipo de sanción a su personal. Pese a estas dos grandes divisiones, no existen temas recurrentes o patrones definidos sobre la temática de la demanda judicial. En lo que concierne al primer punto, por ejemplo, se hallan demandas que impugnan el incumplimiento de pago de remuneraciones, la denegación del pago por racionamiento, movilidad o vacaciones, la no inclusión en la lista de ceses colectivos, entre otros asuntos. En cuanto al segundo punto, las actuaciones administrativas impugnadas están referidas en un 62% a procesos disciplinarios en que se sanciona al personal con la destitución o el pase a disponibilidad (en la Policía Nacional del Perú o las Fuerzas Armadas), respondiendo

el resto (38%) a impugnaciones de actuaciones sobre pase a retiro del personal, retiro por renovación y otros.

1.3. Procesos según el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración

Un aporte interesante para el análisis es examinar si los procesos judiciales iniciados responden a impugnaciones de actuaciones en las que hubo de por medio una sanción de la Administración. Se trata de separar las impugnaciones de resoluciones administrativas originadas por solicitudes de cumplimiento de ciertos derechos, de aquellas otras resoluciones en las que más bien fue la Administración la que dio el paso inicial en castigo de algún proceder impropio del administrado.

Cuadro N° 3

Demandas judiciales que impugnan actuaciones administrativas en función del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración

Materia	Número de casos	Porcentaje
Sin ejercer su potestad sancionadora	801	85%
Ejerciendo su potestad sancionadora	145	15%
Total	946	100%

La mayoría de las demandas contencioso-administrativas proviene de solicitudes de derechos no concedidos. Exactamente un 85%. Dentro de ese 15% restante que debe su atención al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, el giro de las demandas es variado. Los que ocuparon un mayor espacio fueron las sanciones sobre personal de la Administración Pública (20%), transporte (13%) y licencias y autorizaciones municipales (12%).

Con estos datos se conoce la realidad de los procesos contencioso-administrativos. Además, esta información manifiesta la disconformidad del administrado con el ejercicio de las funciones fiscalizadoras del Estado. Debe darse por sentado que dentro de ese 15% hay una proporción de impugnaciones que resumen no sólo la siempre posible arbitrariedad de la Administración, sino también la irracionalidad del administrado de abrir procesos judiciales cuando la sanción es merecida.

2. Las partes en los procesos contencioso-administrativos

Uno de los puntos indispensables para entender mejor la problemática de los juzgados contencioso-administrativos es conocer quiénes son los que presentan sus demandas judiciales ante estos órganos, y establecer algunas diferencias y pautas.

En tanto la naturaleza del proceso contencioso-administrativo radica en la posibilidad de impugnar judicialmente las decisiones de la Administración que afectan a los administrados, sean personas naturales o jurídicas, la identificación de las partes en el proceso judicial será, casi siempre, la siguiente: los administrados que impugnen las resoluciones administrativas se convertirán en los demandantes. Casi siempre, entonces, la Administración será la entidad demandada.

Cuadro N° 4

Demandantes en los procesos contencioso-administrativos

Materia	Número de casos	Porcentaje
Persona natural	814	86%
<i>Hombre</i>	618	76%
<i>Mujer</i>	191	23%
<i>Grupo de personas</i>	5	1%
Persona jurídica	118	12%
Entidades públicas	14	2%
Total	946	100%

De acuerdo con la sistematización del recojo de información de los expedientes judiciales contencioso-administrativos, el grueso de demandantes está constituido por personas naturales. Exactamente, se trata de un 86% del total de demandas judiciales que recibieron los juzgados. Dentro de este grupo, el 76% eran hombres, el 23% mujeres y 1% grupo de personas. Al interior de este grupo, como ya se dijo antes, la mayor parte de los casos son previsionales e involucran a gente mayor cuyo promedio de edad es de 62 años, de acuerdo con la información procesada de los expedientes analizados.

El segundo tipo de demandantes con mayor presencia está integrado por las personas jurídicas, las que se posicionan con el 12% de las demandas judiciales presentadas ante los juzgados contencioso-administrativos. El mínimo porcentaje restante (2%) responde a entidades públicas que entablan demandas contra otras entidades de la misma Administración Pública.

La diferencia en la participación porcentual como demandantes de personas naturales y jurídicas estriba

en si el conflicto guarda relación o no con la potestad sancionatoria de la Administración. Mientras que en el 66% de las demandas presentadas por personas jurídicas lo buscado es dejar sin efecto la sanción impuesta por la Administración, este porcentaje se reduce notablemente si hablamos de personas naturales (10%). Por el contrario, sólo en un 34% las personas jurídicas impugnan resoluciones administrativas que no guardaron relación con imposición de multas, pero sí con la vulneración de derechos. En las personas naturales, esto mismo asciende a 90%, principalmente por reclamos sobre su reconocimiento de derechos pensionarios.

Líneas arriba se mencionó que, casi siempre, la parte demandante en el proceso contencioso-administrativo es una persona natural o jurídica. Esto se produce exclusivamente en el 98% de los casos. La excepción aparece en el 2% restante, donde la parte demandante es una entidad pública (básicamente, ministerios o municipalidades). Su participación porcentual en la carga de casos ingresados en los juzgados contencioso-administrativos es mínima, pero sirve para ilustrar que los conflictos también se presentan entre entidades del mismo Estado.

Del otro lado del conflicto, la más emplazada es la ONP, entidad que no sólo es la más demandada en la muestra de expedientes contencioso-administrativos, sino en todo el sector público. Un 35% de las demandas se dirigieron contra ella. La entidad que la sigue en una lista jerárquica es EsSalud, que aparece demandada en el 24% de los litigios que recoge la muestra.

Cuadro N° 5

Demandados en los procesos contencioso-administrativos

Materia	Número de casos	Porcentaje
Oficina de Normalización Previsional	338	35%
EsSalud	231	24%
Ministerios	160	17%
Municipalidades distritales de la provincia de Lima	121	13%
Fuerza Aérea del Perú	13	1%
Persona natural	12	1%
Persona jurídica	8	1%
Otras entidades públicas(*)	81	8%
Total	964	100%

(*) Incluye a entidades como: Ejército, SEDAPAL, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Agraria La Molina, Banco de la Nación, Poder Judicial, Ministerio Público, COFOPRI, CONSUCODE, Comité Nacional de Tasación, DIGEMID, ENAPU, Colegio de Notarios, SAT, Hospital Cayetano Heredia, Superintendencia de Bienes Nacionales, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, SUNARP, SUNASS, INDECOPI, Registros Públicos y Aduanas. Nota: El total es mayor a la cantidad de expedientes judiciales de la muestra debido a procesos con más de un demandado.

A manera de conglomerado, los ministerios y las municipalidades distritales de la provincia de Lima son las que continúan en la lista de entidades demandadas. Los ministerios reciben el 17% del total de las demandas contencioso-administrativas, siendo los más demandados los ministerios de Transportes y Comunicaciones (19%), Trabajo (16%), Defensa (12%), Salud (10%), Agricultura (9%), Interior (8%) y Educación (5%). La mayor parte de las demandas cuestionan las actuaciones administrativas sobre su personal (36%). En menor medida, los problemas previsionales (12%) y de propiedad de tierras, terrenos e inmuebles también aparecen en este porcentaje (10%).

Las municipalidades distritales de la provincia de Lima figuran con un 13% de demandas contencioso-administrativas

en su contra. La variedad de conflictos que implican estas demandas es bastante amplia, pues van desde impugnaciones de actuaciones administrativas referidas al personal (29%), temas previsionales (16%), licencias y autorizaciones municipales (10%), hasta regulación del transporte (7%), propiedad de tierras, terrenos e inmuebles (7%), entre otras.

Cuadro N° 6
Materias por las que se suele demandar a los
ministerios y municipalidades

Materia	Ministerios	Municipalidades
Personal de la Administración	36%	29%
Previsional	12%	16%
Propiedad de tierras, terrenos e inmuebles	10%	7%
Regulación del transporte	9%	7%
Licencias y autorizaciones	4%	15%
Otros	29%	26%
Total	100%	100%

Lo reseñado en este apartado, al igual que en el anterior, está orientado a informar sobre quiénes están detrás de los procesos judiciales contencioso-administrativos y sobre qué materias tratan, pero también sobre la dificultad que le implica al juez y a su personal auxiliar jurisdiccional estudiar el caso y arribar a una buena decisión. A diferencia de otras especialidades, la contencioso-administrativa está frente a la resolución de casos que pueden coincidir en algunos aspectos (materia previsional o sobre el personal de la Administración), pero que muchas veces deben ser examinados a la luz de la legislación propia de cada municipalidad, ministerio, entidad reguladora, universidad pública, institución militar o policial, etcétera. Si analizamos esto en conjunto con la elevadísima carga procesal de los juzgados y las deficiencias en la estructura del despacho y

su organización, entenderemos mejor los problemas de la justicia contencioso-administrativa.

3. Resultados de los procesos contencioso-administrativos

En este punto se introduce brevemente el resultado final del juicio en cada instancia. Adviértase que no se está entendiendo que las demandas rechazadas por vicios formales las gane el demandado, pues al no haber resuelto el conflicto se pueden presentar en un futuro. Esa información no ha sido incluida en el siguiente cuadro, pero su importancia será revisada más adelante habida cuenta de su elevado peso porcentual. Más bien, los datos que aquí se presentan son fiel reflejo del resultado inicial de los procesos en los que se decidió sobre el fondo de la materia controvertida y su posterior resolución en las salas superiores y salas supremas.

Cuadro N° 7
Resultados de los procesos contencioso-administrativos en instancia, apelación y casación

Resoluciones de fondo del conflicto en las que..	1ª instancia		2ª instancia (apelación)		Corte Suprema (casación)	
Gana el demandante (casi siempre administrado)	31	32%	18	32%	7	50%
Gana el demandado (casi siempre Administración)	66	68%	38	68%	7	50%
Total	97	100%	56	100%	14	100%

Nota: Los datos reflejan los resultados de los medios impugnatorios luego de resoluciones de fondo en primera instancia. En consecuencia, estos datos no toman en cuenta todas las resoluciones finalizadas por auto.

En promedio, el demandante pierde uno de cada tres casos que se presenten en los juzgados contencioso-administrativos, los que funcionan como primera instancia. La misma

proporción de obtener éxito se repite cuando las sentencias de este nivel son apeladas. En cambio, cuando se trata de casación, la suerte está dividida en partes iguales.

Los factores que deciden estos resultados son variados y competen a varios actores. No solo están involucrados el propio demandante y el juez, pues lo que haga el abogado es fundamental.

III. ANÁLISIS DEL PROCESO JUDICIAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1. Acceso a la justicia contencioso-administrativa

Todo proceso judicial se compone de una serie de garantías, condiciones y presupuestos que deben conllevar a impartir justicia de manera efectiva. Esto implica desde la posibilidad de ejercer el derecho de acción, ser parte de un debido proceso y que el conflicto finalice con una resolución debida, hasta ejecutar las decisiones judiciales. Esta idea, en general, tiene el trasfondo de hacer justicia, y suele ser denominada ‘derecho a la tutela jurisdiccional’. Se trata de un derecho constitucional que le corresponde tanto al demandante como al demandado, que el Estado está en la obligación de garantizar.

El derecho a la tutela jurisdiccional está consagrado en el numeral 3 del artículo 139º de la Constitución de 1993.²¹ Justamente, es en tal obligación del Estado que el derecho a la tutela jurisdiccional no debe quedar simplemente en

²¹ Constitución Política del Perú de 1993. Artículo 139. – Son principios y derechos de la función jurisdiccional: [...]

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

lo declarativo, sino que debe ser efectivo, es decir, cumplirse a cabalidad en cada uno de sus extremos.

Uno de esos primeros extremos es la posibilidad de llevar el caso al Poder Judicial habida cuenta de que existen barreras que limitan esta posibilidad, sean de corte económico, geográfico, cultural, lingüístico, de información u otras. Incluso se podría hablar en términos de acceso a la justicia sobre la correcta noción del litigio en el sentido de llevar casos que verdaderamente deben tramitarse por vía judicial. En caso contrario, el justiciable sólo habrá desperdiciado tiempo y dinero que bien hubiera podido orientar hacia la correcta solución de su conflicto por las vías adecuadas.

La efectividad del derecho de acceso a la justicia también depende de la admisión de la demanda. Importa analizar si el juez admitió la demanda para luego resolver sobre el fondo de la controversia, o si en cambio la declaró improcedente u ordenó que se subsanen los errores formales para su posterior admisión. La justificación de mantener esta mirada sobre el acceso a la justicia se apoya en el alto grado de improcedencia e inadmisibilidad de las demandas que se ha encontrado durante el trabajo de campo.

Cuadro N° 8

Admisión de las demandas

Materia	Número de casos	Porcentaje
Admitida	245	26%
Admitida, con cargo a adecuarla o subsanarla	137	14%
Inadmisibile (con vicios subsanables)	180	19%
Improcedente	384	41%
Total	946	100%

Nota: Las cifras toman en cuenta las calificaciones finales de los jueces sobre las demandas que inicialmente tuvieron vicios formales.

Sobre las razones por las cuales las demandas son calificadas como inadmisibles e improcedentes, en los siguientes cuadros aparecen cifras de particular interés.

Cuadro N° 9
Razones de la inadmisibilidad de las demandas²²

Materia	Número de casos	Porcentaje
Falta aclarar o precisar las pretensiones	64	13,4%
Falta acreditar el agotamiento de la vía administrativa	55	11,5%
Debe especificar o aclarar petitorio	50	10,4%
Debe adjuntar copias de las resoluciones que impugna	49	10,2%
Falta adjuntar medios probatorios	39	8,1%
Debe fundamentar jurídicamente su petitorio	29	6,1%
No señala la vía procedimental	28	5,8%
Falta precisar fecha de notificación de última resolución administrativa	25	5,2%
No pagó tasa judicial o no anexó el recibo	23	4,8%
La acreditación o representación del demandante no es clara o no existe	20	4,2%
No señaló el domicilio del demandante	17	3,5%
DNI presentado es ilegible	15	3,1%
Debe precisar cómo	11	2,3%
DNI presentado caducó	9	1,9%
Debe presentar pruebas del auxilio judicial	9	1,9%
No precisó quién es el demandante	9	1,9%
No presentó DNI	7	1,5%
La demanda no tiene firma del abogado	6	1,3%
Demandante carece de interés	5	1,0%
Debe señalar si hubo silencio negativo o positivo	2	0,4%
Otros	7	1,5%
Total	479	100%

Nota: El total es mayor a la cantidad de casos calificados inadmisibles del cuadro N° 8 puesto que la mayoría de procesos tenía más de un vicio de forma.

²² Todos los casos de amparos que iniciaron su trámite en los juzgados civiles, pero que llegaron a los juzgados contencioso-administrativos luego de la sentencia del Tribunal Constitucional en el caso Anicama, fueron calificados como admitidos con cargo a adecuar. En algunos casos, los jueces detallaron cuáles eran los vicios por subsanar, pero en la mayoría se restringieron a indicar que la demanda debe ser adecuada a la Ley del proceso contencioso-administrativo. Para no distorsionar la información exclusivamente en este cuadro, ese grupo de demandas ha sido excluido.

Cuadro N° 10

Razones de la improcedencia de las demandas

Formas de conclusión	Número de casos	Porcentaje
Falta interés para obrar (hubo silencio positivo y no negativo)	182	59%
Falta de agotamiento de vía administrativa	49	16%
Extemporaneidad	34	11%
Falta de competencia	14	4,5%
Caducidad	10	3,2%
Se presentó demanda por un proceso ya abierto	2	0,6%
Otros	19	6,1%
Total	310	100%

Nota: El total de casos que en la calificación de la demanda fueron improcedentes es menor a la del Cuadro N° 8 pues aquí se está tomando en cuenta sólo la primera calificación del juez y no las improcedencias resultantes luego de haberse subsanado los vicios de la demanda.

Sin embargo, interponer una demanda judicial y que ésta sea admitida no es sinónimo de obtener una sentencia, sea a favor o en contra. Por el contrario, estos casos han sido excepcionales. Solo un 11,3% del total de casos revisados en la muestra representativa de expedientes lo consiguió. El resto, en su mayoría, fue rechazado (80%) al momento de la calificación de la demanda (improcedencia o por no subsanar los errores de la demanda) o durante el proceso. Estas últimas cifras se convierten en referencias graves sobre cómo se lleva a cabo la defensa de los demandantes y cómo el juez y el sistema judicial en su conjunto facilitan o complican el normal desarrollo del proceso.

Cuadro N^o 11
Formas de conclusión del proceso en primera instancia

Formas de conclusión	Número de casos	Porcentaje
Con sentencia estimatoria	31	3%
Con sentencia desestimatoria	66	7%
Con sentencia inhibitoria	12	1,3%
Con auto rechazando la demanda	761	80%
Con otro tipo de resolución	76	8%
Abandono	51	5,4%
Desistimiento	12	1,3%
Excepción fundada	9	1,0%
Sustracción de la materia	5	0,5%
Transacción judicial	1	0%
Conciliación	0	0%
Allanamiento	0	0%
Reconocimiento	0	0%
Total	946	100%

El Poder Judicial debe garantizar el acceso a la justicia – y, en general, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva–. Lo mismo corresponde a las partes y principalmente a sus abogados. En este sentido, a continuación se detallarán aquellas barreras encontradas para que el recurrente pueda presentar su demanda judicial en los juzgados contencioso–administrativos y que sea admitida para su posterior revisión y resolución con pronunciamiento sobre el fondo y no la forma.

1.1. Problemas relacionados con la defensa de los demandantes

Una inadecuada defensa de los demandantes por parte de sus abogados puede introducir barreras en el acceso a la justicia, sea desde antes de la elaboración de la demanda, en la misma demanda o durante el proceso.

Elaborar una buena demanda genera condiciones para, en primer lugar, sortear los requisitos formales para su admisión. En segundo lugar, aumenta la posibilidad de que el caso llegue a su fase final y el juez se pronuncie sobre el tema específico que causó la controversia (es decir, que haya sentencia) y, en tercer lugar, la posibilidad de que esa decisión sea favorable a la parte.

En definitiva, las posibilidades de conseguir un verdadero acceso a la justicia y de ganar el proceso quedan asentadas en la demanda que se presenta, la que debe ser elaborada con el suficiente intercambio de información entre el recurrente y su abogado para que éste conozca el caso de manera apropiada y, así, pueda plantear adecuadamente las pretensiones, los fundamentos de hecho y derecho, a la vez que invocar correctamente las normas o jurisprudencia que apoyan su posición.

Un indicador para aproximarnos a medir estándares mínimos de la calidad de las demandas –no la razón de justicia que asiste a las partes– es su grado de admisibilidad. De la información recogida, sólo el 18% de las demandas fue declarado como admisible. Otro 8% sería admitido luego de que el abogado subsanara las deficiencias que le señalara el juez. Esto es, una de cada cinco demandas es admitida por ser correcta en su primera elaboración.

Lo correcto, no obstante, no siempre está vinculado con lo bueno. Las demandas que podrían ser calificadas como buenas, a la luz de la lectura de los expedientes judiciales analizados para este trabajo, aparecen en proporciones mucho menores. Una buena demanda denota ciertas características que, por ejemplo, se plasman en destinar un acápite para los antecedentes del caso y otro al relato

de los hechos relevantes, acompañándolos con una sólida y detallada fundamentación jurídica. Anexan una interesante cantidad de pruebas e incluso, de ser el caso, las solicitan. Cumplen, asimismo, con señalar con precisión las resoluciones impugnadas en las vías administrativas, así como su fecha, entre otros rasgos particulares como la forma en que se deben acumular las pretensiones planteadas.

Una demanda judicial formulada profesionalmente no sólo favorece a la parte en conflicto (elemento central), sino facilita la labor del juez, quien la tramita de manera más rápida. Por el contrario, las fallas en la demanda muchas veces convierten al juez en el intérprete de lo que quiso decir el abogado, aumentando así su carga de trabajo y reduciendo las posibilidades de que el demandante obtenga éxito.

Prácticamente fueron dos grupos bastante diferenciados de abogados los que se pudieron apreciar a través de la lectura de las demandas (y, en general, de los escritos) durante el trabajo realizado con los expedientes judiciales contencioso- administrativos. Evidentemente se perfilaron dos grupos diferentes: un grupo de abogados que denota preparación en los temas (y así lo vuelca a la demanda) y otro grupo que no. Asimismo fue casi una regla que la separación de buenos y malos abogados (y, en consecuencia, las demandas) casi siempre esté asociada, por un lado, con personas jurídicas o con la Administración y, del otro lado, con el administrado, respectivamente. Por otro lado, mientras una empresa o entidad pública cuenta con abogados en su personal, o con un área jurídica, o bien puede costear los costos de representación privada de un estudio, el administrado que quiera demandar no goza de los mismos privilegios.

La influencia del trabajo del abogado es transversal a todo el proceso contencioso-administrativo. Las referencias a su actuación están descritas en diversas partes de este Informe. Los problemas que el abogado genera en el acceso a la justicia que serán especificados a continuación son rasgos mayormente encontrados en la defensa de los administrados que figuran como personas naturales y que, en su mayoría, son jubilados.

a. Poca atención prestada al caso

De acuerdo con las razones de improcedencia (Cuadro N° 10), las demandas fueron declaradas extemporáneas o caducas en un 14.2%. La tarea del abogado es estar informado del avance del caso y hacerlo saber a su cliente. Se podrá argumentar que es el patrocinado quien decide cuándo buscar al abogado para iniciar las acciones legales respectivas contra la Administración y que puede hacerlo fuera del plazo legal para impugnar. Sin embargo, un abogado enterado y con valores es quien debe ser capaz de decirle a su cliente que, por más razón que tenga, su demanda no procederá por haber vencido plazos inevitables.

Asimismo, la insuficiente atención en el caso por parte del abogado también se observa a través del cumplimiento de ciertos requisitos básicos de la demanda, como, por ejemplo, adjuntar copias de las resoluciones administrativas que impugna o anexar los medios probatorios. Aún cuando en algunos casos pueda resultar difícil para el administrado conseguir la documentación probatoria, llama la atención que estas dos razones estén entre los principales errores de forma –con 10% y 8,1%, respectivamente– que generan la inadmisión de la demanda (Cuadro N° 9). Pero hay más cifras sobre el particular. Por lo menos se debe tomar en cuenta otras de las razones que llevan al juez a no admitir

la demanda, sino a solicitar su corrección, como son el no señalamiento de la vía procedimental (5,8%), la no precisión de la fecha de notificación de la última resolución administrativa para verificar si se agotó o no la vía administrativa (5,2%) y la no precisión sobre cómo deben acumularse las pretensiones (2,3%).²³

Por último, sólo en el 17% de los casos que contaron con sentencia hubo presentación de alegatos por quien demandó. En buena parte de las defensas de los administrados, éstas se circunscriben a un solo acto: presentar la demanda.

b. Insuficiente manejo jurídico de los temas

Se debe reconocer que también es determinante cuánto conoce y maneja el abogado el tema particular del conflicto y el derecho administrativo. Existe poca familiaridad de los jueces y abogados peruanos con estos temas.²⁴ Como sustento se pueden agregar varios de los comentarios de los siguientes puntos, pero por ahora baste con citar la cantidad de demandas calificadas improcedentes porque los juzgados no eran los competentes para conocer el caso (4,5%). Las más de las veces debieron presentarse a las salas contencioso-administrativas, pero en otros ni siquiera correspondía a procesos contencioso-administrativos.

²³ En proporción mucho menor, otros ejemplos que ponen de relieve la atención del abogado al caso es la no identificación del domicilio del demandante en la demanda (3,5%) y, aunque esto raye en lo anecdótico, no precisar el nombre del demandante (1,9%)

²⁴ Espinosa-Saldaña, Eloy. “El actual proceso contencioso-administrativo peruano y las peligrosas repercusiones de no asumir plenamente un contencioso de plena jurisdicción”. En *Derecho & Sociedad*, Año 15, número 23, 2004, p. 15.

c. Redacción poco favorable

Sobre la forma en que se expresa la demanda, formulaciones poco inteligibles obstaculizan su comprensión por parte de todos los involucrados en el proceso y, además, dificulta la tarea del juez. En más de una ocasión, varios jueces y algunos auxiliares administrativos entrevistados mencionaron que debían traducir lo que el abogado quiso decir e, incluso otras veces, corregirlo.

d. Deficiente formulación y planteamiento de las pretensiones

La pretensión es el centro sobre el que gira el proceso por ser la intención expresa del demandante con la que reclama al juez que emita un juicio sobre la materia en conflicto. La importancia de su correcta definición es clara en el proceso. Para una más precisa regulación de las pretensiones factibles en lo contencioso-administrativo, la ley sobre este proceso determina en su artículo 5º un listado específico al cual toda demanda debe hacer referencia.²⁵

²⁵ Ley N° 27584, que regula el proceso contencioso-administrativo. Artículo 5.— Pretensiones: En el proceso contencioso administrativo podrán plantearse pretensiones con el objeto de obtener lo siguiente:

1. La declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos.
2. El reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines.
3. La declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo.
4. Se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.

La información recogida del trabajo de campo reveló que la falta en aclarar o precisar las pretensiones fue la primera razón por la que un juez declaró la inadmisibilidad de la demanda, ocupando un 13% de los casos (Cuadro N° 9). A esto debe agregarse otro 6,1% de casos en los que el juez condicionó la admisión de la demanda a la corrección de la fundamentación jurídica de la pretensión (Cuadro N° 9).

Otros casos que tuvieron problemas con el debido planteamiento de las pretensiones –durante la revisión de los expedientes judiciales– fueron los de aquellos procesos (19% de la muestra, equivalente a 181 expedientes) que, a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional en el caso Anicama, se debieron tramitar por la vía contencioso–administrativa. En este fallo, el máximo intérprete de la Constitución señaló que

“Una vez que el Juez competente del proceso contencioso-administrativo se aboque al conocimiento de la causa, deberá entenderse presentada y admitida la demanda contencioso–administrativa, y, en aplicación del principio de suplencia previsto en el inciso 4) del artículo 2° de la Ley N° 27584,²⁶ se otorgará al demandante un plazo razonable a efectos de que adecúe su demanda conforme a las reglas previstas para la etapa postulatoria del proceso contencioso-administrativo. Transcurrido dicho plazo sin que el demandante realice la respectiva

²⁶ Ley N° 27584, que regula el proceso contencioso-administrativo. Artículo 2°. Principios: [...]

4. Principio de suplencia de oficio.- El Juez deberá suplir las deficiencias formales en las que incurran las partes, sin perjuicio de disponer la subsanación de las mismas en un plazo razonable en los casos en que no sea posible la suplencia de oficio.

adecuación, procederá el archivo del proceso” (Exp. N° 1417-2005-AA/TC).

Para cumplir lo señalado por el Tribunal, la figura que se creó en los órganos contencioso-administrativos en términos de admisibilidad fue la de “admitida con cargo a adecuar”, siendo el plazo de tres días para las correcciones de la demanda, de forma tal que cumpla con los requisitos de la ley (establecer el documento que acredite el agotamiento administrativo, adecuar la pretensión de acuerdo a la Ley que regula el proceso contencioso administrativo, precisar la resolución de última instancia, señalar la vía procedimental adecuada, ofrecer los medios probatorios). Los resultados finales fueron perjudiciales para el demandante: en el 94% de los casos la demanda no se adecuó y por tanto se archivó. Del 6% restante, sólo se admitiría finalmente un cuarto de esas demandas (25%).

Otro de los hechos que mermó la calidad de las demandas y su admisión fue la insuficiente relación entre la pretensión y los hechos. Fueron varios los casos de este tipo, lo que incluso los llevó a su archivamiento.

e. Formulación de petitorio incompleto, poco claro o inexistente

El petitorio es lo que la parte desea en concreto si gana el caso. Su función y correcta determinación en la demanda son aspectos sustanciales no sólo para garantizar la plena tutela de los derechos vulnerados, sino para que conseguir justicia sea un hecho satisfactorio para el demandante. Lamentablemente, son repetidos los casos en los que el petitorio fue planteado de manera poco clara, incompleta o, en su defecto, no se formuló.

Por ejemplo, ésta fue la tercera razón registrada en el Cuadro N° 9 por la que los jueces declararon demandas como inadmisibles (10% de las veces).

Restringiendo la información a los casos previsionales, sorprendió sobremanera que sólo un 9% de las demandas especificara en el petitorio el monto de la pensión solicitada. Por el contrario, lo frecuente es que fueron petitorios de corte patrimonial, pero señalados como indeterminables.

Son varias las razones que explican este proceder. Una de ellas es el entendimiento sumamente estricto que tienen los abogados sobre la función del contencioso-administrativo como mero control de la legalidad de las actuaciones de la Administración Pública (declaración de nulidad) en lugar de concebirlo como uno de reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés (plena jurisdicción).

Pero, además, téngase en cuenta que, según el artículo 24° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, todos los procesos previsionales con cuantía indeterminable están exonerados del pago de tasas judiciales, excepto aquellos cuyo petitorio sea mayor a 70 URP (aproximadamente, 23 mil nuevos soles). De caer en la excepción, la parte está afecta al pago del 50% del valor de las tasas. Como en la mayoría de los casos se solicitan pensiones más devengados, el tope de 70 URP no es tan difícil de superar. Es más, según los datos levantados de la información de expedientes judiciales, el porcentaje de exoneración (62%) es ligeramente menor al porcentaje de casos previsionales (67%); la diferencia obedece justamente a los casos con pretensiones mayores a las 70 URP. Por ello, una de las estrategias que suele estar

presente es establecer el petitorio como indeterminable con el objetivo de obtener la exoneración. De ganar el proceso, en su debido momento se tendrá que efectuar la liquidación y ver cuál es el monto que le corresponde al administrado.

f. Mínimo amparo en normas relevantes, jurisprudencia y doctrina

Una buena demanda no sólo es aquella que hace referencia justa a las normas directas que amparan los derechos del demandante, sino que también busca y se apoya en otras normas, sentencias de salas supremas o superiores, resoluciones de instancias administrativas, doctrina o cualesquiera otras referencias. La mayoría de las demandas observadas carecían de estos parámetros. Antes bien, el planteamiento de los fundamentos de derecho muchas veces se determinó en función de aspectos tan generales como invocar algunos artículos de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo o la Constitución. En muy pocos casos, el estudio implícito de la demanda alcanzó a identificar todo el panorama normativo aplicable, lo que significa también identificar la postura de la parte contraria, encontrar normas que bajo cierta interpretación también podían resultar aplicables, entre otros temas.

Algo que se pone en evidencia es la superficialidad de las demandas y, en general, de la defensa de los abogados. Lo peor es que no se repara en estas omisiones y son contados los casos en que se subsanan luego de la admisión de la demanda. Así, por ejemplo, en el 93% de los procesos cuyas demandas fueran admitidas, nunca se presentó un escrito de fondo (no de trámite) para modificar las falencias de la demanda.

g. Restricción de las demandas a la nulidad de la resolución administrativa

Las pretensiones pasibles de invocarse a través del proceso contencioso-administrativo, y recogidas en la ley sobre la materia, no solo se limitan a que el juez se pronuncie sobre la legalidad de la actuación administrativa, mediante su anulación o declaración de ineficacia. El artículo 5º inciso 2 de esta norma contempla en sus pretensiones una exclusiva para aplicar el denominado proceso de *plena jurisdicción*. En este sentido, dispone que a través del proceso contencioso-administrativo se puede plantear:

“El reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines.”

Esta pretensión tiene en sí un objetivo resarcitorio con el fin último de reestablecer la legalidad en favor del administrado afectado por los efectos de una actuación administrativa irregular,²⁷ la que además no se suspende con el inicio del proceso judicial.

A pesar de su trascendencia para ejercer una verdadera tutela efectiva de los derechos de la personas, los abogados la plantean con poca frecuencia. Apenas un 17% se apoya en ella. La mayoría, en cambio, continúa mirando al proceso contencioso-administrativo con la estricta visión de conseguir el pronunciamiento del juez sobre la nulidad de la actuación administrativa. El perjudicado en última instancia es el administrado por

²⁷ Huapaya, Ramón. *Tratado del proceso contencioso-administrativo*. Lima: Jurista, 2006, pp. 845 y 846.

no haber podido acceder a una defensa capaz de ejercer su tutela legal empleando todos los instrumentos disponibles.

Cuadro N° 12

Pretensiones planteadas en las demandas contencioso-administrativas

Pretensiones planteadas	Número de casos	Porcentaje
Declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos	552	52%
Reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines	178	17%
Declaración de contraria a derecho y cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo	3	0,3%
Se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme	290	28%
Impugnación de resolución administrativa(*)	30	3%
Total	1.053	100%

(*) Esta opción proviene de la antigua regulación del Código Procesal Civil para los procesos contencioso– administrativos. El dato obedece a los casos iniciados antes de la vigencia de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo y que luego fueron trasladados a los juzgados contencioso– administrativos.

Nota: El total es mayor a la muestra de expedientes debido a planteamiento de pretensiones acumuladas.

1.2. Razonamiento judicial sobre la admisión de demandas

A continuación presentamos algunos aspectos identificados en el trabajo de campo, relacionados con el razonamiento de los jueces en materia de admisión de las demandas.

a. Favorecimiento del proceso ante demandas poco claras

Una de las ideas básicas del acceso a la justicia es la actitud que debe mostrar el juzgador en brindar una mayor prioridad a la oportunidad del particular de acceder a un juzgado, antes que privilegiar formalismos que más bien pueden ser subsanados durante el proceso.

En principio, en más de una oportunidad, varios de los jueces contencioso-administrativos entrevistados, así como el personal auxiliar, manifestaron tener una conducta a favor de la admisión de las demandas. En concreto, indicaron que solían hacer un esfuerzo importante para entender lo que los abogados planteaban en sus demandas, interpretando lo que realmente querían decir para, posteriormente, en favorecimiento del proceso, admitirlas. Como se ha señalado en los puntos anteriores, la deficiente redacción de la demanda y su falta de precisión sobre temas jurídicos es considerable, y es uno de los problemas adicionales que todo juez enfrenta. Por ello, esta práctica loable debe ser aplicada tal como se viene haciendo.

b. Plazos muy cortos para la subsanación de errores de las demandas

Como se señaló anteriormente, los casos de amparo en materia previsional que a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional en el caso Anicama fueran derivados hacia la contencioso-administrativa, tenían que ser objeto de adecuación a los requisitos de una demanda según la ley que regula este proceso. El plazo inicial concedido por algunos de los magistrados para estas adecuaciones fue

bastante corto (dos días). Con posterioridad, éste fue ampliado a tres días y así fue tomado por varios jueces, a raíz del pronunciamiento de una de las salas contencioso-administrativas que se pronunció a favor de la ampliación del tiempo contemplado hasta por un máximo de 10 días, según lo que prescribe el artículo 426° del Código Procesal Civil.

A todas luces, la ampliación fue insuficiente. No tomó en consideración muchos factores que condujeron a que el 94% de estos casos nunca fuera subsanado. Recordemos que el contacto entre el abogado y su cliente en casos previsionales no es el mejor, al decir de los usuarios entrevistados y de los mismos jueces. Igualmente han expresado sus opiniones los magistrados respecto de que un buen número de los abogados que defienden a los pensionistas son profesionales que atienden casos por cantidad. Por tanto, tres días de plazo es un tiempo exageradamente corto para tomar decisiones y correcciones sobre las demandas que, como se detalló previamente, carecen de la falta de desarrollo de temas de fondo y forma vitales.

c. Magnificación de vicios formales de las demandas

En el Cuadro N° 9 se presentó la lista de motivos que llevaron a los jueces a calificar las demandas como inadmisibles por haber incurrido en vicios formales o errores de forma. Debemos preguntarnos si la valla de admisibilidad de los jueces es muy alta en razón de la aplicación mecánica e irreflexiva de las normas y reglamentos sin considerar la realidad o si, por el contrario, están actuando dentro de los parámetros de la razonabilidad.

Hay que poner atención en el hecho de que sus criterios deben ser acordes con aquellos a quienes sirven, es decir, los justiciables que, como se ha repetido constantemente, en su mayoría son pensionistas con un promedio de edad de 62 años y que, además, sufren las consecuencias de no poder contar con un buen abogado que haga valer la tutela de sus derechos.

Es discutible, en esta línea, que algunos jueces no hayan suplido de oficio –como otros sí lo hicieran, lo que se ha comprobado en el trabajo de campo– omisiones como la falta de precisión de la vía procedimental en la demanda o que no hayan superado inicialmente todas las fallas relacionados con el Documento Nacional de Identidad (DNI), pues ambos factores sumaron en conjunto un 12% de las razones por las que las demandas fueron declaradas inamisibles.

Un caso específico que grafica el formalismo es lo sucedido con la caducidad de los DNI de personas mayores de 60 años. El problema nace en el Registro Nacional de Identidad y del Estado Civil (RENIEC) al haber emitido documentos de identidad con fecha de vencimiento para personas mayores de 60 años, sin considerar que lo correcto es su vigencia indefinida, conforme a ley. Al llegar estas personas con su identificación ya vencida, el estricto apego a la norma condujo a que algunos juzgados considerasen esta falta como motivo suficiente para declarar la inadmisibilidad de la demanda. El mensaje que se estaba dando al demandante era que debía dedicar tiempo y dinero a un trámite burocrático para la obtención de su documento de identidad, para así luego iniciar otro. En términos porcentuales, la referencia es baja según el registro de datos realizado para este trabajo (1,9% en el total de demandas calificadas como inadmisibles). Sin

embargo, la cifra podría estar ligeramente subvaluada por la fecha del recojo de información realizada (básicamente 2005 y 2006) y la corrección de su error por parte del RENIEC (2003) en el que reconoce la vigencia indefinida del documento de identidad para las personas mayores de 60 años (Resolución Jefatural N.º 060-2003-JEF/RENIEC, del 21 de febrero del 2003).

Al margen de la existencia o inexistencia de una norma que declara la vigencia indefinida del documento de identidad, una posición favorable en el trato al grupo vulnerable de personas cuyos casos son vistos por los juzgados contencioso-administrativos debe abogar por admitir los casos con cargo a regularizar omisiones de corte formal que sólo constituyen trabas para el acceso a la justicia.

Si tomamos en cuenta que, en cifras gruesas, la notificación le llega a la parte en un mes, no es difícil imaginar el disgusto del demandante para que luego de ese lapso de haber presentado su demanda al juzgado le llegue una notificación indicando que debe presentarla nuevamente, corrigiendo errores poco trascendentales o, en caso contrario, su caso será archivado.

1.3. Barreras geográficas y económicas

Para la Defensoría del Pueblo constituye un serio problema, en materia de acceso a la justicia, el hecho de que muchas personas no acceden a los órganos jurisdiccionales porque existen dificultades de diverso tipo, entre las que se encuentran las barreras geográficas y económicas.²⁸

²⁸ Cfr. Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 109, *Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú*. Lima: 2006, pp. 86-100.

El artículo 8º de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo (Ley N° 27584) señala lo siguiente:

“Artículo 8.- Competencia territorial. Es competente para conocer el proceso contencioso-administrativo en primera instancia, a elección del demandante, el Juez del lugar del domicilio del demandado o del lugar donde se produjo la actuación impugnada”.

Esto quiere decir que la persona que vio vulnerados sus derechos debido a la actuación administrativa de determinada entidad pública, debe impugnarla judicialmente en el juzgado competente del lugar de la sede de la Administración o, en todo caso, donde tuvo lugar la actuación. A todas luces, la ley consagra en este artículo una enorme barrera geográfica y económica para cualquier persona, sobre todo si consideramos que el centralismo que sufre nuestro país hace de Lima el domicilio de la gran mayoría de entidades públicas. Solo habría que preguntarse cuántas personas afectadas han visto limitado su derecho de interponer una demanda judicial por el simple hecho de no estar en las condiciones de costear viajes, estadía y alimentación en la capital del país, así como cuántas otras habrán tenido que dejar el proceso a medias por no poder continuar con esos mismos gastos.

Hace falta, con urgencia, resolver esta situación y corregir el error. Su modificación incidirá en que, tal como lo apoya la ley en su artículo 9º, las demandas contencioso-administrativas lleguen en mayor proporción a jueces civiles y mixtos.²⁹

²⁹ Ley N° 27584, que regula el proceso contencioso-administrativo. Artículo 9.- Competencia funcional: [...]

En los lugares donde no exista Juez o Sala Especializada en lo Contencioso-Administrativo, es competente el Juez en lo Civil o el Juez Mixto en su caso, o la Sala Civil correspondiente.

Paralelamente, es indispensable que ese personal reciba la capacitación debida en temas de derecho administrativo para así afrontar los casos que les lleguen con el debido estudio y responsabilidad.

Corresponde, por lo tanto, modificar el actual texto del artículo 8º de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo. Sobre este tema, la Comisión Técnica especial formada para revisar la citada ley ha planteado la siguiente propuesta:³⁰

“Artículo 8.- Competencia territorial. Tienen competencia territorial para conocer los procesos contencioso-administrativos, a elección del demandante, los jueces en lo contencioso-administrativo del lugar del domicilio del demandado o del lugar donde se produjo la actuación materia de la demanda. Cuando la actuación objeto de la demanda provenga de un organismo domiciliado en distinto distrito judicial al del demandante, éste podrá elegir también al juez del lugar de su domicilio”.

Al acercar geográficamente la justicia al ciudadano, lo que se está haciendo es abaratar el costo de litigar, objetivo esencialmente bueno.³¹ Al efectuar esa ampliación de competencias o crear más órganos jurisdiccionales se incentivará la llegada de casos que efectivamente merecen recorrer la vía judicial, pero también llegarán aquellos que no. Ante esta situación, se debe mejorar la estructura de funcionamiento judicial y

³⁰ *Propuestas de reformas a la Ley N° 27584 que regula el proceso contencioso-administrativo*, elaboradas por la Comisión Técnica creada para tal efecto mediante Resolución Ministerial N° 026-2006-JUS.

³¹ Vargas, Enrique. “Eficiencia en la justicia”. En: *En busca de una justicia distinta: Experiencias de reforma en América Latina*. Luis Pásara (comp.), Lima: Justicia Viva, 2004, p. 464.

crear los incentivos necesarios (información, predictibilidad, sanciones a conductas litigiosas maliciosas, etcétera) para impedir que ese riesgo se convierta en realidad y genere costos mayores por la dilación de los procesos.

2. Organización y gestión del despacho judicial contencioso-administrativo

A continuación se presentan aspectos relacionados con la influencia de la organización y la gestión del despacho judicial contencioso-administrativo sobre el servicio que recibe el ciudadano.

2.1. Política judicial

En el plano de lineamientos, directivas, objetivos y estrategias, la eficiencia en el funcionamiento del despacho judicial no depende de quién está detrás del escritorio impartiendo justicia, sino de los órganos de dirección y gobierno judicial, como la presidencia del Poder Judicial y de cada Corte, la Sala Plena de la Corte Suprema, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y los distritales, o las Oficinas de Desarrollo de la Presidencia de cada Corte. Es imprescindible, en consecuencia, no estar aislado de algunas desatenciones un tanto inadvertidas en estos niveles que luego indefectiblemente terminan por afectar el trabajo de cada juez, algunas veces culpándolo por lo que no le compete.

a. Privilegio de la intuición y la experiencia por encima de la planificación

La idea de eficiencia en la justicia apela a la toma de decisiones y la necesidad de optar entre varios cursos de

acción. Detrás de cada decisión reposa el balance entre variables positivas y negativas que interactúan entre sí, contrarrestándose unas a otras, para producir el efecto deseado. Dirigir y tomar decisiones requiere, sin lugar a dudas, estar informado suficientemente, no sólo en el sentido de conocer qué es la justicia y el derecho, sino de apoyar las decisiones en parámetros técnicos que vislumbren los costos y beneficios de cada paso dado.

La falta de profesionalización en la toma de decisiones sobre política judicial es causa directa de varios factores como, entre otros, la escasa formación de abogados y magistrados en temas de planificación, la subutilización de profesionales no abogados en la justicia, la verticalidad del proceso de decisiones y de ejecución de las propuestas, y la ausencia de estudios de las demandas y de lo que la generan.

Un hecho que demuestra lo señalado fue cómo se llevó a cabo la decisión que en septiembre del 2004 adoptó la Corte Superior de Justicia de Lima al ordenar la redistribución de 1,268 expedientes del 1º juzgado contencioso-administrativo y 847 del 2º juzgado a los entonces recientes 3º y 4º juzgados (Resolución Administrativa 329-2004-P-CSJLI-PJ, publicada el 20 de septiembre del 2004). En esas fechas, estos nuevos órganos tenían una carga de 317 expedientes frente a la elevada cantidad de casos del 1º y 2º juzgado (4,233 y 3,269 expedientes, respectivamente). La carga de éstos era principalmente de casos antiguos iniciados en órganos civiles antes de la vigencia de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo. La idea era que esa carga antigua se quedase y que la nueva se trasladase a los juzgados creados. Así se fomentaría sacar del letargo a los procesos. Además, en esas fechas, el 1º y 2º juzgado estaban con el turno cerrado y no recibían

demandas (Resolución Administrativa 216-2004-P-CSJLI-PJ, publicada el 28 de junio del 2004).

El problema estuvo en que la resolución que ordenó la redistribución determinó que todos los expedientes trasladados debían cumplir con estar al día, es decir, tenían que estar foliados, con los cargos de notificación pegados y sin ningún escrito pendiente de proveer, además de ingresar toda la información necesaria de cada caso en el sistema informático. Nada de malo hubiera tenido esta decisión si no fuera porque esas tareas recayeron en los dos primeros juzgados y les tomaron tres meses, sin recibir ayuda alguna de la Corte Superior de Justicia mediante el destaque de personal de apoyo. La decisión obvió por completo dos aspectos. Primero, que la carga de casos crítica (por su antigüedad) –que no se movería de los órganos 1º y 2º– tuvo que dejar de ser atendida por tres meses más en su avance. Segundo, que esos tres meses coincidieron con los tres últimos meses que les restaban del turno cerrado a los dos primeros juzgados. Si debieron aprovechar ese tiempo, supuestamente, para avanzar en la resolución de sus procesos, las tareas anexas de la redistribución de expedientes lo impidieron totalmente.

Ahora último, la Corte Superior de Justicia de Lima dictó la Resolución Administrativa 40-2007-CED-CSJLI/PJ, publicada el 2 de febrero del 2007, con la que se establecen disposiciones para el reparto equitativo y aleatorio de nuevas demandas en materia contencioso-administrativa entre diversos juzgados. En resumidas cuentas, lo que se busca es equiparar el número de casos que tiene cada juzgado, controlando aleatoriamente el ingreso de demandas a cada uno de ellos de tal forma que en unos meses tengan niveles de carga homogéneos. Lo que motiva la resolución se basa, pues, en que los juzgados (del 1º al

4º) han estado con el turno cerrado y tienen una carga que gira alrededor de los 2,000 casos y los juzgados del 5º al 8º, con turno abierto, alrededor de los 4,800. Para entender la crítica a este tipo de decisiones sin mayores criterios de planificación hay que ver el fondo del asunto y no la forma. No debe ser motivo de tanta alarma que unos juzgados tengan el doble de carga que otros, y menos que eso puede llevarnos a solucionar ese desbalance con medidas que aumenten la carga de los órganos que tienen menos para igualarla a los que tienen más, en lugar de buscar y plantear soluciones que bajen la carga de todos los juzgados. Otro punto que hace poco adecuado este tipo de decisiones es el sistema de incentivos que se crea. Al juez que trabaja más rápido y reduce su carga, no le espera una recompensa ni reconocimiento, sino más trabajo.

La redistribución de la carga procesal es una variable de importante manejo. Pero no debe ser llevada a cabo bajo criterios tan simples como la cantidad de casos de cada juzgado. En varios países, la tendencia es hacia la medición ponderada de la carga procesal de acuerdo a factores que discriminen su complejidad según la materia, la vía procedimental, la cantidad de partes, la existencia de jurisprudencia, entre otros factores. Así, no reviste la misma dificultad un caso sobre propiedad de tierras con 25 demandantes que otro sobre pensiones con un solo implicado, o uno sobre el que existen precedentes jurisprudenciales que orientan la solución del caso. En el Perú no se ha aplicado nada similar, pero sí hay, por lo menos, una propuesta al respecto.³² Sería interesante

³² Ver: Salas, Jorge. *Bases para la racionalización de la carga jurisdiccional: Justicia en el reparto de la tarea de administrar justicia*. Lima: Academia de la Magistratura, Serie Reforma Judicial, N° 1, 2003. En: www.amag.edu.pe/Files/Salas_Bases.pdf

rescatar esta propuesta y aplicarla de manera piloto a los juzgados contencioso-administrativos.

b. Ausencia de estudios de las demandas y de lo que las generan

En el entendido de que cualquier servicio debe ser ofrecido de manera eficiente, el control o la regulación de la oferta resulta indispensable. En el tema de la justicia en particular, la oferta guarda relación con el número de jueces, su selección, la formación que reciben, la infraestructura, entre otros tantos factores. Pero ningún servicio es provisto de forma verdaderamente eficiente si no se comprende con profundidad la demanda a la cual se dirige y las causas detrás de su comportamiento.

En el mundo judicial, esto es particularmente relevante en la medida en que cada materia –constitucional, civil, penal, familia, contencioso-administrativa y laboral – crea incentivos y desincentivos diferentes, y patrones de comportamiento igualmente disímiles entre las personas involucradas. De repente, los juzgados de familia deberían estar ubicados en los distritos con mayor intensidad de conflictos familiares. Tal vez los procesos en abandono hayan sido iniciados sólo por intimidar al demandado. A lo mejor, las empresas de transporte que impugnan ante los órganos contencioso-administrativos las multas de tránsito que se imponen a sus conductores lo hacen presumiendo ciegamente en la veracidad de la versión de sus trabajadores.

Quién sabe si, tal como parece, un importante número de pensionistas que solicitan el reajuste de su pensión a tres Remuneraciones Mínimas Vitales lo hacen por las falsas expectativas que diarios y malos abogados les crean.

Estas no son propuestas ni diagnósticos sino, por ahora, solo intuiciones que requieren ser confirmadas o rechazadas con el debido estudio de la demanda para enfocar mejor el servicio de justicia hacia el ciudadano. En todo caso, el mensaje es que tomar decisiones sin conocer los factores de comportamiento de los demandantes potenciales, ni los efectos que esas decisiones puedan generarles a ellos y al sistema de justicia, es actuar de espaldas al ciudadano.

Por ello es importante que anualmente se realicen estudios sobre las razones detrás de cada demanda judicial y los motivos que la empujan. Sin conocer estas razones, por ejemplo, la única solución a la carga procesal será resolver más rápido y crear más juzgados, pero sin saber que es posible que muchos de esos casos ni siquiera deban llegar a la vía judicial.

c. Verticalidad del proceso de decisiones y de la ejecución de propuestas

La manera en que la maquinaria judicial se organiza para llevar adelante sus decisiones es determinante para el éxito o fracaso de cualquier reforma. La imposición de criterios no consultados y su ejecución no funcionan. La experiencia de la reforma judicial durante el Gobierno del ex presidente Fujimori demuestra que su encargo a técnicos no permite alcanzar los resultados deseados si sus propuestas son aplicadas verticalmente sin la participación de los jueces y el mismo personal judicial activamente. Un ejemplo concreto de las consecuencias de este error es lo que se detalla en un informe del Poder Judicial sobre lo que ocurrió con la estructura de los módulos corporativos civiles y de familia, cuya estructura orgánica modular fue variada a discreción por los jueces de los

despachos que lo integraban, generando la coexistencia de distintos ‘modelos de despacho’ en un espacio que precisamente se creó para estandarizar el servicio.³³

El sentido correcto del flujo de propuestas es que las que surjan de la jerarquía superior sean consultadas hacia abajo, pero también que se generen los espacios necesarios para recoger las propuestas desde abajo y hacerlas llegar a las instancias superiores. No hay que dejar de lado que quien más conoce sobre la problemática del trabajo diario es el personal jurisdiccional. Sin embargo, es inusual su convocatoria y consulta al momento de la elaboración de las propuestas, lo que incide en que éstas no sean quizás las mejores y que este personal no se sienta del todo valorado.

En este sentido, se debería formar un grupo de magistrados y personal judicial que pueda exponer sus problemas con cierta frecuencia (mensual para casos urgentes, y trimestral en el resto de situaciones) y sacar, por lo menos, ideas de propuestas de cambios que puedan ser tramitados con la ayuda de la Corte Superior de Justicia de Lima.

2.2. Organización de la oferta del servicio judicial desde el despacho

En el 2003, como resultado de las actividades del Grupo de Trabajo sobre Modernización del despacho judicial,

³³ Comisión de evaluación y diagnóstico de la actual organización y funcionamiento del Módulo Corporativo civil, familia y laboral. *Evaluación y diagnóstico de la actual organización y funcionamiento del Módulo Corporativo Civil, Familia y Laboral. Determinación de los problemas y propuestas de solución.* Lima: Poder Judicial, 2005.

grupo de la Comisión de Magistrados para la Reestructuración del Poder Judicial, se elaboró un diagnóstico sobre el estado de los despachos judiciales concentrados en la definición de puntos críticos, entre ellos la deficiente atención al usuario, la deficiente organización administrativa del despacho, la falta de personal y su adecuada selección, la falta de infraestructura y equipos de cómputo y sistemas informáticos adecuados, la insuficiente prestación de servicios judiciales básicos y la insuficiente capacitación de magistrados y personal auxiliar.³⁴ Trasladando esas conclusiones al ámbito de lo contencioso-administrativo se observa su real vigencia en la mayoría de los casos. Sobre esos puntos en particular y otros tratarán las siguientes líneas.

a. Desarticulación entre los objetivos de la política judicial y los del despacho

Si anteriormente partimos del punto en que la política judicial es el primer paso para la buena o mala organización y gestión del despacho judicial, ello debe ser complementado con el puente que cubre ambos espacios, es decir, el grado de comunicación estratégico entre la política judicial y quienes la representan, y el despacho judicial y quienes laboran en éste. Sin embargo, en el medio de los juzgados contencioso-administrativos –y seguramente en otras especialidades– ese puente no ha sido construido con sólidas bases.

Habiendo sido ese el panorama en el último quinquenio, los objetivos de cada gobierno judicial calaron en mínima

³⁴ Comisión de Magistrados para la Reestructuración del Poder Judicial. *Informe del Grupo de Trabajo sobre Modernización del Despacho Judicial*. Lima: Poder Judicial, Grupo de Trabajo sobre Modernización del Despacho Judicial, 2003, p. 4.

medida en los problemas de los jueces y el personal judicial de los juzgados contencioso-administrativos. El máximo apoyo que se les dio consistió en incrementar el personal de cada juzgado a diez (10) personas, crear más juzgados y dotarlos de computadoras. Nada se hizo respecto de la capacitación del juez y de su personal, la mejora de los ambientes, la dotación de herramientas de gestión y otros tantos factores dentro de los cuales el principal es que tampoco se hizo nada efectivo a favor del usuario. Por el contrario, han sido los mismos jueces o su personal quienes han debido sortear las dificultades en las que trabajan.

Lo que necesita cada Corte del país es iniciar procesos de planificación de mediano a largo plazo, con grupos de trabajo divididos en temas importantes para el despacho. Desde hace un par de años, el Poder Judicial viene haciendo un esfuerzo al momento de elaborar el presupuesto institucional, mediante la realización de talleres en cada Corte. Sin embargo, debido a una medida del Consejo Ejecutivo (Directiva 001-2006-CE-PJ, aprobada mediante Resolución Administrativa N° 042-2006-CE-PJ, publicada el 23 de marzo del 2006), esos eventos están destinados a recoger necesidades y propuestas únicamente en lo referido a la creación de órganos jurisdiccionales, el fortalecimiento de los ya existentes (provisión de materiales, inmuebles y capacitación) y el fortalecimiento de unidades administrativas. El apoyo en estas áreas es importante, pero insuficiente. Estas necesidades obedecen a un planeamiento más pertinente a las necesidades logísticas que a las funcionales. Las primeras tienen la posibilidad de mejorar en algo la eficiencia y en muy poco la atención al usuario, pero las segundas potencian la eficiencia y ponen el servicio judicial para la satisfacción del usuario. Precisamente, en los

siguientes puntos se describen las carencias funcionales para la oferta del servicio judicial y sus posibles soluciones.

b. Insuficiente capacitación del magistrado y su personal para la diversidad de materias del contencioso-administrativo

La diversidad de casos que se ventilan en cada juzgado hace que muchas veces los mismos magistrados y el personal jurisdiccional y auxiliar tengan que aprender cosas nuevas. Hay que ser conscientes, por lo tanto, de que la necesidad de preparar mejor al personal es una tarea que debe hacerse con regularidad. Es algo, además, que el mismo Poder Judicial como institución debería apoyar con financiamiento. La gestión de becas para cursos o diplomados es una interesante opción a analizar.

La percepción sobre la clara necesidad de capacitación que diversos actores vinculados a los juzgados contencioso-administrativos señalaron encontrar, pareció contradecirse con la información recogida del personal auxiliar y técnico que labora en los despachos del 1º al 4º juzgado, donde se concentró la investigación por ser los órganos con mayor tiempo de funcionamiento. Sorprendió positivamente que, entre el 2003 y el 2006, el 63% del personal haya recibido algún tipo de capacitación sobre los temas que se manejan en el juzgado. La mayoría de cursos giraron alrededor de seminarios, diplomados o cursos sobre el procedimiento administrativo, derecho civil, derecho procesal y derecho administrativo. Hasta tres personas mencionaron haber estudiado maestrías vinculadas, en mayor o menor grado, a lo contencioso-administrativo, y otras tres mencionaron tener el grado de Magíster, pero con especialidades distintas a las que ven en su trabajo en este tipo de órganos. Asimismo, el

número de capacitaciones sobre temas que manejan en el juzgado fue, en promedio, cuatro por año entre el 2003 y el 2006. Sin embargo –acá empiezan a surgir algunas dudas sobre la asimilación de las capacitaciones en algunas personas–, varios de ellos elevan ese promedio por haber llevado anualmente 10, 12, 20, 25 ó hasta 30 de ellas. Si se depura su efecto de sobrevaloración, la media de capacitaciones se reduce a dos por año.

Pero el aprovechamiento y la aplicación de las capacitaciones en el trabajo diario es un tema que se debe analizar individualmente y no de manera general. Es vital examinar qué motiva y qué no motiva al personal a invertir el poco dinero que gana (entre 900 y 1.500 nuevos soles) en capacitarse, pues solo en un 15% de las veces la capacitación fue financiada por el Poder Judicial.

De todos modos, las referencias e indicios brindados son pautas para generar hipótesis a comprobar con un posterior diagnóstico. Por más capacitaciones que se brinden, es posible que su utilidad no sea suficiente o pertinente para los casos que cada persona ve en el juzgado (recordemos que, luego de la carga de casos provisionales, existe una atomización de materias), o que simplemente no existen cursos en el mercado concernientes a las dificultades o vacíos de conocimiento. Es posible que, además, nos encontremos frente a falencias más profundas en el conocimiento del derecho. La formación del profesional del juzgado contencioso-administrativo no empieza, pues, cuando llega al órgano, sino en la universidad. Y en las universidades, la calidad de la enseñanza es un tema aparte. La tarea en este aspecto es bastante difícil y de largo aliento. Aunque no se trata sólo de un tema de formación, sino también de atraer a los mejores profesionales al Poder Judicial.

Al margen de que las cifras orienten enunciados positivos o negativos, es importante destacar que el personal auxiliar y jurisdiccional muestra una motivación manifiesta para recibir capacitación.

Un punto interesante que influye en la decisión de capacitarse es la antigüedad en el Poder Judicial. Un 30% de los capacitados corresponde al grupo de los más antiguos, en tanto que el 63% involucra al personal más nuevo.

Aquí se presenta un tema transversal a todo cambio que se desee realizar: la cultura judicial. Por lo visto en el contacto con este personal, las personas de mayor edad suelen tener comentarios más negativos hacia el trabajo en general. Son menos optimistas y creen menos en las soluciones. Ese fenómeno podría ser denominado ‘la aculturación hacia la negatividad’. Son actitudes que, hasta cierto punto, se entienden y son propiciadas, precisamente, por la escasa efectividad de los cambios que se aplicaron en su historia dentro del Poder Judicial. Ahí hay un trabajo personal de corte motivacional con el trabajador que no puede quedar aislado. Finalmente, ellos constituyen el punto más bajo de la pirámide judicial y son ellos quienes implementan muchas de las medidas que se toman desde lo más alto.

El camino que se debe seguir debe incorporar la suscripción de convenios con universidades o colegios de abogados para diseñar cursos cortos sobre los temas que generan más dificultades en los juzgados contencioso-administrativos. Desde el Poder Judicial se pueden gestionar, institucionalmente, con universidades, becas para magistrados o el resto del personal con mejor rendimiento laboral. El costo para el Poder Judicial es cero y más bien termina siendo una ganancia no sólo para

el becario y el justiciable, sino que crea incentivos para que cada persona eleve su desempeño. Para ello, sin embargo, son necesarias otras medidas, como implementar un sistema de medición del desempeño.

c. Desatención al desarrollo de competencias gerenciales en el juez y falta de incentivos para su promoción

Debido a los problemas observados en la formación profesional, cuando un abogado se convierte en juez y está en la obligación de aplicar herramientas de gestión en su despacho, lo que hace frecuentemente es atender tareas administrativas, mas no gestionar en todo el sentido de la palabra, en el sentido en que un administrador, un economista o un ingeniero industrial –formados para ello– lo entenderían. Después de todo, como señala Pastor, es común encontrar en instituciones especializadas como el Poder Judicial que los profesionales que lo integran privilegian los aspectos técnicos por encima de todas las labores administrativas implícitas.³⁵

Es muy común que se hable sobre cambios en la gestión del despacho judicial y, en obediencia a ello, se introducen propuestas que el juez debe aplicar. Se le da al juez la herramienta, pero no se le educa respecto de cómo emplearla o, en más detalle, de cómo articularla, entenderla y emplearla en un plano mayor como parte de un conjunto de actividades que se interrelacionan entre sí para controlar, dirigir y evaluar su despacho. La

³⁵ Pastor, Santos. “Los nuevos sistemas de organización y gestión de la justicia. ¿Mito o realidad?” Ponencia presentada en la Tercera Conferencia sobre Justicia y Desarrollo en América Latina y El Caribe: *Principales tendencias de la última década y hacia dónde vamos*. Quito, Banco Interamericano para el Desarrollo, 2003, p. 17.

culpa, por supuesto, no está en el juez o, por lo menos, no se le debe exigir mayor responsabilidad. Es un tema estructural. El cúmulo de esta desatención desemboca casi ineludiblemente en tener poco conocimiento sobre cómo afectan al usuario las medidas adoptadas. En realidad, conducir la gestión del despacho judicial sin parámetros técnicos contribuye a disminuir la eficiencia en el trabajo y la satisfacción del usuario. No se trata de convertir al juez en administrador, sino que conozca y emplee técnicas útiles en su diario quehacer. En concreto, deberían formarse cursos sobre gestión del personal, gestión de información, gestión de riesgos, gestión de procesos (no desde la óptica judicial, sino administrativa), gestión de atención al cliente, entre otros.

d. Mínimas facilidades para laborar en ambientes y condiciones adecuadas

La manera más fácil de apreciar uno de los niveles de organización de una institución es observar las condiciones en las que se trabaja, aspectos que incluyen desde la infraestructura hasta los muebles y equipos con los que se cuenta. Sobre el particular no es novedad alguna comentar lo poco adecuado de los ambientes de trabajo y equipamiento de las dependencias judiciales. Los juzgados contencioso-administrativos tienen la suerte de que, a la fecha, cada persona cuenta con una computadora. Pero otras necesidades se mantienen sin atenderse. La elevada carga procesal, la falta de espacio y su mal empleo, conducen a encontrar bastantes expedientes en escritorios y en el piso. La escasa ventilación de los juzgados junto a la poca sanitaria acumulación de papeles es una constante agresión contra la salud de todo el personal. También se sufre de insuficiente cantidad de archivadores o libreros donde ordenar los materiales. La incomodidad que ese ambiente genera en el personal es inmensa, no solo por la

dificultad de trasladarse de un lugar a otro dentro del despacho, sino también por otros efectos no visibles.

En ocasiones, el espacio no es empleado eficientemente. Es difícil que se alcance su mejor uso con la preparación de un abogado, pero sí con una combinación de arquitectos y bibliotecólogos. Teniendo en cuenta que eso implica un costo, parte de la solución a este problema puede ser celebrar convenios de mutua colaboración entre los colegios profesionales y el Poder Judicial, así como con universidades.

2.3. Factores de organización y gestión del despacho judicial que impulsan o afectan su eficiencia

Cuando se habla de la organización del despacho judicial, los primeros puntos que definitivamente deben entrar en discusión son cómo organizar el equipo de trabajo, qué tareas debe hacer y dirigir el magistrado, cuáles puede delegar, qué otras puede desvincular de despacho como servicios especializados, y qué sistemas informáticos pueden potenciar la labor. Los sistemas de gestión y separación de funciones conllevan a una mayor racionalidad del trabajo judicial. Sobre esos temas tratan los comentarios de las siguientes líneas.

a. Organización y distribución del trabajo en base a personas y no a la funcionalidad del sistema

En la actualidad, cada juzgado contencioso-administrativo cuenta con una organización similar. Cada uno está integrado, sin contar al juez, con un promedio de 10 personas que ejercen los siguientes cargos: un secretario judicial, tres o cuatro especialistas legales,

entre uno y tres asistentes judiciales, un archivero y un notificador. En algunos juzgados se asigna un archivero o notificador más.

La concepción del juez respecto de cómo disponer la organización del trabajo y distribuirlo se puede resumir en privilegiar personas por encima de funciones. De ahí que, por ejemplo, la distribución del trabajo de proyectar sentencias entre los especialistas no sea la ideal. Esta segmentación pierde totalmente su sentido cuando un especialista recibe la tarea de elaborar proyectos de sentencias de todos los procesos contra municipalidades. Como se vio en el capítulo anterior, estas entidades tienen procesos por temas pensionarios, destitución de personas, licencias y autorizaciones municipales, tributos y bastantes otros temas. De la misma forma, se advirtió que otro especialista legal tenía el encargo de trabajar proyectos de sentencias de ministerios. En este caso, la diversidad de carteras ministeriales y los temas por los que se les demanda conllevan a que cada proceso signifique la alta probabilidad de empezar a estudiar un tema nuevo o poco tratado anteriormente por el especialista.

Asimismo, de acuerdo con la información brindada en las entrevistas, la elevada carga de trabajo hace que en muchas ocasiones cada persona dedique tiempo a realizar funciones no contempladas en su cargo formal. La organización y distribución del trabajo entre especialistas y entre asistentes se piensa en función de las personas y no sobre la base de la segmentación de tareas factibles de ser divididas o ‘departamentalizadas’ al interior del despacho. Es una división con poca funcionalidad en la medida en que privilegia a la persona como núcleo de la división del trabajo por encima del factor de especialización en el trabajo que potencia la productividad

individual y grupal. Los inconvenientes que se generan residen en que el personal termina haciendo funciones que no le corresponden, no hay una lógica de seguimiento del expediente y se pierde la especialización en las tareas realizadas, entre otros factores.

La tendencia para organizar la división del trabajo al interior del juzgado debe estar respaldada indefectiblemente por la creación de una subespecialidad previsional. En ese campo, la idea es que cada órgano jurisdiccional cuente con compartimentos de trabajo dentro de cada juzgado, tal como funciona un juzgado más pequeño. Es decir, que la estructura se base en tres grupos, cada uno con un especialista legal, un asistente judicial y un archivero, siendo óptimo que se modifique el ambiente de trabajo para facilitar la comunicación interna de cada grupo. Se podrían crear hasta tres de estos compartimentos de trabajo en cada juzgado, estando por encima de ellos el secretario judicial y el juez. Esta división tiene varias ventajas, a saber:

- Cada expediente recorrerá una sola línea de trabajo hasta llegar al juez.
- La responsabilidad de cada expediente dependerá, además, de cada compartimiento.
- El juez podrá tener mayor control sobre qué es lo que hace cada una de las personas a su cargo y cuánto se demora cada expediente.
- El juez podrá comparar la productividad de cada compartimiento y así evaluar más de cerca su desempeño.
- Incentiva la competencia en el seno del personal.
- Permite distribuir el trabajo en función de las materias y especializar en éstas al personal de cada compartimiento.

Adicionalmente se debería crear la figura de un cargo de apoyo cuya función sea permanecer en mesa de partes y para atender necesidades extras de cualesquiera de estos compartimentos. El área de notificaciones, más bien, debería ser un servicio común para todos los juzgados en vista de que es un trabajo mecánico mucho más especializado y que, en el mediano plazo, debería informatizarse por completo.

b. Tareas administrativas que consumen tiempo

Uno de los problemas comunes a toda organización judicial es la concentración de todas las tareas jurisdiccionales y administrativas –o de aquellas que necesitan y no necesitan de razonamiento judicial– en la figura del juez. Es el gran responsable por lo que sucede en su despacho –como corresponde– pero también es quien, no siendo el indicado, se dedica a labores que le quitan importante tiempo.

Entre las tareas o labores que restan tiempo útil a los magistrados o a su personal, y que podrían progresivamente ser delegadas, se encuentran:

- Coordinaciones sobre personal (ausencias en el trabajo, permisos, etc.).
- Entrega y distribución de documentos.
- Fotocopia de expedientes cuando van para la Sala en apelación (quien se encarga de esta labor, dependiendo del caso, puede ser cualquier integrante del despacho, debiendo para ello desatender su carga de trabajo por un tiempo considerable).
- Otras coordinaciones logísticas (los requerimientos en cada juzgado son constantes y de diversa índole,

como, por ejemplo, fallas en computadoras, limpieza del local u otras que no son atendidas a su debido tiempo).

En términos generales, los jueces terminan por ceder y ceder más tiempo a labores menores, pero con mucha exigencia de tiempo. Por ello, el cambio de la organización del aparato administrativo del Poder Judicial reviste importancia, pero también tiempo y un estudio aparte. Aún cuando eso cambie, cada juez será siempre el que estará pendiente de que se cumplan o no se cumplan sus pedidos. Igualmente, su tiempo estará siendo desperdiciado si recaen sobre él esas tareas en que el razonamiento judicial es completamente prescindible y más bien es requerido un razonamiento de otro corte, más en el sentido de gestión. Si multiplicáramos el tiempo que cada uno de los diez (10) jueces contencioso-administrativos gasta sólo en coordinaciones y las distracciones y malestares que generan, entenderemos por qué cada vez es más frecuente en los países en desarrollo agrupar ciertas tareas fuera del despacho y unificarlas en una cabeza administrativa.

Es más lógico, así como útil, nombrar a una o dos personas con el cargo de administrador para todos los juzgados contencioso-administrativos. Su función central sería recoger todas las inquietudes, problemas y propuestas de corte administrativo para coordinar su solución o implementarlas directamente con la oficina de Administración de la Corte Superior respectiva. Realizar el seguimiento de los pedidos será mucho más fácil para este funcionario. Coordinar, hacer llamadas y el seguimiento a los pedidos será precisamente su función y no estará dejando de hacer su labor.

La figura del administrador en el Perú no es nueva. Nació y funciona hasta hoy en los Módulos Corporativos con relativo éxito. En sí, la figura no es mala. Debe aprenderse de los errores y evitarlos. Se dice que la figura del administrador careció de aceptación y legitimidad entre los magistrados e incluso entre los auxiliares jurisdiccionales, y que en la práctica las decisiones administrativas siguieron bajo la dirección y realización del juez.³⁶ Para evitar el divorcio entre las tareas jurisdiccionales y administrativas, la introducción del Administrador se debe hacer de manera gradual. Esto implica definir cuotas de correcta definición de objetivos, funciones, liderazgo, responsabilidad, calidad profesional, coordinación constante, etcétera. Se puede aplicar la gradualidad de la siguiente manera:

- Coordinaciones logísticas menores.
- Entrega y distribución de documentos.
- Fotocopia de expedientes.
- Coordinación sobre personal.
- Otras que se crea convenientes.

c. Escasa utilidad de los sistemas de estadística para el juez

Desde hace algunos años, una de las aristas de inversión para las reformas judiciales ha sido la preparación y potenciación tecnológica de los órganos jurisdiccionales, no sólo con la provisión de equipos de cómputo, sino además con programas informáticos para el registro de información sobre la actuación de cada juzgado. En lo contencioso-administrativo opera un sistema informático

³⁶ Comisión de Magistrados para la Reestructuración del Poder Judicial. *Ob. cit.*, p. 11.

que permite llevar el registro de lo que el juez hace al nivel de escritos proveídos, datos sobre la notificación, ubicación del expediente (despacho, Sala o Fiscalía), resoluciones emitidas, sentencias, entre algunos otros datos. La información que reúne es interesante, pero se recogieron quejas de algunos magistrados en el sentido de que no sistematiza la información que se introduce en el sistema. A excepción de datos como cuánto se provee o cuántas sentencias por mes se contabilizaron, el sistema estadístico presenta información a manera de listados. No es posible obtener información por mes, porcentajes o tendencias. Hace falta introducir este tipo de sistematización de datos históricos para que el magistrado se haga una idea más clara de su rendimiento y que las autoridades encargadas de tomar decisiones obtengan una herramienta objetiva para apoyar sus decisiones.

En la actualidad, la información que no acopian los sistemas estadísticos se suple tal como se hizo antes de la llegada de estos programas informáticos, es decir, de manera escrita en cuadernos y sólo para la información importante. Huelga decir que tal práctica es lenta, burocrática, desfasada y quita importante tiempo a quien la elabora. Algunos auxiliares jurisdiccionales o administrativos llevan un control propio de su trabajo, pero también de manera manual. La gente más organizada en este sentido es la encargada del sistema de notificaciones. Pero, en general, para contar con información sobre lo que hace y cuánto hace el personal, las herramientas usuales son básicas y rudimentarias.

La ampliación del paquete informático o, en todo caso, su renovación, es una herramienta esencial para introducir en el despacho parámetros de evaluación del

desempeño que sirvan a cada juez para hacer el seguimiento de su productividad y la de su personal. Además, un buen sistema de estadísticas mejora la toma de decisiones al dejar de lado la intuición y experiencia como factores determinantes, cambiándolos por hechos concretos. Esto no sólo sirve para cada órgano jurisdiccional, sino también para las cortes superiores. Paralelamente a esa implementación es fundamental trabajar otro tema que guarda relación con la cultura del personal y su sensibilización sobre las bondades de su uso. En general, existe la percepción de que la utilidad de los sistemas informáticos es muy poca, y que introducir la información requiere mucho consumo de tiempo. De nada servirá un buen programa si el personal no es consciente de que su uso los favorece tanto a ellos como a los usuarios.

3. Carga procesal

Los juzgados del Poder Judicial están saturados de expedientes, más de los que pueden atender. Sin embargo, en contadas ocasiones, los órganos jurisdiccionales deben haber estado tan congestionados como ahora lo están los juzgados contencioso-administrativos. A diciembre del 2006, según información de la Corte Superior de Justicia de Lima, había juzgados con más 5,000 expedientes en trámite. Lo preocupante es que la mitad de los juzgados contencioso-administrativos tiene apenas unos dos años de funcionamiento y que, en conjunto, la justicia contencioso-administrativa tiene unos cinco. Todo esto condujo a que los juzgados contencioso-administrativos fuesen declarados en emergencia en el 2005 por su carga procesal tan elevado (Resolución Administrativa 124-2005-CED-CSJLI/PJ, publicada el 27 de julio del 2005).

Cuadro N° 13
Expedientes en trámite o giro por juzgado,
diciembre del 2006

Juzgado	Expedientes
1°	2.076
2°	2.147
3°	2.005
4°	1.945
5°	5.888
6°	4.350
7°	4.692
8°	5.288
9°	1.000
10°	1.000
Total	30.391
Promedio por juzgado	3.039

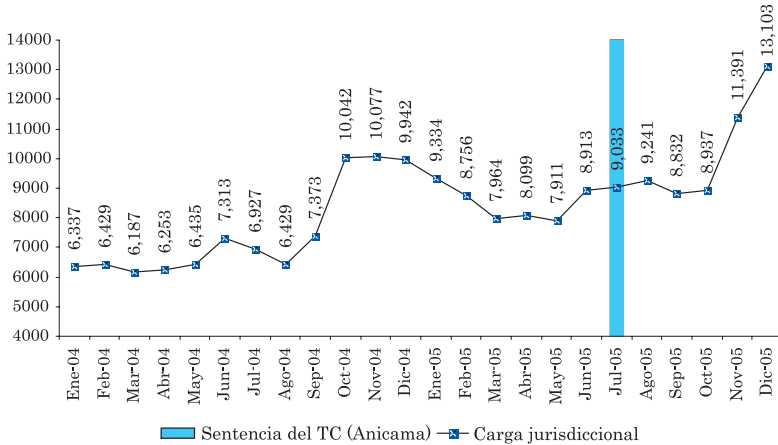
Nota: El dato del 9° y 10° juzgado pertenece a enero del 2007 y es referencial.

Fuente: Oficina de Desarrollo de la Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Lima.

El problema ha sido el crecimiento vertiginoso de la cantidad de ingresos y la poca capacidad de la estructura de funcionamiento para atenderlos, sobre todo a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional en el caso Anicama, en julio del 2005 que, como se observa en el Gráfico N° 1, marca un punto de quiebre en la tendencia hasta entonces observada. Aún cuando la cantidad de juzgados ha aumentado, resulta insuficiente para procesar el inmenso y creciente volumen de causas. El efecto de la carga procesal no sólo se queda al nivel de los juzgados, sino que además se traslada a las salas superiores contencioso-administrativas, pues conocerán en mayor cantidad los recursos de apelación, y luego a las salas supremas que revisan las apelaciones (provenientes de casos que inician en salas superiores) y casaciones.

Gráfico N° 1

Carga procesal de los juzgados contencioso-administrativos, 2004-2005



Fuente: Página Web de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Nota: Al 2005 sólo funcionaban cinco de los 10 juzgados contencioso-administrativos que existen a la fecha.

El problema de la carga procesal no es, en sí mismo, la cantidad de casos que están en el despacho. Esa visión limita la solución en crear más juzgados. Obviamente se notará un alivio en la cantidad de casos que ingresan a cada juzgado, pero lo que no se toma en cuenta es que, sin cambiar la funcionalidad del sistema del despacho y la eficiencia, en el mediano plazo, los nuevos juzgados adquirirán las mismas deficiencias orgánicas del resto de los despachos. En ese punto, entonces, se volverá a reclamar la creación de más dependencias judiciales.

El enfoque citado restringe la aplicación de propuestas en otros campos de acción fundamentales. No se debe olvidar que en lo integral de los cambios residen las soluciones efectivas.

De acuerdo a las experiencias internacionales, la vinculación entre las medidas orientadas únicamente a aumentar la cantidad de órganos jurisdiccionales (supuesta mejora de productividad) y el aumento de la productividad ha sido discreta.³⁷ Se puede decir que, en general, son tres las objeciones que plantea Enrique Vargas contra la posición de que la única solución a los juzgados sobrecargados es la de crear más dependencias judiciales:³⁸

- Es una solución cara, además de no solucionar el principal cuello de botella del sistema: el tiempo del juez.
- Se abarata el costo de litigar y así se alienta la llegada de nuevos casos que rápidamente saturan los juzgados, tal como los antiguos.
- Los aumentos en el presupuesto público no han demostrado estar asociados a cambios importantes en la productividad judicial.

En este camino, lo que se propone es que de manera paralela a la implementación del resto de recomendaciones expuestas en este trabajo se implementen 10 juzgados más en el 2007, reconvirtiendo los juzgados civiles dirigidos por jueces provisionales (para no afectar su derecho a la especialidad) con menor carga. Se necesitará incorporar otros seis juzgados en el 2008. Esta propuesta surge de las proyecciones que se pueden efectuar a partir del número de casos que han venido ingresando en los juzgados contencioso-administrativos.

³⁷ Pastor, Santos. *Ob. cit.*, p. 3 (Cita 3).

³⁸ Vargas, Enrique. *Ob. cit.*, pp. 464 y ss.

Revertir el problema de la carga procesal implica, además, tener en cuenta sus consecuencias, las cuales se revisan brevemente en los siguientes puntos.

Dilaciones indebidas. El exceso de casos en un juzgado conlleva rápidamente a que cada acto del proceso demande mayor tiempo para su realización. Así, por ejemplo, en el trabajo de campo se registró que el tiempo promedio para proveer los alegatos de la parte demandada fue de 48 días. En realidad, el dato se queda muy corto. El máximo tiempo hallado en esa misma variable fue de 213 días sólo para proveer. Lo mismo sucede con el tiempo hasta conseguir la sentencia en primera o segunda instancia. El 1º y 2º juzgado aún tienen casos pendientes iniciados antes del 2000 (procesos trasladados de los juzgados civiles) que abarcan alrededor del 15% al 25% de su carga total.

El incumplimiento de los plazos procesales por parte de la autoridad judicial conlleva a cierta indefensión por parte del justiciable, quien tiene la esperanza –legalmente establecida– de lograr que se reconozcan sus derechos en el plazo determinado por la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo.

Extensión del tiempo del derecho vulnerado. Por el mismo hecho de que el proceso se dilata, la vulneración del hecho que afectó la situación jurídica del derecho del demandante también se extiende, habida cuenta de que iniciar un proceso judicial contencioso-administrativo no suspende la ejecución de la actuación administrativa.

Menor tiempo dedicado para estudiar los casos.

Una de las consecuencias indiscutibles de la carga procesal es la menor dedicación de tiempo que el juez le concederá a cada caso. Bajo la estructura actual de funcionamiento del despacho, casi todos los actos deben pasar por sus manos o su supervisión, convirtiéndose el mismo juez en el cuello de botella del trabajo de quienes trabajan en su despacho. Atosigados con los 3,000 o 5,000 expedientes de su despacho, según las cifras vistas, una de las maneras de no ser absorbido por la carga procesal es reducir el tiempo de dedicación a cada caso.

Incentiva la lógica de descarga procesal.

Con todo el trabajo y presión que implica una exagerada carga de casos por resolver, también aumenta la tentación de ajustarse a formalidades en el juzgamiento de los procesos que terminen por desembocar en el rechazo liminar de las demandas o, como se detalló anteriormente, en establecer plazos muy cortos para subsanar los vicios de las demandas.

Dificultad para generar predictibilidad.

Mientras más elevada sea la cantidad de procesos en cada juzgado, mayor será la dispersión y menor el contacto entre los magistrados para poder discutir y afinar criterios que se deben seguir en la admisión o tramitación de cada materia.

Afectación de la calidad de las sentencias.

Uno de los productos del juez que recoge muchas de las virtudes y defectos de la organización del despacho y de cómo afronta la carga procesal es la calidad de

las sentencias. El menor tiempo que dedica por caso, la falta de criterios homogéneos de predictibilidad, la lógica de descarga, la deficiente formulación de las demandas y la poca relevancia del dictamen fiscal, son el camino a una sentencia que siempre pudo haber sido elaborada bajo mejores parámetros.

Crecimiento de las quejas contra los magistrados. Una de las muestras de la insatisfacción de las partes acerca del proceso es la presentación de quejas ante los órganos correspondientes. Cada vez son más frecuentes las quejas que las partes les interponen ante la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), más que nada por demoras en dictar sentencia. Los juzgados más quejados tienden a ser los más antiguos, pues cargan con la mayor cantidad de casos antiguos sin resolver. Cuando la dilación del proceso da lugar a una queja, el juez deberá buscar el expediente de quien la presentó, enterarse sobre cómo marcha y en qué etapa está y formular su descargo ante la OCMA. El tiempo invertido en cumplir con ese deber para dar razón a la inevitable dilación le restará aún más tiempo para realizar el resto de sus labores.

4. Deficiencias en el proceso contencioso-administrativo

En las siguientes líneas se identifican problemas estructurales en el proceso contencioso-administrativo, en lo referente a su forma legal y procesal. La importancia de los problemas que se detallarán a continuación radica en que su solución reporta beneficios

que pueden reducir a la mitad el tiempo que dura cualquier proceso contencioso-administrativo. Los temas tocados son el sistema de la calificación de las demandas, el excesivo consumo de tiempo en las notificaciones a lo largo de todo el proceso, la poca relevancia del dictamen fiscal y su impacto en la dilación de cada caso y en cada instancia, las dificultades relacionadas con la vía procedimental y la evaluación de la limitación del derecho a probar, consagrado en la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo.

4.1. Alta dedicación de tiempo para el estudio de demandas que no prosperan

En la estructura de funcionamiento de cada juzgado se encontró que entre una y tres personas tienen la labor permanente o de medio tiempo de estudiar las demandas y emitir la resolución que las admite, declararlas inadmisibles o rechazarlas. Esa cifra varía además en función de la carga de trabajo. Se considera que estudiar y calificar demandas es una tarea que no entraña mucha dificultad. Pero, como toda tarea, el estudio y la calificación de las demandas toman su tiempo, sobre todo por el alto número de demandas nuevas que ingresan a cada despacho.

De acuerdo con la información recogida sobre la productividad en determinadas tareas del despacho, en una hora, un trabajador judicial estudió y emitió la resolución de calificación respectiva para 2.5 demandas. En función de los días promedio que esa misma persona le dedica a esta labor por semana (tres días) y en función de las horas de trabajo diario invertidas (5.4 horas), se obtiene el siguiente resultado:

- En una semana, en promedio, quien se encarga de este trabajo podrá estudiar y emitir 12 resoluciones que admiten, declaran inadmisibles o rechazan la demanda.
- Esa persona destinará 27 horas por semana de las 40 horas legales de trabajo a la calificación.

Aún dedicando a tres personas a mejorar el ritmo de calificación, se llegará apenas a cubrir un 10% del ingreso de demandas por semana. Por otro lado, teniendo en cuenta que la cantidad promedio de personas que integran el despacho está en su límite permitido (10), si la solución se enfoca en destinar más horas por persona a la calificación de las demandas o más personas, a lo mucho se avanzará un poco más, pero a expensas de un gran costo, consistente en desviar al resto de especialistas o auxiliares de sus otras labores, dilatando así los tiempos de todo proceso.

En realidad, el tiempo real alrededor de la tarea de estudio y calificación de cada demanda es mucho mayor en razón de que no se consideran las siguientes tareas operativas anexas:

- El tiempo desde la llegada de la demanda a la mesa de partes del juzgado.
- La preparación del expediente (foliado, cosido, etc.).
- La revisión y conformidad de la resolución que admite o rechaza por parte del juez.
- El descargo en el sistema informático.
- La entrega al encargado de notificaciones.
- La elaboración de la cédula de notificación.
- La remisión de la cédula de notificación a la Central de Notificaciones.

- La recepción del cargo de notificación.
- La compaginación del expediente.

Para completar el panorama y tener más parámetros de comparación sobre el uso y eficiencia del tiempo y los recursos es necesario considerar que solo el 26% de las demandas presentadas son admitidas. Es decir, hay una fuerte inversión de tiempo y recursos humanos y logísticos para ver casos que no avanzarán en el proceso y que lo único que hacen es alargar el tiempo de resolución del resto de casos que sí son admitidos.

La solución debería producirse si se diese la debida prioridad a la calificación de las demandas, incluso más especializada, pero por fuera de las tareas habituales de cada despacho. Una alternativa es crear de manera transitoria la figura del juez calificador, quien trabajaría con un grupo de apoyo similar al que sustenta el trabajo en el despacho. Lo ideal es que se cuente con un número de dos a cuatro juzgados calificadores en la materia contencioso-administrativa en función de la carga de ingreso de demandas. La distribución de demandas será aleatoria. El trabajo de estos juzgados calificadores se centrará en la depuración de los casos cuyo fondo luego será conocido y discutido. Asimismo, deberán seguir siendo competentes si sus fallos son apelados y regresaron para ser revisados nuevamente.

En el caso de demandas admitidas, luego de haber sido notificado el auto admisorio y hacer constar su cargo en el expediente, éste se deberá trasladar a los otros juzgados para su trámite correspondiente. A estos órganos se les puede denominar ‘juzgados de trámite’ o ‘de desarrollo del proceso’ y solo recibirían las demandas admitidas.

Para que este sistema funcione adecuadamente es perentoria la realización periódica de plenos jurisdiccionales al nivel de juzgados (tanto calificadores como de proceso), Salas superiores y Supremas, para así generar predictibilidad y homogeneidad en los criterios de admisibilidad, y brindar seguridad al justiciable.

Sólo con esta medida, la productividad de cada despacho se podría duplicar fácilmente. Si además se acompaña con el resto de propuestas recogidas en este Informe Defensorial, el giro en la productividad podría ser incluso mayor. Hay que recordar, como parte del paquete de medidas hasta ahora señaladas, que se tiene la propuesta de creación de la subespecialidad previsional (de tal manera que cubra, como mínimo, al 60% de los juzgados en operación), la creación y reconversión de 16 juzgados entre el 2007 y 2008, la capacitación del personal, la especialización de tareas administrativas por fuera del despacho, pero en coordinación con cada juez, mayor información y mejor atención al justiciable, aplicación de herramientas de gestión, entre tantas otras.

Los resultados concretos se obtendrán en la medida en que se implementen en su conjunto, pues hay propuestas que se complementan entre sí. Llevarlas a cabo de manera aislada contribuirá a efectos parciales y poco sostenibles.

4.2. Demora de la notificación escrita

Todo proceso judicial debe establecer una comunicación escrita con las partes, dándoles cuenta de todo decreto, auto o sentencia que emita el juez. El privilegio a lo escrito por encima de modalidades más eficaces de comunicación sigue siendo uno de los principales factores que dilata la

duración de un proceso judicial. Si a ello sumamos que como consecuencia del excesivo formalismo se emiten decretos de impulso del proceso sin mayor aporte a éste, además de estrategias dilatorias de abogados que presentan escritos que deben ser notificados (cambios de domicilio, por ejemplo), se cuenta con la fórmula perfecta para afectar el derecho a la tutela jurisdiccional en el extremo de un proceso sin dilaciones indebidas.

Durante el trabajo de campo con los expedientes judiciales contencioso-administrativos se analizaron los tiempos de notificación en tres etapas clave que fueron las notificaciones de la demanda, la contestación y el dictamen fiscal. La medición abarcó la distancia entre las fechas de la emisión de la concerniente resolución y su recepción por parte del usuario.

Bajo el sistema de notificación escrita, lo más razonable sería que en un máximo de 10 días uno esté debidamente enterado de lo que dicta el juez. Sin embargo, ese ideal solo llega al 36% de los casos. Otro 35% es notificado entre los 11 y 20 días de emitida la resolución del juez. El grupo más afectado está en ese otro tercio (29%) que es notificado en más de 20 días, habiendo casos más graves en que la notificación llega después de meses. En los tres tipos de notificaciones analizadas (Cuadro N° 14) siempre se encontró una duración de tres o cuatro meses.³⁹ Se deduce que no se trata de prácticas tan aisladas sino que, en baja proporción, son recurrentes.

³⁹ La información no consideró casos extremos de notificaciones que demoraron más de un año porque distorsionaban los datos promedio. Su peso porcentual no fue mayor al 2% del total analizado.

Cuadro N° 14

Tiempos promedio de notificación en tres etapas clave del proceso contencioso-administrativo

Notificación de auto sobre...	Admisión de la demanda		Contestación de la demanda		Notificación del dictamen fiscal		Promedio general	
Menos de 10 días	74	36%	60	36%	23	32%	157	36%
11-20 días	69	35%	36	21%	24	33%	129	29%
Más de 20 días	57	29%	73	43%	26	39%	156	35%
21-30 días	20	10%	15	9%	6	8%	41	9%
31-60 días	25	12%	23	14%	16	22%	64	14%
61-90 días	5	3%	27	16%	3	4%	35	8%
91-120 días	7	4%	8	5%	1	1%	16	4%
Total de casos	200	100%	169	100%	73	100%	442	100%
Promedio ponderado de días	21		30		23		24	

Nota: Los totales de las notificaciones de la admisión de demanda y las contestaciones a la demanda no coinciden por varias razones. No se tomaron en cuenta tiempos de notificación mayores a cuatro meses porque distorsionaban los datos. En otros casos no se ubicó la información en los expedientes. En el caso de la notificación del dictamen fiscal se suma la razón que no siempre fue notificado (11% de las veces) pese a que es una obligación.

En términos promedio, los resultados muestran que el tiempo que transcurre entre la emisión de la resolución y su recepción por una de las partes dura 24 días calendarios, a pesar de que, de acuerdo a la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, el tiempo de duración total del proceso más corto (vía procedimental especial) debería ser de unos 50 días (casi el doble de lo que demora sólo una de las tantas notificaciones del proceso).

Además se debe observar que los tres actos procesales citados en el cuadro anterior no son los únicos notificados en un proceso que llega hasta sentencia de primera instancia. Como mínimo son seis resoluciones del juez que deben ser notificadas, aunque ello no siempre corresponda a la mayoría de los casos.

Cuadro N^o 15

Tiempo mínimo del proceso contencioso-administrativo empleado en notificar a las partes

Número mínimo de notificaciones...	Días promedio hasta que la notificación sea recibida por la parte
1. Admisión de la demanda	24
2. Contestación de la demanda	24
3. Saneamiento del proceso	24
4. Dictamen fiscal	24
5. Tráigase para sentenciar	24
6. Sentencia de primera instancia	24
Tiempo mínimo del proceso empleado solo en notificar a las partes	144 (4 meses y 24 días)
Tiempo total de un proceso que llega hasta sentencia de primera instancia	674 (1 año y 10 meses)
Porcentaje de tiempo del proceso empleado únicamente en notificar a las partes	21%
Incremento de tiempo del proceso solo por notificar (proceso con notificación inmediata versus notificación en 24 días)	27%

Notas:

- Un proceso más completo puede incluir notificaciones para subsanar errores de la demanda, citación para audiencia de pruebas, alegatos y cualquier otro escrito presentado por las partes. Asimismo, tampoco se toma en cuenta todas las notificaciones en apelación o casación.
- En el proceso contencioso administrativo, las pruebas y excepciones se plantean al momento de presentar la demanda y su contestación, respectivamente. Tanto las tachas como las excepciones se resuelven en el auto de saneamiento del proceso.

Visto así, un proceso que en promedio hasta sentencia de primera instancia duró 656 días, habrá tenido esta duración debido a los 144 días requeridos para notificar a las partes sobre determinados actos del proceso. Equivale a decir que un cuarto de la duración del proceso es exclusiva para la mensajería de las notificaciones del juez. El grado de ineficiencia es tal que alarga en 27% el proceso si la notificación fuera inmediata. Es un tiempo sumamente exagerado que debe ser enfrentado, sobre todo si nos acordamos que a los juzgados contencioso-

administrativos mayormente acuden personas con un promedio de edad de 62 años.

A fin de solucionar el problema se puede tomar como referencia la base legal introducida en el 2001 con la Ley N° 27419. Esta modificó el artículo 163° del Código Procesal Civil y, desde entonces, se faculta la notificación por correo electrónico, fax, telegrama u otro medio a pedido de la parte. La propuesta se debe orientar a la notificación por correo electrónico, incentivando su uso entre las partes y sus abogados, y haciéndolo obligatorio en un mediano plazo. Por una parte, el beneficio sobre el usuario es directo y claro. Su proceso durará menos. En el otro lado, el tiempo de dedicación al proceso por parte del abogado se reducirá notablemente. Para que esta propuesta no fracase, como mínimo se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

- La gradualidad en su implementación es un factor clave para no tropezarse con patrones culturales arraigados en la cultura de lo escrito. Se recomienda iniciar la notificación virtual desde los últimos actos del proceso hacia los primeros. Eso permitirá advertir al usuario sobre qué tipo de notificación le será entregada en cada etapa del proceso y no sorprenderlo de frente con el rechazo de su demanda vía electrónica.
- Realizar campañas de difusión con abogados y justiciables sobre la posibilidad de la notificación electrónica y sus ventajas en tiempo y costos. Es imprescindible que los colegios de abogados del país generen grupos de interés y luego casillas electrónicas donde notificar o, en su caso, el uso masivo del correo electrónico.

- Deben habilitarse centros de consulta de notificaciones electrónicas en lugares estratégicos. La idea es crear o celebrar convenios con instituciones que faciliten o apoyen con equipos y tecnología para implementar varios de estos centros administrados por personal del Poder Judicial capacitado en atender al usuario y orientarlo en su búsqueda. Incluso se abre la posibilidad de autogeneración de recursos por servicios anexos como la impresión de copias adicionales u otros. Tampoco se debe girar hacia el cobro de todos los servicios en estos centros de consulta de notificaciones electrónicas pues se desincentivará su uso.
- Siempre existirá el riesgo de que la notificación y la resolución adjunta no correspondan a la verdadera emitida por el juez. Para tal caso es ineludible formar una oficina en el Poder Judicial a fin de que supervise todas estas tareas, ejecute un control de calidad y mantenga una constante supervisión. En esa línea, desde hace varios años existen propuestas para la creación del Fedatario Particular Juramentado en Informática.⁴⁰
- En el mediano plazo, además, se deberá modificar el artículo 163º del Código Procesal Civil para, progresivamente, lograr que la notificación en ciertos actos procesales sea obligatoria. La modificación debe alcanzar también al artículo 164º que actualmente sienta la obligación de dejar constancia en el

⁴⁰ Velarde, Carmen. “La notificación por correo electrónico y la intervención del Fedatario Particular Juramentado en Informática”. En: *Revista de Derecho Informático*, N° 39, octubre del 2001. En: <http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=854>

expediente del ejemplar de la notificación entregado para su envío, así como la necesidad de anexar al reporte técnico que acredite su envío. Los trámites de este tipo sólo crean más burocracia y no hacen de la notificación virtual el centro de la agilidad.

4.3. Intervención del Ministerio Público

La Ley que regula el proceso contencioso-administrativo prevé, en su artículo 14^o, un espacio para la participación del Ministerio Público en el proceso contencioso-administrativo, sea como parte o como el encargado de emitir un dictamen fiscal referencial para la decisión del magistrado en cada una de las instancias que recorre el proceso, incluso en casación.⁴¹ Luego de admitida una demanda, todo proceso está supeditado a la emisión del dictamen fiscal. Sin éste no puede haber sentencia.

En los hechos, la emisión del respectivo dictamen fiscal agrega poco valor al proceso. El razonamiento jurídico que exponen es limitado. En la motivación del dictamen suele ser poco común citar normas muy específicas o complementarias que sean trascendentes para dar una apreciación objetiva sobre el derecho reclamado.

⁴¹ Ley N° 27584, que regula el proceso contencioso-administrativo. Artículo 14.– Intervención del Ministerio Público:

En el proceso contencioso-administrativo, el Ministerio Público interviene de la siguiente manera:

1. Como dictaminador, antes de la expedición de la resolución final y en casación.
2. Como parte cuando se trate de intereses difusos, de conformidad con las leyes de la materia.

El dictamen del Ministerio Público es obligatorio, bajo sanción de nulidad. Cuando el Ministerio Público intervenga como dictaminador, el órgano jurisdiccional le notificará obligatoriamente con la resolución que pone fin a la instancia o con la que resuelve la casación, según sea el caso.

Una manera más objetiva de analizarlo es examinar en qué grado las resoluciones finales de cada instancia se han basado en la opinión vertida por el Ministerio Público. Su opinión en el proceso no es vinculante, así que ningún magistrado está en la obligación de seguirla obligatoriamente; pero, de ser útil, debería ser tomada en cuenta. Esta información se recogió de cada expediente judicial analizado y sus resultados se presentan en los respectivos cuadros.

Cuadro N° 16
Sustento de la sentencia de Primera Instancia en
argumentos recogidos en el proceso

Tipo de sustento	Número de casos	Porcentaje
De la sentencia de primera instancia	50	40%
Otros argumentos	34	27%
La parte que presentó la apelación	21	17%
La parte que no presentó la apelación	11	9%
El dictamen fiscal	9	7%
Total	125	100%

Nota: En más de una sentencia hubo más de un tipo de sustento.

Cuadro N° 17
Sustento de la sentencia de Segunda Instancia en
argumentos recogidos en el proceso

Tipo de sustento	Número de casos	Porcentaje
De la sentencia de primera instancia	21	65%
Otros argumentos	5	16%
La parte que presentó la apelación	4	13%
La parte que no presentó la apelación	1	3%
El dictamen fiscal	1	3%
Total	32	100%

Nota: En más de una sentencia hubo más de un tipo de sustento.

Cuadro N° 18
Sustento de la sentencia de Casación en
argumentos recogidos en el proceso

Tipo de sustento	Número de casos	Porcentaje
Otros argumentos	50	40%
La parte que presentó la casación	34	27%
La parte que no presentó la casación	21	17%
El dictamen fiscal (de Casación)	11	9%
El dictamen fiscal (de Primera Instancia)	9	7%
Total	125	100%

Nota: En más de una sentencia hubo más de un tipo de sustento.

De todos los argumentos vertidos en el proceso, los magistrados tienen las opciones de seguir lo alegado por las partes, por alguno de los dictámenes fiscales emitidos, o seguir otros argumentos. La conclusión es clara. La mayor preferencia recogida en las resoluciones finales de cada instancia fue casi siempre seguir otros argumentos. Por el contrario, la menor preferencia en la mayoría de los casos fue tomar como referencia lo dicho por el Ministerio Público, con un énfasis bastante negativo en las Salas Superiores y Supremas (6% y 7% de las veces, respectivamente).

Al margen de la buena o mala calidad de los dictámenes fiscales, surge la duda sobre si el Ministerio Público debe seguir interviniendo en el proceso. Al respecto, se debe optar por su no intervención o que ésta se limite a algunos casos a pedido de la propia institución.

Otro de los temas de fondo que impulsa a sentar posición sobre la inconveniencia de continuar con la participación del Ministerio Público en el proceso contencioso-administrativo es el tiempo que demora en emitir su dictamen. La información levantada para esta investigación determinó que entre la fecha de envío del expediente

judicial a la fiscalía y su regreso con el dictamen emitido se registró un promedio de 79 días. Además, en el 26% de las veces, la espera es mayor a tres meses. El contraste es notable con respecto a los plazos legales. Según la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, el tiempo para la emisión del dictamen fiscal es de cinco días en el proceso sumarísimo y de 15 en el proceso especial.

Cuadro N° 19
Tiempo entre la remisión y devolución del expediente judicial al Ministerio Público para que emita el dictamen fiscal

Días	Número de expedientes	Porcentaje
Menos de 10 días	6	7%
11 - 20 días	11	12%
21 - 30 días	16	16%
31 - 60 días	20	22%
61 - 90 días	16	17%
91 - 120 días	7	8%
121 - 150 días	16	7%
Más de 150 días	10	11%
Total	92	100%
Promedio ponderado : 79 días		

En resumen, son diversos factores los que concluyen a favor de evaluar la intervención del Ministerio Público y delimitar mejor su intervención en el proceso contencioso-administrativo. La escasa referencia de sus dictámenes para los magistrados al momento de sentenciar y la demora en su emisión son variables de peso para el debate, sin considerar el positivo y fuerte efecto que tendría sobre el ciudadano la elección de aquello que favorezca la menor duración total de cada proceso.

En la propuesta de reformas a la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo se contempla un

cambio sobre la materia.⁴² Al respecto se propone una interesante alternativa:

“Artículo 14º.– Intervención del Ministerio Público. En el proceso contencioso-administrativo, el Ministerio Público intervendrá como dictaminador antes de la expedición de la resolución final en apelación y en casación.

Es atribución del Ministerio Público decidir en qué casos el dictamen debe ser necesariamente emitido. Cuenta con un plazo de caducidad de treinta (30) días calendarios, contados a partir de la recepción del expediente, vencido el cual deberá devolverlo al órgano jurisdiccional remitente, con o sin dictamen, bajo responsabilidad funcional.

Si la materia controvertida versa sobre derechos fundamentales y el órgano jurisdiccional considera urgente la necesidad de tutela en atención a las circunstancias del caso, se podrá obviar el trámite del dictamen fiscal, procediéndose a emitir la sentencia respectiva en el plazo previsto en la presente Ley”.

4.4. Efectos de la vía procedimental especial

En su origen, la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo contempló dos vías procedimentales para los procesos que regula: el proceso sumarísimo y el proceso abreviado. La norma estableció que, como regla general, sea el proceso abreviado el que rija la vía procedimental. El sumarísimo quedaba para sólo dos tipos de pretensiones (artículo 24º):

⁴² *Propuestas de reformas a la Ley N° 27584 que regula el proceso contencioso-administrativo*, elaboradas por la Comisión Técnica creada para tal efecto mediante Resolución Ministerial N° 026-2006-JUS.

- 1) El cese de cualquier actuación material que no se sustente en acto administrativo. Esta pretensión prácticamente no fue invocada (0,3%). Hasta cierto punto, ello refleja un aspecto positivo pues su contenido resguarda la tutela jurisdiccional contra actos de excesos de poder puros en tanto no existe resolución administrativa.
- 2) Se ordene a la administración la realización de una determinada actuación a que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme. En lo primordial, esta pretensión es planteada ante la omisión o inercia de la Administración. Su presencia llegó a un 28% en las demandas.

Las otras dos pretensiones del contencioso-administrativo deben ser planteadas bajo el proceso abreviado.⁴³

En mayo del 2005 se promulgó la Ley N° 28531, que sustituyó el proceso abreviado por el proceso especial, suprimiendo la audiencia de saneamiento procesal y conciliación. Con ello se trató de recortar el tiempo del proceso en vista de que la sobrecarga procesal generaba entonces que las audiencias se programasen para un año después. No obstante, el legislador no consideró a fondo los problemas que se podrían desencadenar. Construyó un proceso especial (antes abreviado) más corto que el sumarísimo, cuando la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo buscó el beneficio contrario. Además, no contar con la

⁴³ Según el artículo 5° de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo (Ley N° 27584), éstas son:

1. La declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos.
2. El reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines.

audiencia de saneamiento procesal y conciliación implica que ninguna de las partes estará presente al momento de la fijación de los puntos controvertidos, aspecto de importancia para que el juez delimite las posiciones discrepantes y sobre ellas determine su posición para resolver el caso.

Cuadro N° 20
Vía procedimental del proceso determinada
por el juez para las demandas admitidas

Vía procedimental	Número de casos	Porcentaje
Abreviado	167	70%
Sumarísimo	57	24%
Especial	14	5,8%
Conocimiento	2	0,8%
Total	946	100%

Nota: Los procesos abreviados y especiales coexisten en la misma lista pues la fecha de creación del último está ubicada en el centro del horizonte temporal de la muestra de expedientes.

4.5. Limitación del derecho a probar consagrado en la ley

Uno de los temas poco favorables que ha sido instaurado en la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo (Ley N° 27584) se relaciona con el derecho a probar. En su artículo 27° se señala que la actuación probatoria está restringida a lo que se haya recogido en el procedimiento administrativo, siendo además obligatorio que todos los medios probatorios se presenten al momento de interponer la demanda o su contestación.

En el marco del contencioso-administrativo como control de legalidad, es decir, donde el juez se ciñe estrictamente a pronunciarse sobre la validez o no de la actuación

administrativa, no sería necesaria la incorporación de pruebas durante el proceso judicial. Además, como se aprecia en el cuadro respectivo, el acervo probatorio consiste esencialmente en documentos. Se asume erróneamente –tal como hizo el Congreso al modificar el proyecto de ley original de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo– que toda la probanza ya se dio en el procedimiento administrativo y que no pueden aparecer hechos nuevos o que se conozcan con posterioridad con importancia para el proceso.

La restricción del derecho a probar, sin discusión alguna, va contra el derecho a la defensa y la tutela jurisdiccional efectiva, siendo aún peor en los casos en que terceras partes se incorporen al proceso judicial y vean limitada su capacidad de actuación probatoria. Ahora, si el juez considera que la carga probatoria no es la suficiente para formar convicción, puede ordenar la actuación de medios probatorios de oficio, en decisión inimpugnable por las partes (artículo 29^o).⁴⁴

Con esta carga jurídica como base se le preguntó a varios magistrados sobre su opinión al respecto y cómo en la práctica afrontaban esa limitación. Todos coincidieron en que la ley es muy restrictiva para las partes en juicio en temas probatorios. Asimismo, mencionaron que la salida que toman ante ese vacío es hacer uso del control difuso facultado por el artículo 138^o de la Constitución, o actuar medios probatorios de oficio. Es una conducta interesante y

⁴⁴ Ley N° 27584, que regula el proceso contencioso-administrativo. Artículo 29.– Pruebas de oficio

Cuando los medios probatorios ofrecidos por las partes sean insuficientes para formar convicción, el Juez, en decisión motivada e inimpugnable, puede ordenar la actuación de los medios probatorios adicionales que considere convenientes.

muy loable que busca reparar los desequilibrios normativos. Sin embargo, del grupo de expedientes analizados, la intensidad de la estrategia de actuación de medios probatorios de oficio apareció en una proporción muy baja (1%). En uno de estos casos se ordenó una pericia y en el otro la exhibición de documentos en manos de terceros.

Cuadro N° 21
Actuación de medios probatorio de oficio

Actuación de oficio	Número de casos	Porcentaje
Si	2	1%
No	244	99%
Total	246	100%

Cuadro N° 22
Tipo de medios probatorios presentados con la demanda

Tipo de medios probatorios	Número de casos	Porcentaje
Documentos	946	98%
Exhibición (medios de terceros)	12	1,2%
Pericia	2	0,2%
Inspección ocular	1	0,1%
Medios probatorios atípicos	1	0,1%
Declaración de testigos	0	0%
Declaración de parte	0	0%
Total	962	100%

Nota: El total es mayor a la muestra de casos analizados debido a los procesos con más de un tipo de medio probatorio.

Corresponde, por lo tanto, modificar el actual texto del artículo 27° de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo. Sobre este tema, la Comisión Técnica

especial formada para revisar la citada ley ha planteado la siguiente propuesta:⁴⁵

“Artículo 27.- Actividad probatoria. En el proceso contencioso-administrativo, la actividad probatoria no se restringe a las actuaciones recogidas en el procedimiento administrativo, pudiendo incorporarse al proceso la probanza de hechos nuevos o no alegados en etapa prejudicial”.

5. Actuaciones que entorpecen o facilitan el desarrollo del proceso

En el desarrollo del proceso confluyen una diversidad de estrategias y contraestrategias de cada una de las partes en conflicto, muchas de ellas legales y otras con alguna intención no del todo apropiada. En las siguientes líneas se busca destacar aquellos usos y abusos de las actuaciones que entorpecen el normal desarrollo del proceso, y cuyo desincentivo es vital para su fluidez.

5.1. Planteamiento de excepciones para evitar que avance el proceso

De acuerdo con el diseño del proceso contencioso-administrativo, las excepciones las plantea el demandado al momento de la contestación de la demanda y se resuelven en el auto de saneamiento procesal y conciliación. Se caracterizan por formular una oposición al demandante tratando de obstaculizar la demanda de forma provisional o definitiva. En buena cuenta, con la excepción, el

⁴⁵ *Propuestas de reformas a la Ley N° 27584 que regula el proceso contencioso-administrativo*, elaboradas por la Comisión Técnica creada para tal efecto mediante Resolución Ministerial N° 026-2006-JUS.

demandado busca introducir criterios de hecho o derecho para que el caso no avance y no se resuelva el fondo del asunto.

Habitualmente, el planteamiento de excepciones es una de las estrategias dilatorias frecuentes en todo proceso judicial. En el caso de los procesos contencioso-administrativos, su presencia se produce en el 28% de los casos.

Cuadro N° 23

Frecuencia de planteamiento de excepciones

Frecuencia	Materia previsional		Materia no previsional		Total	
No planteó excepción	98	72%	78	72%	176	72%
Planteó excepción	39	28%	31	28%	70	28%
<i>Solo una</i>	23	45%	19	61%	42	60%
<i>Más de una</i>	16	55%	12	39%	28	40%
Total	137	100%	109	100%	246	100%

Una mirada más interesante salta a la vista cuando se detallan las excepciones y se discrimina en función de la materia del proceso (previsional y no previsional). En lo referente a la materia previsional, la excepción interpuesta con mayor frecuencia es la prescripción extintiva. El 29% de las veces, la Administración la solicitó contra la acción del demandante.

Luego de esa excepción vale hacer una corta referencia a la que le sigue en orden de importancia: la falta de agotamiento de la vía administrativa. Se planteó en el 22% de las veces, siendo declaradas fundadas en uno de cada tres casos.

Cuadro N^o 24

Excepciones planteadas y fundadas en materia previsional

Tipo de excepciones	Excepciones planteadas		Excepciones fundadas		Tasa de excepciones fundadas
Prescripción extintiva	17	29%	1	17%	6%
Falta de agotamiento de la vía administrativa	13	22%	3	50%	31%
Falta de legitimidad para obrar del demandante o del demandado	11	19%	1	17%	9%
Incapacidad del demandante o de su representante	9	15%	0	0%	0%
Incompetencia	4	7%	0	0%	0%
Oscuridad o ambigüedad en el modo de proponer la demanda	2	3%	0	0%	0%
Caducidad	2	3%	0	0%	0%
Litispendencia	1	2%	1	17%	100%
Representación defectuosa o insuficiente del demandante o del demandado	-	0%	-	0%	-
Cosa Juzgada	-	0%	-	0%	-
Desistimiento de la pretensión	-	0%	-	0%	-
Conclusión del proceso por conciliación o transacción	-	0%	-	0%	-
Convenio arbitral	-	0%	-	0%	-
Total	59	100%	6	100%	10%

Nota :El total es mayor al número de procesos con excepciones planteadas debido a los casos en que se planteó más de una.

En cuanto a los procesos que no son de materia previsional, la excepción planteada con mayor frecuencia es la de caducidad. Exactamente, esa excepción cubre el 33% de los tipos de excepciones planteadas. Con respecto a su efectividad, ésta fue aceptada por el juez en uno de cada tres casos. La relación directa con esa tasa de excepciones fundadas reside en que el administrado se informa tarde y reacciona para impugnar la resolución administrativa.

La siguiente excepción más recurrida en materia no previsional es la de incompetencia, planteada en un 20% de las veces, pero con una efectividad baja (4%). Esta excepción se interpone cuando a los juzgados no les corresponde haber recibido la demanda. Durante el trabajo de campo con expedientes judiciales se observó

cierta confusión al momento de presentar la demanda ante el órgano competente (juzgado o Sala contencioso-administrativa). Es más :algunos casos fueron declarados improcedentes por tales razones.

Cuadro N° 25

Excepciones planteadas y fundadas en materia no previsional

Tipo de excepciones	Excepciones planteadas		Excepciones fundadas		Tasa de excepciones fundadas
Caducidad	16	33%	5	20%	31%
Incompetencia	10	20%	1	4%	10%
Falta de agotamiento de la vía administrativa	8	16%	3	12%	38%
Representación defectuosa o insuficiente del demandante o del demandado	5	10%	2	8%	40%
Oscuridad o ambigüedad en el modo de proponer la demanda	3	6%	0	0%	0%
Falta de legitimidad para obrar del demandante o del demandado	2	4%	0	0%	0%
Prescripción extintiva	2	4%	0	0%	0%
Cosa Juzgada	2	4%	0	0%	0%
Convenio arbitral	1	2%	1	4%	100%
Litispendencia	-	0%	-	0%	-
Desistimiento de la pretensión	-	0%	-	0%	-
Conclusión del proceso por conciliación o transacción	-	0%	-	0%	-
Incapacidad del demandante o de su representante	-	0%	-	0%	-
Total	49	100%	12	100%	24%

Nota: El total es mayor al número de procesos con excepciones planteadas debido a los casos en que se planteó más de una.

En general, la cantidad de excepciones interpuestas no parece ser baja, aunque tampoco se muestra en niveles alarmantes. Lo que sí llama la atención es que, en general, sólo el 10% de las excepciones en procesos de materia previsional haya sido aceptado y que en materia no previsional la cifra sea de 24%. En este caso, parecería haber un planteamiento de excepciones más allá de las que el Derecho otorga razón. De ser así, el juez debería promover desde su despacho la aplicación de sanciones a los abogados que maliciosamente las plantean con el fin de ganar tiempo o hacérselo perder a las partes.

5.2. Recursos de apelación y nulidad de autos que no finalizan la instancia

El proceso contencioso-administrativo es corto en referencia a todas las etapas procesales que lo estructuran. Recuérdesse que la Ley que los regula no permite la admisión de medios probatorios que no sean los que provengan del expediente administrativo. En muy pocos casos se realizan diligencias fuera del despacho y casi no hay alegatos presentados por los abogados de las partes. Por ello mismo, el ánimo de interponer nulidades o apelaciones (de resoluciones que no finalizan instancia) está bastante limitado. En general, la actividad procesal es baja, tal como se aprecia en los cuadros que resumen la incidencia de nulidades y apelaciones de resoluciones que no ponen fin a instancia.

Así, por ejemplo, de los 246 procesos que fueron admitidos, solo en 33 se presentaron apelaciones. Es decir en un 13% de las veces. En el caso de las nulidades, la recurrencia es casi cero. Y si restringimos los datos sólo a aquellas apelaciones o nulidades fundadas, se nota que su efectividad es bastante reducida. Sólo el 15% de las apelaciones fueron fundadas por la instancia superior. En el caso de las nulidades –que son resueltas por el mismo órgano ante el cual son impuestas– la tasa de aprobación es estadísticamente cero.

Cuadro N° 26

Apelaciones presentadas en Primera Instancia y fundadas en Segunda Instancia

Número de multas	Primera Instancia	Segunda Instancia	Casación
No presentó	213	-	-
Presentó	33	5	15%

Cuadro N° 27

Nulidades presentadas y fundadas por instancia

Cantidad por proceso	Primera Instancia			Segunda Instancia			Casación		
	Presentadas	Fundadas	%	Presentadas	Fundadas	%	Presentadas	Fundadas	%
No presentó	906	-	-	124	-	-	36	-	0%
Presentó	40	1	3%	3	0	0%	0	-	-
Total	946	1		127	0		36	-	

5.3. Inasistencia de las partes a audiencias programadas

En uno de los momentos más sobrecargados en los juzgados contencioso-administrativos, las audiencias se programaban hasta un año después de la fecha actual. Hoy en día, la audiencia es cada vez menos recurrida en vista de que la vía procedimental del proceso especial ya no la incorpora, y en el proceso sumarísimo solo hay una audiencia única. Asimismo, la audiencia de pruebas suele ser poco necesaria habida cuenta de que las pruebas casi siempre vienen ya determinadas en el expediente administrativo. Aunque por estas razones ya no tenga mayor relevancia comentar la reprogramación de audiencias, deseamos mostrar una cifra obtenida en el trabajo de campo: en el 21% de las veces, la audiencia de saneamiento procesal y conciliación tuvo que ser reprogramada por la inasistencia de una de las partes (se dieron muy pocos casos de falta de ambas partes). En varios casos, además, hubo más de una reprogramación. Este porcentaje es relativamente alto y puede haberse debido al desinterés de las partes por el largo tiempo que se esperó hasta que llegó la audiencia o simplemente una estrategia para dilatar el proceso.

5.4. Pocas multas por conductas litigiosas no apropiadas

Las cifras sobre la imposición de multas contra abogados por instancia se pueden sintetizar en pocas palabras. En primera instancia se impuso multa a abogados en el 0,2% de los procesos, mientras que, en segunda instancia, ninguna. Las 26 multas impuestas en Casación obedecieron a que se utilizó como referencia el artículo 398º del Código Procesal Civil por medio del cual se debe aplicar una multa de entre tres y 10 Unidades de Referencia Procesal (equivalente al 10% de la Unidad Impositiva Tributaria) a los recursos de casación rechazados por inadmisibles o improcedentes. De las pocas multas impuestas, ninguna se debió a inconductas procesales.

Cuadro N° 28
Imposición de multas por instancia en procesos contencioso-administrativos

Número de multas	Primera Instancia		Segunda Instancia		Casación	
Ninguna	944	99,8%	125	100%	10	28%
Una	2	0,2%	0	0%	26	72%
Más de una	0	0%	0	0%	0	0%
Total	946	100%	125	100%	36	100%

Nota: Según el artículo 398º del Código Procesal Civil, si el recurso de casación es denegado por razones de inadmisibilidad o improcedencia se le impondrá al recurrente una multa entre tres y 10 Unidades de Referencia Procesal (URP), equivalente al 10% de la Unidad Impositiva Tributaria. Si el recurso no es casado, la multa corresponde a una URP.

El problema no reside en la falta de actuaciones punibles, sino en la falta de incentivos para que los magistrados ejerzan su poder sancionador. En principio, los jueces manifiestan que las multas son poco efectivas. No tienen poder disuasorio. Además, la OCMA solicita que se le reporte

sobre las multas impuestas, lo que le causa al magistrado una tarea adicional a su ya recargada labor. Si no existe un mensaje claro a los abogados sobre la punibilidad de sus actuaciones, se dejan las puertas abiertas a un mal uso de los medios procesales del derecho, incidiendo siempre negativamente sobre una de las partes en conflicto.

Es necesario delimitar criterios y homogeneizar pautas entre los jueces para el debido uso de las multas (oportunidad, supuestos, proporcionalidad de las multas, etcétera). Un equipo mejor informado será competente para ese primer paso. Asimismo se debe debatir la posibilidad de diseñar una base de datos pública (dispuesta en Internet y en lugares visibles en locales judiciales) con los nombres de los abogados multados y los tipos de multas que recibieron, con el fin de que cualquier persona que desee contratar un abogado tenga algún parámetro sobre la conducta de quien desea contratar. Se trata de generar mayores herramientas de decisión para el ciudadano.

6. Ejercicio del derecho a la impugnación y a una resolución fundada en derecho que ponga fin al conflicto

En el 87% de los procesos contencioso–administrativos, ninguna de las partes apela la resolución del juez de primera instancia que pone fin a su controversia. Esto no necesariamente significa que estas personas permanezcan satisfechas con la forma en que terminó su caso. La decisión de apelar depende de varios factores, desde los económicos hasta los psicológicos que le den el sustento para continuar litigando en el Poder Judicial.

Vale destacar que un proceso en apelación de sentencia tiene una duración promedio de un año y tres meses, y es

imposible prever si el recurrente tendrá un fallo a su favor o si, por el contrario, se le revierte el sentido inicial. El panorama de la casación implica lo mismo, pero con un tiempo incluso mayor de duración (dos años). Son procesos que, por lo general, envuelven un mayor costo en abogados. Incluso, en casación, según la regulación del Código Procesal Civil, existe la posibilidad de ser multado si no procede el recurso o no es fundado. Por ello es que la frecuencia de interposición de recursos de casación es mucho menor en los procesos contencioso-administrativos: sólo en el 4%.

Cuadro N° 29
Número de instancias que recorre un proceso
contencioso-administrativo

Número de instancias	Número de casos	Porcentaje
Primera instancia (juzgados)	822	87%
Segunda instancia (Salas superiores)	88	9%
Casación (Corte Suprema)	36	4%
Total	946	100%

Además de la frecuencia y la forma en que terminan la apelación y la casación, es importante acercarnos a ciertas características que definen cómo se resolvieron las apelaciones y casaciones. En razón de ello se recogen algunos parámetros útiles, aunque no categóricos, de aproximación a la calidad de las sentencias.

6.1. Recursos de apelación de sentencia

A todas las partes en un proceso judicial les asiste el derecho a una doble instancia que se materializa con la interposición de un medio impugnatorio sobre la resolución que dio fin a la primera instancia. En el caso de la justicia contencioso-administrativa, son los juzgados los que en la gran mayoría

de los casos representan esa primera instancia. La segunda le corresponde a las Salas especializadas en la materia.

a. El demandante como principal agente que interpone el recurso de apelación

En el fondo, la impugnación representa el descontento de una de las partes sobre cómo resolvió el juez su caso. Si tuviéramos que representarlo así, se diría que el 87% estuvo satisfecho con la forma en que se resolvió su conflicto pues en esa proporción nunca se apeló la resolución que finalizó la primera instancia. Sin embargo, para ser más correctos, es probable que toda cifra de impugnación esté subvaluada en alguna proporción, pues apelar implica continuar otro largo proceso con un importante gasto de tiempo, dinero e incluso tensión que no todos están dispuestos a soportar.

Cuadro N° 30
Frecuencia de apelación de resoluciones que finalizaron la primera instancia

	Procesos que presentaron recurso de apelación		Recurso de apelación según quién lo presenta	
El demandante	98	10%	98	79%
El demandado	26	3%	26	21%
Ninguno	822	87%	-	-
Total	946	100%	124	100%

En un análisis más fino, que discrimina la impugnación según el tipo de resolución que finalizó la instancia, los porcentajes son similares entre sí. Cuando el caso se rechazó por improcedencia, el 81% nunca apeló, mientras que, cuando el caso llegó a sentencia, el 83% nunca lo hizo. Es particular que la frecuencia de apelación en

demandantes y demandados sobre resoluciones de fondo sea casi la misma (9% y 8%, respectivamente). El descontento de una resolución de fondo en contra impulsa en la misma proporción a la impugnación, sea la parte demandante o demandada.

Cuadro N^o 31

Impugnación de resolución de primera instancia según su pronunciamiento sobre el fondo o forma de la controversia

Presentó recurso de apelación:	Resolución de primera instancia impugnada concluyó el caso...					
	Rechazando por no subsanar errores formales		Rechazando por improcedencia (*)		Resolviendo sobre el fondo de la controversia (sentencia)	
El demandante	1	0,3%	74	19%	28	9%
El demandado (Administración)	-	-	1	0,3	25	8%
Ninguno	318	99,7%	322	81%	254	83%
Total	319	100%	397	100%	307	100%

(*) Incluye demandas rechazadas luego de la admisión de la demanda.

b. Tendencia estadística a confirmar el fallo de instancia

Por fuera de las razones que crea tener la parte para impugnar, su solicitud siempre debe pasar un filtro ante el mismo juez que la impone, con el fin de verificar el cumplimiento de aspectos formales del recurso de apelación. Una gran parte pasa esta valla (90%) y su apelación pasa a ser revisada por la Sala superior.

Cuadro N° 32

Calificación de la apelación

Calificación	Número de casos	Porcentaje
Concedida	112	90%
Inadmisible	7	6%
Improcedente	5	4%
Total	124	100%

Las razones para el rechazo de la apelación cayeron casi siempre en cuestiones formales. En un 38% se presentó fuera del plazo legal, en el 23% de las veces no se adjuntó tasa y en esa misma proporción no se precisó el agravio. Finalmente, un 15% no tenía fundamento de acuerdo al juez que la calificó.

Sobre cómo se resolvió la apelación, en un 74% de las veces, la Sala confirmó el fallo. En el 16% lo revocó y en un 10% lo anuló. Prácticamente, tres de cada cuatro resoluciones emitidas por los jueces contencioso-administrativos no deben ser reinterpretadas en función de distintos parámetros jurídicos, según la opinión de las vocales superiores. Esa tasa de confirmación es similar a la que se consigna para el conjunto de órganos jurisdiccionales a nivel nacional según la página Web del Poder Judicial (70% en el cuarto trimestre del 2005).⁴⁶

⁴⁶ Página web del Poder Judicial:

http://www.pj.gob.pe/transparencia/Documentos/2005/IVTrimestre/IN_2005_IV_PRINCIPALES_INDICADORES_DESEMPENHO.pdf

Cuadro N^o 33

Resolución del recurso de apelación interpuesto

Resolución	Número de casos	Porcentaje
Confirmó el fallo de instancia	86	74%
Revocó el fallo, en parte	2	2%
Revocó el fallo, en todo	16	14%
Anuló el fallo	12	10%
Total	116	100%

Nota: El aumento del total de casos obedece a que cuatro de las apelaciones mencionadas en el cuadro anterior que fueron declaradas inadmisibles, luego fueron subsanadas.

Sería erróneo tomar los datos de confirmación, revocación y nulidad como parámetros para medir la calidad de las sentencias de los jueces contencioso-administrativos. En su lugar, esos datos deben ser interpretados como la percepción que los vocales contencioso-administrativos tienen sobre las resoluciones que se emiten en la instancia inferior. Entender que el fallo de segunda instancia indefectiblemente marca la calidad y razón del proceso es aplicar una jerarquía al conocimiento y condicionarlo al escalafón judicial. Cualquier magistrado de cualquier instancia puede equivocarse. Un punto adicional que debe ser considerado, además, es lo conservador o progresista que pueda ser el razonamiento jurídico de cada juez. Un juez tradicional puede revocar resoluciones de uno que haya estudiado corrientes nuevas del Derecho, o viceversa. Asimismo, no se debe olvidar que es el abogado quien determina en buena medida la calidad y solidez de los argumentos de cada proceso. Que la apelación se resuelva a su favor o en contra dependerá también de la preparación y del estudio que aplicó al caso.

6.2. Recurso de casación

Dentro de los 10 días posteriores a la emisión de la resolución que resuelve la apelación por la Sala contencioso-administrativa, cualquier parte del proceso tiene la facultad de interponer el recurso de casación. El fin esencial de la casación es que se juzgue la correcta interpretación y aplicación del Derecho. La pauta referida a quiénes les corresponde la posibilidad de hacer efectivo este medio impugnatorio la establece la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, en su artículo 32º, que determina que el recurso de casación procede cuando la cuantía del acto impugnado es mayor a las 70 URP.⁴⁷

La Ley no hace referencia alguna a cómo tratar a los casos en que la cuantía del acto impugnado haya sido establecida como indeterminable. La preocupación en el contencioso-administrativo por este vacío legal es considerable habida cuenta de que en el 91% de las veces se consignó un petitorio indeterminable en la demanda, a pesar de que, en sentido estricto, sólo el 13% lo era. Además, según las referencias de abogados y personal jurisdiccional contactado, es una práctica común que en procesos previsionales se especifique el petitorio como indeterminable, aun siendo éste monetario, con el objetivo de no estar afecto al pago de tasas judiciales (llegado el momento se efectuará la liquidación).⁴⁸

⁴⁷ En realidad, el artículo 32º señala que el segundo requisito es que el “[...] acto impugnado provenga de autoridad de competencia provincial, regional o nacional [...]”, pero luego señala que por excepción también se vale casar contra “[...] los actos administrativos dictados por autoridad administrativa distrital, cuando la cuantía sea superior a 70 Unidades de Referencia Procesal”.

⁴⁸ La Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 24º) regula la exoneración de tasas, aplicándola, entre otros, a los procesos previsionales que sean

Afortunadamente, los problemas con la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo respecto de en qué casos se permite presentar recurso de casación, no fue impedimento para que en esta etapa se conozcan casos en los que el petitorio de la demanda fue presentado como indeterminable. Es más, en ninguno de los casos en que se interpuso casación la demanda había especificado un petitorio cuantificado en dinero.

a. El demandante como principal agente que interpone el recurso de casación

Del 100% de casos que se iniciaron en los juzgados contencioso-administrativos y cuyas sentencias de primera instancia fueron apeladas, en el 71% de casos no se interpuso el recurso de casación. En la mayoría de los casos fue el demandante quien lo impulsó (61%) y, en menor proporción, la Administración (39%), repitiéndose así el patrón de descontento que impulsa al demandante a buscar en una nueva instancia la posibilidad de obtener reparación a sus derechos vulnerados.

Cuadro Nº 34
Frecuencia de Casación

	Procesos que llegaron a segundo grado y que presentaron recurso de casación		Recurso de casación según quién lo presenta	
El demandante	22	18%	22	61%
El demandado	14	11%	14	39%
Ninguno	88	71%	-	-
Total	124	100%	36	100%

inapreciables en dinero por la naturaleza de su pretensión o cuando su petitorio no exceda las 70 URP. Si excede este monto se paga el 50% de la tasa.

El fondo jurídico o el motivo por el cual se tomó la decisión de acudir a la casación recayó en proporción mayoritaria en el argumento de que el fallo de la segunda instancia incurrió en deficiencias en la interpretación o inaplicación de una norma (86%). Luego se encuentra la afectación al debido proceso (14%), aunque sin ninguna concentración específica en alguno de los derechos que lo conforman.

Cuadro N° 35 **Motivo de la Casación**

Motivo	Número de casos	Porcentaje
Incorrecta aplicación o inaplicación de una norma	37	86%
Afectación al debido proceso	6	14%
Total	43	100%

Nota: Varios recursos de casación especificaron más de un motivo. Por ello, el total en este cuadro es mayor al total de recursos de casación interpuestos.

b. Tendencias estadísticas

En la mayoría de los casos, la casación es admitida (69%) y casi excepcionalmente es inadmisibile (6%), a diferencia de lo que sucede con el nivel de improcedencia, un tanto elevado (25%).

Cuadro N° 36 **Calificación de la Casación**

Calificación	Número de casos	Porcentaje
Admitida	25	69%
Inadmisibile	2	6%
Improcedente	9	25%
Total	36	100%

La declaración de improcedencia más frecuente fue que el recurrente nunca estableció cuál era la norma de derecho material aplicable (56%), seguida de que se estaba solicitando incorrecta interpretación, indebida aplicación o inaplicación de normas procesales (22%). La indebida acumulación de causales y la no especificación de cuáles eran las normas de derecho material aplicable completaban la lista (cada una con 11%).

Por último, cerrando la etapa de casación se debe hacer mención a la forma en que fue resuelta. Solo en el 16% de las veces se la declaró fundada. Eso representa cuatro casos en toda la muestra de expedientes recogida, en tres de los cuales hubo pronunciamiento para anular lo actuado y en uno para revocar (en contra del pronunciamiento de instancia). En el otro extremo sorprende la elevada proporción de casos que terminan siendo infundados (76%).

Cuadro N^º 37

Resolución del recurso de casación interpuesto

Resolución	Número de casos	Porcentaje
Fundada	4	16%
<i>Anulación</i>	3	75%
<i>Revocación</i>	1	25%
Infundada	19	76%
Inhibición	2	8%
Total	25	100%

Si la casación no prospera por alguno de los motivos de inadmisibilidad o improcedencia, el Código Procesal Civil (artículo 398^º) faculta a que se imponga una multa al peticionante no menor de tres ni mayor de 10 URP. El mismo artículo regula la multa que corresponde en el

caso en que se resuelva como infundada la demanda, la que ascenderá a una URP y se duplicará si el recurso fue interpuesto contra una resolución que confirmaba la apelada. A pesar de que esta medida debería ser un fuerte incentivo para no presentar recursos de casación sin el fundamento debido, la lectura de las cifras parecería indicar que la medida no es del todo disuasiva.

6.3. Calidad de las resoluciones a lo largo del proceso contencioso-administrativo

El desarrollo siguiente brinda algunos aportes para un análisis de los temas más resaltantes, tanto buenos como malos, de las resoluciones que pusieron fin a cada instancia revisada durante el trabajo de campo. Ello reemplaza a un trabajo más profundo, concentrado en el análisis cualitativo de resoluciones judiciales.

a. Observación de cuestiones de forma para luego admitir y rechazar el caso

Uno de los datos más relevantes encontrados en el análisis de expedientes contencioso-administrativos fue el alto grado de inadmisibilidad de las demandas presentadas a los juzgados (33%).

Los principios procesales señalan una serie de requisitos en orden a la admisión de la demanda (revisión de forma) para luego analizar los puntos controvertidos y resolver el conflicto (revisión de fondo). Es la lógica que, por lo general, debe aplicarse a todos los casos, y eso los magistrados lo tienen bien en cuenta. En el otro lado está la posición, también amparada en principios procesales, que faculta al juez a subsanar los defectos de forma que

estén a su alcance para así favorecer el inicio del proceso y avanzar sobre la revisión del fondo de la controversia. Ninguno de estos criterios debe ser aplicado en forma absoluta. Todo lo contrario. Debe mediar un profundo análisis de la situación de las partes y sobre todo del administrado, que en los procesos contencioso-administrativos suele ser casi siempre una persona de avanzada edad.

En ese sentido, resulta inconveniente que el 22% de las demandas que fue admitido luego de haber subsanado errores haya sido luego rechazado por ser improcedente. En esos casos, en promedio, desde la presentación de la demanda hasta la resolución que formula la improcedencia transcurrieron cinco meses. En apego al principio de economía procesal, bien se pudo haber rechazado la demanda desde un inicio, en lugar de quitarle tiempo al demandante y también al mismo juez en tramitar demandas que no prosperarán.

Lo dicho no tiene ninguna intención de validar demandas que no se ajustan a las condiciones de procedencia y llevarlas hasta la sentencia, sino la figura inversa. En los casos en que es evidente que una demanda no cumple con los requisitos para ser revisada (cuando no se agota vía administrativa, por ejemplo) es necesario que el juez –como se encontró en casos muy contados– subsane los defectos procesales y rechace la demanda en el menor tiempo posible, ajustándose siempre a los márgenes del debido proceso.

Una de las manifestaciones más claras de un proceso ágil es la aplicación, cuando se pueda, del principio de economía procesal recogido en nuestro Código Procesal Civil, que implica ahorro de tiempo, gastos y esfuerzo.

b. Sentencias con mediana recurrencia a argumentos distintos de los recogidos durante el proceso

Una variable para poner a prueba el contenido de las resoluciones judiciales es observar en qué medida el juzgador apoya su decisión jurídica en referencias distintas a las vertidas durante el proceso por las partes (demanda, contestación de la demanda, escritos de fondo y alegatos) y por el Ministerio Público (dictamen fiscal). Aclaremos que no basta con que una resolución cuente con estas referencias, siendo en realidad mucho más importante saber aplicarlas, interrelacionarlas entre sí y mantener una conexión lógica con los hechos de cada caso y con los derechos que reclama cada parte procesal. Definitivamente, no es una manera categórica para definir la calidad de las sentencias, pero brinda siquiera algunas pautas para ver el interés o preocupación del juez para basar sus decisiones en argumentos distintos de los vertidos en el proceso judicial.

Lo exteriorizado del trabajo de los magistrados contencioso-administrativos, así como en las resoluciones casatorias, fue un balance entre la cantidad de sentencias que hicieron referencias distintas y las que no. Cuando las hubo, los más recurridos fueron los principios de Derecho general (a veces muy generales), leyes y normas constitucionales. En menor medida se citaba doctrina y jurisprudencia.

El escenario óptimo es aquel en que el magistrado sustenta sus opiniones en una mayor base jurídica para fortalecer la solidez de su decisión, reducir la posibilidad de interposición de medios impugnatorios y hacer valer en todo el sentido de la palabra el derecho a una resolución judicial debidamente fundada en Derecho.

Como ya se ha venido señalando, paralelamente a la implementación de las recomendaciones brindadas aquí con una influencia positiva en la reducción de la carga de trabajo de los órganos contencioso-administrativos, se debe instaurar la obligación de los magistrados de fijar criterios interpretativos más homogéneos que faciliten y agilicen el estudio y resolución de los casos, brindando así una mayor posibilidad de contar con sentencias mejor fundadas en Derecho.

c. Amplio uso de modelos o formatos de resoluciones

Cuando se tocó el tema de las resoluciones de la Administración se hizo mención a lo común que fue encontrar decisiones muy similares entre sí que, en realidad, obedecían a formatos para ciertos tipos de casos, favoreciendo así la rapidez de la resolución de las controversias. En la vía judicial también se observó algo similar. Hubo un uso relativamente importante de resoluciones bajo iguales estructuras y esquemas de desarrollo. Al igual que lo expuesto para la vía previa administrativa, la aplicación de formatos no es mala en sí misma. Es más, la continua aplicación de criterios establecidos y una forma ordenada de trabajo debe llevar a producir formatos para resolver determinados tipos de casos.

Habrà un problema, sin embargo, cuando ese formato no se origine en los fundamentos del análisis individual de demandas con cuestiones de hecho y derecho similares, sino que, en su lugar, se origine dando mayor preponderancia a la celeridad que al estudio particular de casos que, siendo parecidos, merecen un trato diferenciado que se debe expresar en las resoluciones del juez. En el caso de las resoluciones que pusieron fin a la primera instancia en lo contencioso-administrativo se observó un poco de ambos

casos, del buen formato y del no tan bueno, pero inclinado más sobre este último. En todo caso, incluso cuando la forma y fondo de los casos mereció la aplicación de formatos de resoluciones, se observó cierta tendencia a perder la individualización necesaria sobre el caso en particular.

Para corregir los formatos deficientes y promover los buenos cuando sean necesarios se debe contar con criterios jurisprudenciales que guíen la actuación de los jueces. Sin ello, podría haber hasta varios formatos de buena calidad, pero que se pronuncien en sentidos distintos.

d. Indebida motivación de resoluciones que provinieron de demandas de amparos

Luego de que el Tribunal Constitucional ordenara, en su sentencia sobre el caso Anicama, que determinadas materias de índole provisional que eran vistas en los procesos de amparo sean ahora tramitadas por los juzgados contencioso-administrativos, se inició un rápido crecimiento de la carga procesal de estos últimos. El mismo Tribunal Constitucional señaló que esos casos debían ser admitidos, pero con cargo a adecuar. Los jueces contencioso-administrativos cumplieron con esa regla.

En el 48% de los autos que admitieron los amparos con cargo a adecuar, los jueces contencioso-administrativos se limitaron a señalar que se debía “adecuar la demanda a los formatos de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo”, pero sin mayor precisión sobre los requisitos específicos que debieron ser corregidos. Lo grave de este asunto es que se juzgó de espaldas a una debida motivación de las resoluciones judiciales. En septiembre del 2001 se dictó la Ley 27524 que modificó el artículo 122° del Código Procesal Civil, apuntando que “si

el juez denegase una petición por falta de algún requisito o por una cita errónea de la norma aplicable a su criterio, deberá en forma expresa indicar el requisito faltante y la norma correspondiente”.

Si bien la figura jurídica empleada fue de “admisión con cargo a adecuar” la realidad de los hechos es que se trató de una admisión condicionada, lo que equivale a calificar la demanda como inadmisibile. Tal es así que (i) sólo el 4% de un total de 181 casos fue adecuado y presentado nuevamente al juez para una segunda evaluación de sus requisitos de forma y así recién ser admitidos los casos a fin de discutir sobre el fondo de la controversia, y (ii) finalmente sólo el 1% de los casos ‘admitidos con cargo a adecuar’ fue finalmente admitido por haber subsanado correctamente los errores.

e. Insuficiente mirada del proceso como uno de *plena jurisdicción*

De acuerdo al artículo 5.2 de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, el demandante puede solicitar el reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines. En esa línea, se entiende que el juez está facultado por la ley para pronunciarse más allá del exacto pedido de demandante en el amparo de la efectiva tutela de sus derechos e intereses.

La posibilidad de aplicarla depende de varios factores. Durante el levantamiento de información de expedientes judiciales se observó, en primer lugar, que no fue una práctica común plantearla. Está, además, la visión de los magistrados de mayor jerarquía en considerar al proceso

contencioso-administrativo como la vía para determinar únicamente la validez o no validez del acto administrativo. En el 19% de las demandas judiciales se combinó la pretensión de nulidad de la resolución administrativa más el reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines. De ese grupo de casos que llegaron hasta la sentencia, lo más recurrente fue encontrar que el pronunciamiento del juez se reservó únicamente a la validez de la resolución administrativa.

Sin embargo, ese control de la legalidad no es sinónimo de justicia. Pongamos un ejemplo concreto. Luego de haber iniciado un proceso contra la ONP, el demandante obtiene una sentencia a su favor que ordena la anulación de la resolución que no le consideró todos sus años de aportaciones al sistema de pensiones y que se emita una nueva. Luego se registran hasta seis escritos formulados por el administrado a fin que el juez no archive el caso y realice las diligencias necesarias para que se cumpla con lo ordenado en la sentencia. De acuerdo a lo sostenido por el administrado, si bien se le reconocieron los años de aporte, la nueva resolución administrativa omitió reconocer los beneficios colaterales (devengados e intereses). En el otro lado de la controversia, la ONP presentó hasta tres escritos solicitando el archivamiento del caso. A su turno, el juez responde argumentando que no hay ‘recurso’ de oposición al archivamiento y que, en todo caso, lo que le corresponde al administrado es presentar un recurso de apelación. Finalmente, el demandante nunca apeló con lo que se dio por consentida la resolución y se ordena el archivo del caso. Sobre el particular es poca la responsabilidad de la ONP habida cuenta que debe ajustarse a lo que dicta la sentencia. Y en ese sentido la cumplió con emitir una nueva resolución y reconocer los años de aportes.

Este tipo de casos no fue tan aislado. El juez no se pronuncia al respecto y menos brinda parámetros para encauzar la decisión de la Administración sobre los márgenes de la legalidad y de los derechos que le corresponden al administrado. Por ello, insistimos, si el proceso contencioso-administrativo es entendido sólo como el control de la legalidad de los actos de la Administración, no es manifestación firme para conseguir justicia.

Como prueba de que sí es posible ver el contencioso-administrativo como un proceso de plena jurisdicción citamos un caso dentro de la muestra de expedientes judiciales analizada. En un proceso similar al mencionado en el párrafo anterior, también contra la ONP, el administrado que vio afectados sus derechos interpuso su demanda invocando que se le reconociese su derecho a pensión, pero sin hacer explícito que estaba solicitando además los devengados e intereses legales. La resolución del juez, lejos de simplemente resolver con la generalidad de reconocer el derecho, se pronunció en el sentido de que, además, la ONP debía cumplir con el pago de los devengados e intereses generados por el tiempo que no percibió la pensión. Ese juez actuó dentro de los poderes que se desprenden de la ley (*plena jurisdicción*) y concretó una amplia defensa de los derechos fundamentales del administrado.

Un magistrado con el debido enfoque y con el debido estudio del caso debe estar en la posibilidad de plantearse las preguntas que sean necesarias para encontrar las divergencias en la postura de cada una de las partes del proceso. Esas divergencias, luego, pasarán a engrosar la lista de los puntos controvertidos y por último serán la base fundamental para la decisión del juez. En esto radica la importancia de impulsar el mejor conocimiento y empleo del proceso contencioso-

administrativo de plena jurisdicción entre abogados y también entre jueces.

f. Redacción poco clara de las resoluciones

Toda resolución y, con mayor razón, toda sentencia judicial debe ser concebida como un medio de comunicación de máxima efectividad, esto es, debe dejar claro qué es lo que piensa el juez y las razones que sustentan su decisión y qué implica su decisión para el proceso. No es que el ciudadano común deba entender el fondo jurídico de la decisión del juez y además conocer las normas que se invocan, pero sí debe ser capaz de entender por lo menos si su proceso avanza o no, y cómo lo afecta.

En el trabajo de campo quedó claro que los decretos, autos o sentencias emitidos por jueces, vocales superiores y supremos están lejos de ser canales efectivos de comunicación hacia el ciudadano. Varios de los usuarios que fueron entrevistados hicieron referencias directas a que entendían muy poco las resoluciones del proceso si su abogado no se los explicaba.

Precisamente, una de las tareas del abogado es acompañar el curso del proceso y explicarle a su patrocinado cada una de las resoluciones emitidas por el magistrado. Lo malo de una resolución promedio es que suele ser incluso difícil de comprender hasta para un abogado, tal como señalaron algunos entrevistados en el curso de esta investigación. La deficiente organización de las ideas y cómo se plasman en la redacción de la sentencia es un factor que contribuye a este problema. Abundan párrafos largos en extremo, sin una lógica adecuada para conectar las ideas, pero que en el fondo dicen poco. El uso excesivo y sin sentido de vocablos,

expresiones rebuscadas de poca coherencia y lenguaje formal judicial es tan evidente como desfavorable. Los tecnicismos son inherentes a cada resolución, pero deben ser desarrollados de forma tal que no se abuse de ellos o que, en todo caso, su incompreensión no invalide el entendimiento general del resto del texto.

En la práctica, el lenguaje técnico y la escasa claridad en la redacción de las resoluciones judiciales se convierten en una barrera para el acceso a la justicia no sólo en su puente de comunicación con el ciudadano, sino también con el abogado. La solución no pasa únicamente por atender las deficiencias del juez en cómo vuelca sus ideas. Es incluso mucho más importante trabajar estas carencias con ese grupo de actores judiciales muchas veces invisible durante el proceso judicial e incluso invisible en las reformas judiciales: el personal jurisdiccional y auxiliar. En los hechos son el secretario, los especialistas legales y hasta los asistentes judiciales quienes mayormente elaboran los proyectos de decretos, autos y sentencias. El juez básicamente los revisa, efectúa observaciones, los aprueba y los firma.

La tendencia en un servicio de calidad enfocado al usuario debería estar orientada a elaborar una guía de buenas prácticas para redacción y expresión de toda resolución judicial. Es la única manera de darle el lugar que se merece al ciudadano dentro del proceso y no obstaculizar que conozca con mejor precisión qué es lo que ese mundo legal le impone.

7. Efectividad de las sentencias

El acto de encontrar justicia no culmina con la sentencia. Luego del fallo favorable a la parte demandante

corresponde la ejecución de éste para cerrar el círculo de la tutela jurisdiccional. De nada servirá obtener una sentencia de primera calidad y expedida en corto tiempo si no se ejecuta a tiempo o simplemente no se ejecuta. Por ello, la tutela jurisdiccional implica también su efectividad, es decir, que se cumplan las resoluciones judiciales en la medida en que representan la expresión máxima de encontrar justicia.

Por estos motivos, para la Defensoría del Pueblo, el incumplimiento de sentencias vulnera los derechos constitucionales a la igualdad ante la ley, al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva, consagrados en los artículos 2º inciso 2) y 139º inciso 3) de la Constitución, respectivamente. Asimismo, con este incumplimiento no se observa la prohibición establecida por el artículo 139º inciso 2) de la Constitución, según la cual nadie puede retardar la ejecución de sentencias. La Defensoría ha recibido quejas por el incumplimiento de sentencias por parte de las entidades del Estado, así como ha recomendado propuestas específicas para hacer frente a esta situación por parte de las entidades estatales.⁴⁹

Pese a que un objetivo de esta investigación fue analizar el estado de la ejecución de las sentencias firmes en la justicia contencioso-administrativa, es poco lo que se puede decir al respecto. Sólo el 10% de los procesos finalizan con un pronunciamiento del juez sobre el fondo de la controversia y solo el 3% favorece al demandante.

Básicamente, el problema de la ejecución de sentencias contra el Estado debe verse desde dos puntos de vista:

⁴⁹ Se puede revisar, al respecto, el Informe Defensorial “*Debido Proceso y Administración estatal*”, Lima, Defensoría del Pueblo, 1999, p. 73-113.

(i) el problema actual es la dificultad de ejecutar sentencias contra el Estado que implican el cobro de sumas de dinero, aun cuando son pocas las sentencias que a la fecha tienen sentencia firme y que han podido hacer valer sus derechos con eficacia en el conjunto de juzgados contencioso-administrativos; y (ii) el problema latente que se deriva del futuro crecimiento de la cantidad de sentencias que irán acumulándose en los próximos años en la medida en que los todavía recientes juzgados contencioso-administrativos vayan dando término a su carga procesal.

La ejecución de las sentencias en materia contencioso-administrativa es un tema que puede incluso ser tan complicado como un proceso judicial en el que hay que estar detrás de la Administración para que cumpla con lo establecido en el fallo judicial. El tema se centra casi exclusivamente en los procesos que implican la obligación de entregar sumas de dinero a cargo del Estado. Básicamente, esos casos son los de materia previsional. Téngase en cuenta que en el trabajo de campo se detectó que, en las demandas, los petitorios por devengados de pensión e intereses fluctuaron mayormente entre los 10 mil y 40 mil nuevos soles, pero también los hubo por cantidades mucho mayores (hasta 98 mil nuevos soles). La multiplicación de esas pretensiones por la cantidad de personas que judicialmente han ganado ese derecho y las facultades que posibilitan la ejecución forzada del mismo (embargo de cuentas del Estado) puede llegar a ser considerado como un problema para las finanzas de la Administración y del Estado en su conjunto.

Es difícil establecer un porcentaje de cumplimiento de sentencias en vista de que no siempre consta en el expediente judicial si han sido cumplidas en su totalidad

o en parte, o si simplemente no fueron cumplidas. No aparecen tampoco las nuevas resoluciones administrativas emitidas luego de las impugnadas judicialmente. En todo caso, presentamos los problemas que es posible identificar en el proceso de cumplimiento de las sentencias.

7.1. Omisión en la fijación del plazo para la ejecución de sentencias

Ahí donde hubo sentencias estimatorias firmes se encontró que no siempre cumplieron con el requisito impuesto por el artículo 39º de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, que obliga a establecer en ellas el respectivo plazo para su ejecución.⁵⁰ Para ciertos casos, ésta es una de las primeras omisiones para la efectividad de las sentencias. Algo que puede ser tan simple y que no debe tomar mucho tiempo de plasmar en la sentencia puede generar problemas posteriores en la falta de presión sobre la Administración para cumplir sus fallos.

7.2. Falta de determinación de los bienes del Estado embargables

En los casos en que las sentencias ya cuentan con una fecha para cumplir con lo que mandan o cuando ésta se determina posteriormente, sobreviene el problema de compatibilizar el hacer justicia con la disponibilidad de recursos del Estado. Al justiciable no le falta razón para exigir el pronto cumplimiento de lo obtenido por vía

⁵⁰ Ley N° 27584, que regula el proceso contencioso-administrativo. Artículo 39.– Especificidad del mandato judicial:

Sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 122 del Código Procesal Civil, la sentencia que declara fundada la demanda deberá establecer el tipo de obligación a cargo del demandado, el titular de la obligación, el funcionario a cargo de cumplirla y el plazo para su ejecución.

judicial, pero tampoco le falta razón a la Administración cuando la posibilidad económica y la burocracia estatal lo complican.

El Tribunal Constitucional, a propósito de demandas de inconstitucionalidad presentadas por la Defensoría del Pueblo y el Colegio de Abogados de Lima, ha señalado enfáticamente que la disponibilidad de recursos no puede ser tomada como excusa de la Administración para el incumplimiento de las sentencias.⁵¹

Cualquier individuo con una sentencia favorable puede pedir al juez contencioso-administrativo el embargo de bienes del Estado cuando éste no cumpla voluntariamente la sentencia judicial que lo favorece. Sin embargo, no existe una ley que de forma expresa establezca cuáles son los bienes del Estado que pueden ser sujetos de embargo, a pesar de haberse presentado propuestas al respecto en el Congreso, que deberían ser sometidas a un inmediato debate.⁵²

En la actualidad, si un juez desea ordenar el embargo, primero deberá solicitar y luego ser informado debidamente por la Administración respecto de las cuentas con que pueda hacerlo. Eso toma su tiempo y además brinda mucha discreción y poder a la Administración sobre la determinación de la forma en que se pueden cumplir las sentencias judiciales.

⁵¹ Sentencia de los expedientes acumulados 0015-2001-AI, 0016-2001-AI y 0004-2002-AI, publicada el 1 de febrero del 2004.

⁵² Ver al respecto el *Informe Final de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar y formular propuestas técnicas y normativas orientadas a coadyuvar al cumplimiento de sentencias por parte de la Administración Estatal* (Resolución Ministerial N° 238-2003-PCM y Resolución Ministerial N° 317-2003-PCM). Lima, octubre del 2003, pp. 18-24.

7.3. Extensión del plazo para cumplir las sentencias contra el Estado con obligación de dar suma de dinero

De acuerdo con lo señalado por varios jueces, es frecuente que la Administración solicite el aplazamiento de la fecha en que la sentencia debe ser ejecutada. Incluso, a veces, esa solicitud se repite más de una vez en un solo caso. Cuando los pagos que debe efectuar son altos, incluso la ejecución puede programarse hasta en cinco años, en pleno apego a lo que el Tribunal Constitucional determinara en la misma sentencia que se ha citado:

“A juicio de este Colegiado, establecer un plazo máximo de cinco años para que el Estado cubra proporcionalmente la totalidad de una obligación declarada en una resolución judicial resulta razonable y, por ende, constitucional”.

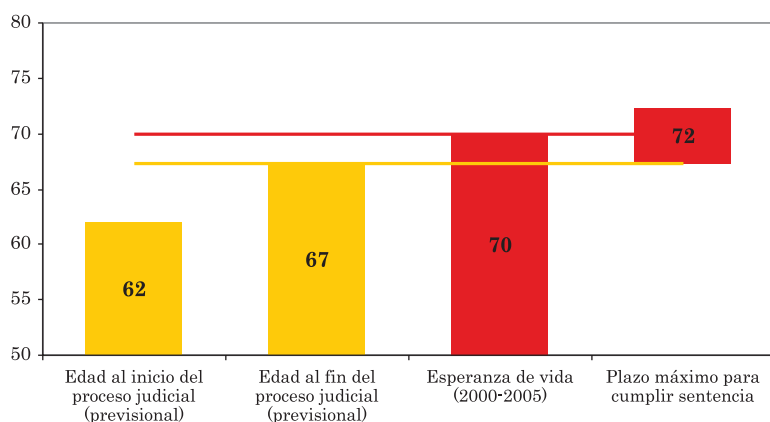
Si pensamos en el país como un colectivo de personas con necesidades básicas insatisfechas, oportunidades desiguales para el acceso a la justicia y carencias económicas, y a la vez conjugamos ese análisis con la posibilidad del Estado de honrar las deudas que las entidades públicas asuman, quizá no sea tan difícil entender que ese plazo de cinco años se considere razonable.

Sin embargo, es importante mirar desde otro ángulo. El promedio de edad de una persona que inicia un proceso judicial contencioso-administrativo en materia previsional es de 62 años. Un proceso con sentencia a favor de ese administrado dura en promedio, según la muestra representativa levantada, cinco años y seis meses, habida cuenta de que siempre la ONP apeló y casi siempre interpuso recurso de casación. Contando únicamente hasta ahí, un pensionista cuyo caso tuvo que pasar por el

juzgado contencioso-administrativo, por la Sala contencioso-administrativa y por la Corte Suprema, conseguirá justicia a los 67 años. Pero, un detalle que suele omitirse es que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INEI), la esperanza de vida promedio de hombres y mujeres en el Perú asciende a 70 años.⁵³

En este sentido, agregar hasta cinco años para cumplir los pagos de las sentencias de los pensionistas puede dar lugar a que la ejecución de los fallos se produzca cuando estos han fallecido.

Gráfico N° 2
Brechas entre edad del pensionista ganador del proceso judicial, su esperanza de vida y el plazo máximo para cumplir la sentencia



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Proyecciones de la Población del Perú, 1995-2025 (www.inei.gob.pe)

⁵³ Instituto Nacional de Estadística. *Proyecciones de la Población del Perú, 1995-2025*: www.inei.gob.pe. La esperanza de vida proyectada por el INEI para el período 2000-2025 es de 67 años para los hombres y de 72 para las mujeres.

Cuadro N° 38
Edad del demandante al iniciar un proceso
judicial contencioso-administrativo en materia
previsional

Edad del demandante	Número de casos	Porcentaje
Menos de 60	209	51%
Entre 60 y 70	95	23%
Entre 71 y 80	80	20%
Entre 81 y 90	16	4%
Más de 91	10	2%
Total	410	100%
Promedio: 62 años		

Apremia tener otra visión al respecto, una más inclusiva. La responsabilidad no solo está en el Tribunal Constitucional, en la ONP y el resto de entidades públicas, sino también en los magistrados, para invocar fórmulas de cumplimiento de sentencias que aceleren su proceso.

8. Estructura de tiempos en el proceso contencioso-administrativo

En esta última sección de la investigación se presentan los tiempos promedio del proceso contencioso-administrativo. Los datos especifican cuál es el tiempo que demora cada una de las etapas por las que atraviesa.

La lectura de las cifras no es alentadora. Sólo en primera instancia, el proceso puede durar un año y 10 meses hasta la sentencia. Si se apela, el promedio hasta su resolución será de un año y tres meses. Si se interpone el recurso de casación, habría en promedio 2 años y 6 meses más de espera. En total, el promedio de duración de un proceso contencioso-administrativo, en todas sus etapas, es de 5 años y 7 meses.

Cuadro N^º 39

Tiempos entre etapas y acumulado del proceso contencioso-administrativo

	Tiempo entre etapas			Tiempo acumulado
	1º Instancia	2º Instancia	Casación	
Interposición de la demanda	0	0	0	0
Admisión de la demanda	38	-	-	38
Notificación de la demanda	28	-	-	66
Contestación	17	-	-	83
Calificación de la contestación	45	-	-	128
Notificación de contestación	41	-	-	169
Auto de saneamiento procesal y conciliación	97	-	-	266
Envío de expediente a Fiscalía	81	-	-	347
Regreso del expediente con dictamen fiscal	71	-	-	418
Notificación del dictamen fiscal	32	-	-	450
Expediente listo para sentenciar (auto)	60	-	-	510
Sentencia de 1º Instancia	164	-	-	674
Tiempo entre sentencia de 1º instancia y apelación	50	0	-	724
Admisión de la apelación		99	-	823
Ingreso a Sala		29	-	852
Envío del expediente a la Fiscalía (dictamen fiscal).		112	-	964
Regreso del expediente con dictamen fiscal		184	-	1.148
Vista de la causa		8	-	1.156
Resolución que resuelve apelación		23	-	1.179
Tiempo entre resolución de apelación e interposición de casación		59	0	1.238
Admisión de la casación			181	1.419
Ingreso a Sala			31	1.450
Declaración de procedencia o improcedencia			4	1.454
Envío del expediente a la Fiscalía (dictamen fiscal).			227	1.681
Regreso del expediente con dictamen fiscal			95	1.776
Vista de la causa			113	1.889
Resolución de la casación			76	1.965
Consentimiento y archivo definitivo			191	2.156
Total	674	455	918	2.156
Equivalencia en meses	22	15	30	71

Nota: Los tiempos entre etapas no incluyen el lapso entre la sentencia y la decisión de interponer el recurso de apelación (50 días) o casación (59 días), pues constituyen el resultado de la decisión de las partes en el proceso. El tiempo acumulado sí incluye estas cifras.

Como dato final se debe señalar que, en el caso de las demandas que se iniciaron como proceso de amparo en juzgados civiles y que, luego del fallo del Tribunal Constitucional en el caso Anicama, se remitieron a los juzgados contencioso-administrativos, el tiempo

promedio desde el inicio del proceso constitucional hasta su llegada a estos juzgados fue de 497 días (un año y cuatro meses aproximadamente).⁵⁴

IV. CONCLUSIONES

Sobre la Defensoría del Pueblo y la Administración de Justicia

1. El presente Informe Defensorial sobre la justicia contencioso-administrativa se enmarca dentro del conjunto de actividades que realiza la Defensoría del Pueblo en el ámbito de la impartición de justicia en el Perú, y sigue la línea de los recientes informes defensoriales N° 109, *Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú*, y N° 119, *Justicia de Paz Letrada en comisarías: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana*.

Sobre la justicia contencioso-administrativa en general

2. La justicia contencioso-administrativa es competente para pronunciarse sobre las demandas presentadas por los administrados, mediante las cuales estos impugnan determinadas actuaciones administrativas que consideran que afectan sus derechos. La complejidad del trabajo de los juzgados contencioso-administrativos queda de manifiesto por la amplitud de temas que llega a conocer y de

⁵⁴ El 96% de las demandas que inicialmente fueron amparos nunca se subsanaron durante el proceso contencioso-administrativo y se archivaron.

entidades públicas que pueden ser demandadas ante estos órganos.

3. La mayoría de casos que conocen los juzgados contencioso-administrativos versan sobre materia previsional (67%) y, en menor medida, sobre resoluciones administrativas concernientes al personal de la Administración Pública (12%). El porcentaje restante (21%) abarca una variedad de temas, como licencias y autorizaciones municipales, propiedad, transporte, construcción, temas registrales, contratos, servicios públicos, comunicaciones, impuestos, tributos, medio ambiente, entre otros. Además, el 15% de los casos que conoce tratan sobre temas relacionados con el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.
4. En cuanto a las entidades demandadas, una importante cantidad de casos son planteados contra la Oficina de Normalización Provisional (ONP) (35%), luego de la cual forman parte de los demandados EsSalud (24%), ministerios (17%), municipalidades (13%) y un amplio grupo de entidades públicas como las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú (PNP), las entidades que brindan servicios públicos, las universidades públicas, los organismos reguladores, el Banco de la Nación, el Poder Judicial, el Ministerio Público, entre otras.
5. Al cierre del 2006, la carga procesal promedio por juzgado contencioso-administrativo –primera instancia en la gran mayoría de casos– fue de 3,039 expedientes. Sin embargo, este promedio no debe

dejar de lado el hecho de que algunos juzgados contencioso-administrativos cuentan con cerca de seis mil expedientes.

6. De acuerdo con los datos recogidos, un proceso de primera instancia dura un promedio de un año y diez meses hasta la sentencia. Si ésta es apelada, el proceso en segunda instancia dura un promedio de un año y tres meses más. De interponerse el recurso de casación se tendrá que esperar dos años y seis meses adicionales hasta la resolución final. En total, el promedio de duración de un proceso contencioso-administrativo, en todas sus etapas, es de cinco años y siete meses.
7. Debido a que la mayor carga de trabajo de los juzgados contencioso-administrativos es de tipo previsional (67%), las personas que están detrás de esos casos tienen en promedio 62 años al iniciar el proceso judicial y, en promedio, recién podrían conseguir que su caso culmine con todas las etapas en cinco años más.

Sobre el procedimiento administrativo

8. El administrado que inicia un procedimiento administrativo tiene escasa preparación para afrontarlo. Entre las tareas que deberá encarar se encuentran: informarse sobre las normas que sustentan los derechos para su solicitud o defensa (leyes, decretos, directivas, resoluciones, ordenanzas, o cualquier otro dispositivo legal), buscar y acceder a esa información, entender los tecnicismos y la redacción de esas normas, y luego entender e invocar las normas pertinentes a su caso

concreto. Esa dificultad se agrava por el hecho de que no siempre se consulta a un abogado durante el procedimiento administrativo.

9. La falta de conocimiento por parte de un administrado sobre cómo afrontar un procedimiento administrativo influye negativamente en la resolución de su caso en esta vía. Un tema clave en ese sentido fue el constante planteamiento incorrecto de medios impugnatorios. Algunos se plantearon de forma extemporánea. En otros casos se presentaban escritos que no cumplían con los requisitos formales exigidos por la Ley del Procedimiento Administrativo General. Mientras el administrado cree firmemente estar objetando decisiones de la Administración, ésta no considera tales escritos como medios impugnatorios.
10. También llamó la atención la generalidad de los argumentos que fundamentaban los medios impugnatorios. Un argumento recurrente fue la simple invocación al respeto de los derechos afectados que, a todas luces, no es suficiente para amparar y lograr revertir el pronunciamiento de la Administración que lo afecta.
11. De igual modo fue común no plantear medio impugnatorio alguno en vía administrativa, acudiendo el particular directamente al Poder Judicial, en donde la demanda respectiva fue declarada improcedente por no agotarse esta vía.
12. La Administración en general mostró conductas que introdujeron desequilibrios importantes en el normal desarrollo del procedimiento administrativo. Uno

de los principales se relaciona con el contenido en forma y fondo de las resoluciones que emite. Característica común fue encontrar resoluciones tipo plantilla que se emitían muchas veces perdiendo el debido estudio individual de cada caso. También estuvo presente el lenguaje técnico de las resoluciones que dificulta su comprensión por parte del administrado y limita su capacidad de defensa si éste no es asesorado por algún abogado que maneje temas administrativos.

13. Sobre cuestiones de fondo, dos aspectos llamaron la atención. El primero fue una recurrencia a la indebida motivación de las resoluciones administrativas plasmada en una muy corta exposición de las razones de la negación de la solicitud del administrado. En otros casos, la Administración omitió pronunciarse sobre lo solicitado por el administrado.
14. En el trabajo de campo se constató que en un mínimo de 20% de los procedimientos administrativos, el administrado optó por acogerse al silencio administrativo. Sin embargo, no se puede desconocer que hay entidades que, debido a la elevada cantidad de procedimientos administrativos que manejan, les es materialmente imposible atenderlos a todos.

Sobre la defensa de los abogados

15. En los juzgados contencioso-administrativos se identificaron dos tipos de abogados que intervienen en los referidos procesos. Uno minoritario –casi siempre defendiendo a la Administración– que maneja adecuadamente los temas y realiza un

seguimiento constante de sus casos, y otro mayoritario –casi siempre en la defensa del administrado– con características opuestas.

16. La inadecuada defensa de este segundo grupo mayoritario de abogados queda de manifiesto en el elevado porcentaje de omisiones formales en la demanda: el 32% de las veces en que una demanda fue declarada inadmisibile se debió a la falta de presentación de medios probatorios, el no señalamiento de la vía procedimental y otras precisiones sobre las resoluciones administrativas impugnadas y la forma en que se agotó la vía administrativa.
17. En cuanto al manejo de este segundo grupo de abogados sobre cuestiones más de fondo, la información sistematizada evidenció serias falencias que en muchos casos terminaron por definir la suerte del proceso. Uno de los temas más graves fue la deficiente formulación y planteamiento de las pretensiones en la demanda, tanto así que representó el 13% de las razones por las cuales un juez calificó una demanda como inadmisibile. En otros casos, incluso la relación entre las pretensiones y los hechos estuvo muy mal planteada, por lo que nunca fue corregida y ocasionó el archivamiento del proceso. Asimismo, las citas en la demanda de normas relevantes, jurisprudencia o doctrina fueron excepcionales en este grupo de abogados. Los argumentos jurídicos, por el contrario, bordeaban una generalidad poco útil para ganar un caso, limitándose muchas veces a invocar algunos artículos de la Constitución o de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo.

Asimismo, la difícil comprensión de la redacción observada en las demandas y escritos complicó su admisión y el trabajo del juez.

18. El resultado final de cómo influye el trabajo de los abogados de baja calidad que, por lo general, defendieron los intereses de los administrados, puede resumirse en las siguientes cifras: (i) solo el 26% de las demandas presentadas es admitido; (ii) sólo en el 10% de las demandas presentadas se llega a un pronunciamiento de fondo (sentencia) en primera instancia; (iii) el 68% de las sentencias de primera instancia no favorece al demandante; (iv) igual proporción no favorece al demandante cuando las apelaciones de sentencia son resueltas; (v) entre un 2% y 3% de las demandas refleja que la participación del abogado se limita a prestar su firma.

Sobre el acceso a la justicia contencioso-administrativa

19. Respecto a la actuación del juez, al momento de la admisión de las demandas o durante el transcurso del proceso, la investigación realizada mostró evidencias tanto negativas como positivas sobre el particular. De estas últimas, la constante se advierte en la actitud de los jueces que favorecen la admisión de demandas cuya redacción no es clara sobre lo que se desea plantear. En el otro extremo, se ubican resoluciones que condicionan la admisión a requisitos que bien podrían luego subsanarse, manteniéndose aún la posibilidad de rechazar la demanda si ello no ocurre. Algunos ejemplos están en el requerimiento del juez para que se presente copia legible del Documento Nacional de Identidad

(DNI), solicitar copias adicionales de la demanda para poder notificar a todos los demandados, exigir la determinación de la vía procedimental, entre otras.

20. En la misma senda de las barreras que restringen el acceso a la justicia se debe hacer mención a una consagrada en la misma Ley que regula el proceso contencioso-administrativo. En su artículo 8º se establece que el juez competente para recibir una demanda será el del lugar del domicilio del demandado o del lugar donde se produjo la actuación impugnada. El privilegio está puesto netamente en la Administración, casi siempre la parte demandada, cuyas entidades principales se encuentran ubicadas principalmente en la capital. En consecuencia, será el demandante quien, en su intento de revocar situaciones que lo afectan, deberá sortear la barrera geográfica y luego la económica para llevar su caso en la capital.

Sobre la organización y gestión del despacho contencioso-administrativo

21. El estudio de la organización y gestión del despacho judicial contencioso-administrativo permitió identificar una serie de fallas que afectan su eficiente funcionamiento, originadas por las deficiencias en el diseño de una política judicial. Estas obedecen a factores estructurales, pues los conceptos de planificación, gestión, administración u organización no se abordan en las Facultades de Derecho.
22. Los problemas se acrecientan por la verticalidad con que los órganos de dirección del Poder Judicial suelen imponer las medidas de cambio, las cuales

son, por lo general, poco consultadas con quienes luego las aplicarán, es decir, con los jueces, el personal jurisdiccional y el personal auxiliar, quienes conocen mejor el trabajo diario y la posibilidad de éxito de esas propuestas. Por tal motivo, los objetivos entre la política judicial y los del despacho judicial carecen de la vinculación necesaria para articular una estructura sólida y homogénea en su funcionamiento.

23. La organización y gestión del despacho judicial se ven afectadas porque los jueces no son especialistas en gestión, planificación o administración en general. La distribución del trabajo se enfoca en la persona y no en la funcionalidad que se debe conferir al sistema. Además, la distribución de funciones encuentra otro punto débil en que los secretarios judiciales, especialistas legales e incluso asistentes realizan tareas que no les corresponden. El juez se convierte en un gran supervisor y reduce así su tarea de producción. Por último, los sistemas estadísticos que funcionan en cada despacho judicial no permiten identificar las tendencias de los actos procesales ni la productividad del personal.
24. El tiempo del juez suele estar dedicado asimismo al control y seguimiento de tareas administrativas que no necesitan de su razonamiento jurídico, pero le restan valioso tiempo. En ocasiones, el personal jurisdiccional también debe darle tiempo a la realización de estas labores. Las tareas administrativas que se podrían delegar progresivamente, bajo una supervisión general del juez, son la coordinación del personal, la comunicación con los funcionarios de

Administración de las cortes superiores, la entrega y distribución de documentos y la fotocopia de expedientes que son objeto de apelación.

25. Una de las primeras conclusiones mencionadas fue la complejidad y diversidad de casos y temas que puede abarcar la justicia contencioso-administrativa. En el trabajo diario, esto se traduce en más tiempo de dedicación por caso y tener que ingresar continuamente al estudio de temas que no se conoce en profundidad. Esa exigencia corresponde más a los procesos que no son previsionales, que representan el 33% de la carga procesal de los juzgados contencioso-administrativos.
26. El estado de la infraestructura y las condiciones en que trabajan jueces y demás personal judicial es inadecuado. Es un tema de insuficiente mobiliario, así como de aprovechamiento y organización del espacio. La desatención que se menciona es común a lo largo de muchos órganos jurisdiccionales, pero no es excusa para no atender esas carencias progresivamente.

Sobre las deficiencias en el proceso contencioso-administrativo

27. Del 100% de demandas revisadas, el 41% fueron calificadas como improcedentes y el 33% como inadmisibles. En cada juzgado, aproximadamente entre una y tres personas se dedican a tiempo completo o a medio tiempo a las tareas de calificación, con un ritmo de productividad individual promedio de 12 calificaciones por

semana. Cada auto que admite, y declarar improcedente o inadmisibile la demanda demoran, en promedio, 37 días. A todo esto, deben agregarse las tareas conexas a la calificación de las demandas que también son una fuerte carga de trabajo: recepción de la demanda en mesa de partes, su traslado al juzgado, preparación del expediente, descargo en el sistema informático, elaboración de la cédula de notificación y otras.

Aumentar el ritmo de calificación de demandas conlleva restarle tiempo a otras tareas del despacho, generando vacíos en otros actos procesales que igualmente retrasan todos los procesos. A todas luces, el actual sistema es poco eficiente. pues despoja al juzgado de tiempo valioso en demandas que mayoritariamente no prosperarán.

28. Actualmente, una notificación dura un promedio de 21 días, entre su emisión y su recepción por el usuario. Un 36% de las notificaciones dura menos de 10 días, el 35% demora entre 11 y 20 días y el restante 29% toma más de 20 días hasta llegar al destinatario. En un proceso con el mínimo de notificaciones posibles (admisión, contestación, saneamiento del proceso, dictamen fiscal, expediente listo para sentenciar y sentencia), el 21% del proceso se habrá dedicado exclusivamente a notificar. La gran demora que ocasiona puede incrementar el tiempo promedio de un proceso cualquiera en un mínimo de 27%.
29. En todo proceso contencioso-administrativo (primera instancia, segundo grado y casación) está

prevista la participación del Ministerio Público mediante la emisión de un dictamen fiscal no vinculante que debería apoyar al pronunciamiento de cada sentencia. En el trabajo de campo se pudo observar que la utilidad del dictamen fiscal es muy reducida, salvo contadas excepciones. Solo el 18% de las sentencias de primera instancia se basa en lo especificado en el dictamen fiscal, porcentaje que baja a 7% en apelación y 6% en casación. Respecto al tiempo que tardan las fiscalías en emitir el dictamen fiscal en primera instancia, éste es prolongado (79 días en promedio).

30. Una restricción a la tutela jurisdiccional efectiva ha sido consagrada en el artículo 27º de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, donde se establece que la actividad probatoria se restringe a lo actuado en el procedimiento administrativo. De forma excepcional, procede la actuación de pruebas de oficio por mandato del juez, excepcionalidad confirmada con la escasa frecuencia de su uso (1% de los casos admitidos).

Sobre las actuaciones que entorpecen o facilitan el desarrollo del proceso

31. El proceso contencioso-administrativo tiene pocos actos procesales, lo cual limita que la parte demandada interponga recursos con el único fin de retrasar el avance del proceso. Las opciones que aún dan cierto margen para ese fin son el planteamiento de excepciones, nulidades y apelaciones de resoluciones que no finalizan el proceso. La frecuencia de las nulidades fue prácticamente inexistente. En el caso de las

apelaciones, la cifra también fue baja (3% de los casos admitidos), al igual que el número de las que fueron declaradas fundadas (13%).

32. En el caso de las excepciones, tanto en los procesos previsionales como no previsionales, el 28% de los casos admitidos fue objeto del planteamiento de alguna de ellas. En los casos previsionales, la más recurrida fue la de prescripción (29%). La segunda fue la falta de agotamiento de la vía administrativa (22%), siendo fundada (y culminando el proceso) en uno de cada tres casos. Con respecto a los casos no previsionales, las excepciones más planteadas recaen en la caducidad (33%) e incompetencia (20%). La primera fue aceptada en uno de cada tres casos (31%), pero la segunda tuvo una efectividad notablemente menor (4%). En general, si bien el planteamiento de la excepción no es frecuente, la oportunidad en su uso sí parece evidenciar rasgos de estrategias dilatorias. Debe considerarse al respecto que sólo el 10% de las apelaciones de las excepciones en procesos previsionales y el 24% en materia no previsional fueron declaradas fundadas.
33. A pesar de que cierto porcentaje de excepciones parece obedecer a estrategias dilatorias, la aplicación de multas ha sido ínfima. En primera instancia, apenas se detectaron dos multas de un total de 946 procesos analizados. En segunda instancia no se halló ninguna. En consecuencia, existe una baja eficacia de las multas para frenar conductas impropias. Además, cada multa debe ser reportada a la Oficina Distrital del Control de la Magistratura, lo cual termina siendo un trabajo adicional para el juez.

Sobre el empleo de medios impugnatorios

34. La impugnación de los fallos judiciales representa la manifestación de inconformidad de la parte afectada. Pero no todos apelan, a pesar de tener una sentencia en su contra, pues apelar significa no solo cuestionar judicialmente el pronunciamiento del juez, sino también incurrir en un mayor gasto económico, cansancio psicológico e inversión de tiempo.
35. En primera instancia, el 3% de los casos analizados culminó con sentencia estimatoria y el 7% con sentencia desestimatoria. Los otros casos concluyeron por otras razones (abandono, desistimiento, etcétera). Las salas especializadas en lo contencioso-administrativo casi siempre confirmaron el fallo impugnado por una de las partes (74%). Pocas veces se revocó (16%) y en una proporción menor se anuló el fallo (10%).
36. En cuanto a las resoluciones que fueron objeto de casación, el principal motivo de la formulación de este pedido fue la incorrecta o indebida interpretación de una norma (86%). En cuanto a su resolución, la tendencia fue a desestimar la casación, dato que se apoya en el 76% de casaciones resueltas de esa forma.

Sobre la calidad de las resoluciones judiciales

37. En la presente investigación se fijaron algunos parámetros para evaluar preliminarmente la calidad de las sentencias. Uno de ellos fue observar en qué medida el juez apoyó su decisión jurídica en referencias distintas a las vertidas durante el

proceso por las partes (demanda, contestación de la demanda, escritos de fondo y alegatos) y por el Ministerio Público (dictamen fiscal). En general, se notó un balance entre la cantidad de resoluciones que simplemente se fijaban en lo ya recogido durante el proceso y aquellas que empleaban otros criterios. Estos últimos estuvieron centrados en principios de derecho general, leyes, normas constitucionales y, en menor medida, doctrina y jurisprudencia.

38. La redacción de las resoluciones judiciales suele ser poco clara, entre otras razones, por el uso excesivo de un lenguaje jurídico demasiado formal. No se debe olvidar que cada resolución es un medio de comunicación del juez con las partes de cada proceso.
39. En el plano de los juzgados contencioso-administrativos se detectó un uso bastante frecuente de modelos o formatos de resoluciones para resolver casos similares. Estrictamente, esto no es malo. Sin embargo, cuando esos formatos pierden de vista la mínima individualización de cada caso, las consecuencias son perjudiciales en el fundamento de la demanda y en su aplicación a cada situación concreta. Hubo una aplicación de formatos con cierta tendencia hacia esa pérdida de mirada individual de cada proceso.

Sobre la efectividad en el cumplimiento de las sentencias

40. En los pocos casos que terminaron con sentencia (10%) se pudo observar que aquellos fallos favorables al demandante no siempre fijaron los plazos para que

la Administración los cumpliera, contraviniéndose de esta manera la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo (artículo 39º) y ocasionando vacíos para el cumplimiento de los fallos.

41. Si bien cualquier persona con una sentencia favorable puede solicitar al juez contencioso-administrativo el embargo de bienes del Estado, cuando éste no cumpla voluntariamente la sentencia judicial que lo favorece, en los últimos 10 años, el marco legal de la ejecución de sentencias ha sido poco favorable al administrado, pues no existe una ley que de forma expresa establezca cuáles son los bienes del Estado que pueden ser sujetos de embargo.
42. Si un juez decide embargar cuentas del Estado deberá iniciar el contacto formal con la entidad para que cumpla con la sentencia. Ello toma su tiempo y además le brinda mucho poder de discreción a la Administración para determinar cuándo y cómo se le paga al administrado. Mientras tanto, éste, luego de haber esperado un largo tiempo hasta la resolución de su caso, cuenta con una sentencia a su favor y espera que ésta se cumpla en un tiempo futuro.
43. Para facilitar el cumplimiento de sentencias que establecen una obligación de pago a cargo del Estado, el Tribunal Constitucional, a través de la sentencia de los expedientes acumulados 0015-2001-AI, 0016-2001-AI y 0004-2002-AI, publicada el 1 de febrero del 2004, determinó que su ejecución debía darse en un plazo razonable cuya duración no

debería ser mayor de cinco años. En principio, este plazo máximo resulta adecuado, pero debe hacerse una excepción en el caso de los pensionistas que cuentan con una sentencia judicial a su favor. Se debe tomar en consideración que, en promedio, un pensionista inicia su proceso contencioso-administrativo a los 62 años y puede culminarlo a los 67, si el caso llega hasta la casación, a lo que agregará otros cinco años para que se materialice el pago de su sentencia, con lo que se obtendrá la cifra de 72 años, lo que es mayor a la esperanza de vida promedio en el país (70 años).

V. RECOMENDACIONES

AL PODER JUDICIAL

- 1. Crear en el distrito judicial de Lima la subespecialidad previsional al nivel de los juzgados contencioso-administrativos,** en atención a la clara distinción entre materias que se observa en su carga procesal y el manejo diferenciado de casos que se presenta. Entre el 60% y 70% de los juzgados contencioso-administrativos deben ser de esta subespecialidad, lo que conducirá a una mayor preparación del juez y de su personal para atender, tramitar e interpretar este tipo de casos, favoreciendo la agilidad, rapidez y predictibilidad de los procesos.
- 2. Crear progresivamente un número mayor de juzgados contencioso-administrativos, a partir de la medición de la actual carga procesal, la complejidad de las causas y las perspectivas de**

incremento de las demandas. Esta evaluación previa permitirá obtener parámetros más confiables y exactos sobre la verdadera carga de trabajo y la productividad de cada despacho, a fin de facilitar la toma de decisiones futuras en lo referente a redistribución de carga procesal, reconversión de juzgados y creación de nuevos órganos jurisdiccionales.

3. **Crear la plaza de Administrador para los juzgados contencioso-administrativos,** tal como actualmente existe en otros órganos jurisdiccionales, en la medida que así lo permitan las leyes de presupuesto. Su proceso de implementación debe ser gradual. Sus funciones iniciales podrían ser: (i) coordinaciones logísticas menores; (ii) entrega y distribución de documentos; (iii) fotocopia de expedientes; (iv) coordinación sobre personal; y (v) otras que se crea convenientes.
4. **Crear en forma transitoria entre dos y cuatro juzgados calificadores de demandas en materia contencioso-administrativa,** cantidad que puede variar en función del mayor o menor ingreso de demandas. El trabajo de los juzgados calificadores será un primer filtro de las demandas para depurar los casos cuyo fondo luego será conocido y discutido. Cuando las demandas sean admitidas, notificadas y ello conste en el expediente, éstas deberán trasladarse a los otros juzgados para su trámite correspondiente.
5. **Implementar la notificación por correo electrónico de manera gradual,** apoyándose en la base legal existente (el Código Procesal Civil

faculta la notificación por correo electrónico a pedido de parte). La propuesta debe incentivar su uso entre las partes y sus abogados, con miras a hacerlo obligatorio en un mediano plazo. El beneficio para el usuario reside en la menor duración de su proceso, que se reduciría, como mínimo, en un 27%. El éxito de esta propuesta depende de tomar en cuenta varios factores, siendo los principales: (i) iniciar gradualmente su implementación para no colisionar con patrones culturales acostumbrados a procesos por escrito; (ii) realizar campañas de difusión con abogados y justiciables sobre la notificación electrónica y sus ventajas en tiempo y costos; (iii) habilitar centros de consulta de notificaciones electrónicas en lugares estratégicos (por ejemplo, en los colegios de abogados); y (iv) modificar, en el mediano plazo, el artículo 163° del Código Procesal Civil para aplicar la obligatoriedad progresiva en la notificación de ciertos actos procesales.

6. **Realizar estudios técnicos sobre las razones que motivan la presentación de demandas ante los juzgados contencioso-administrativos**, en el entendido de que sólo a través del acercamiento se podrá identificar las conductas de las entidades públicas que son contrarias a los derechos del administrado y que originan el inicio de causas antes estos juzgados. A la vez, se podrá determinar (y luego desincentivar) conductas litigiosas sin mayor fundamento jurídico.
7. **Mejorar los sistemas estadísticos del despacho judicial para que registren tendencias y productividad del personal**. La utilidad de los

sistemas estadísticos debe ser repotenciada para que el juez conozca el ritmo de su trabajo y el de su personal, y pueda tomar decisiones que contribuyan a la eficiencia del despacho. Los resultados estadísticos de los juzgados contencioso-administrativos deben permitir una mejor toma de decisiones sobre esta especialidad.

8. **Crear espacios periódicos de discusión jurisprudencial entre los jueces y vocales contencioso-administrativos**, con el objetivo de formar criterios uniformes en los siguientes puntos: (i) admisión de demandas; (ii) admisión de excepciones; (iii) resolución de casos más comunes; (iv) resolución de casos controversiales; (v) imposición de multas a abogados, entre otros.
9. **Crear espacios periódicos de discusión sobre problemas y propuestas relacionadas con el despacho judicial**, con la participación de jueces y vocales contencioso-administrativos. El sentido de esta recomendación contiene dos orientaciones. La primera es otorgar el debido espacio a los problemas que se generen en el trabajo diario, en tanto que la segunda es analizar problemas más graves que requieren de un estudio más detenido. La participación en estos grupos no puede ser aislada del personal jurisdiccional y auxiliar pues ellos conocen muy de cerca los problemas que se presentan en cada caso.
10. **Proponer proyectos de ley sobre modificaciones a la Ley N° 27584 que regula el proceso contencioso-administrativo**, a fin de ampliar la competencia territorial en estos procesos

(artículo 8º), delimitar la intervención del Ministerio Público como dictaminador (artículo 14º) y eliminar las restricciones a la actividad probatoria (artículo 27º).

11. **Revisar y mejorar los formatos y modelos de resoluciones que emplean los juzgados**, con el fin de homogeneizarlos de acuerdo a completas y correctas interpretaciones jurídicas y criterios jurisprudenciales que cumplan sólidamente con la argumentación de cada caso sin perder la debida individualización, y no perjudicar al usuario.
12. **Elaborar una guía para que la redacción de resoluciones judiciales permita que éstas se conviertan en un verdadero mecanismo de comunicación entre el juez y las partes.** Esta propuesta busca elevar la calidad de las resoluciones judiciales a fin de que las partes comprendan cómo se desarrollan las diferentes etapas de su proceso.
13. **Implementar en la página Web del Poder Judicial un sistema de publicación de jurisprudencia y resoluciones de los juzgados y salas contencioso-administrativas**, incluyendo las decisiones de las salas de la Corte Suprema que conocen los recursos de casación y apelación en materia contencioso-administrativa.
14. **Implementar una base de datos pública sobre las multas impuestas a los abogados litigantes en los juzgados contencioso-administrativos** a fin de generar pautas de transparencia para

favorecer la elección, por parte del usuario, del profesional que defenderá su caso. La base de datos deberá presentar información sobre el nombre del abogado, su número de colegiatura, la cantidad de multas impuestas por año y el tipo de multas impuestas. Esta base de datos se puede difundir por medio de la página Web del Poder Judicial, así como mediante los periódicos murales de los mismos locales judiciales. Es indispensable, paralelamente, uniformizar criterios con los jueces para la imposición de multas a ciudadanos que muestren determinado tipo de conductas.

AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

15. **Modificar el artículo 8º de la Ley Nº 27584 que regula el proceso contencioso-administrativo para ampliar la competencia territorial en estos procesos.** La normativa actual obliga a interponer la demanda en el lugar del domicilio de la entidad demandada, trasladando directamente costos al administrado. Su reforma debe abrir la posibilidad de demandar en el domicilio del demandante. Con ello se logrará no sólo eliminar una fuerte barrera geográfica para el acceso a la justicia, sino también económica.
16. **Modificar el artículo 14º de la Ley Nº 27584 que regula el proceso contencioso-administrativo para delimitar adecuadamente la participación del Ministerio Público como dictaminador,** de modo tal que el proceso se desarrolle y la sentencia respectiva se emita en plazos razonables.

17. **Modificar el artículo 27º de la Ley Nº 27584 que regula el proceso contencioso-administrativo para eliminar las limitaciones a la actividad probatoria, restringida actualmente a lo actuado en el procedimiento administrativo,** en concordancia con una plena tutela jurisdiccional efectiva para favorecer el derecho a probar que le asiste a las partes.
18. **Debatir las propuestas de reformas a la Ley Nº 27584 que regula el proceso contencioso-administrativo, elaboradas por la Comisión Técnica creada para tal efecto mediante Resolución Ministerial Nº 026-2006-JUS,** entre las que se encuentran las reformas mencionadas anteriormente respecto a los artículos 8º, 14º y 27º.
19. **Debatir y aprobar la ley que determine cuáles son los bienes embargables del Estado** a fin de facilitar la ejecución de las sentencias judiciales en materia pensionaria contra el Estado, garantizando así la tutela jurisdiccional efectiva.
20. **Establecer un plazo máximo legal de dos años para el cumplimiento de sentencias en materia previsional con obligación de dar suma de dinero,** a fin de que el pensionista que obtenga una sentencia favorable pueda gozar de sus beneficios declarados judicialmente.
21. **Impulsar la implementación progresiva del procedimiento administrativo virtual,** en cada una de sus fases. Su desarrollo requiere de modificaciones a la Ley del Procedimiento Administrativo General que, a la fecha, sólo

permite la notificación por correo electrónico. Esta medida se enmarcaría dentro de los objetivos de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico, aprobada mediante Resolución Ministerial 274-2006-PCM, del 25 de junio del 2006.

AL PODER EJECUTIVO

- 22. Promover, a través del Ministerio de Justicia, la presentación y debate público de las reformas a la Ley N° 27584 que regula el proceso contencioso-administrativo, elaboradas por la Comisión Técnica creada para tal efecto mediante Resolución Ministerial N° 026-2006-JUS.** Entre estas reformas se propone ampliar la competencia territorial en estos procesos (artículo 8°), delimitar la intervención del Ministerio Público como dictaminador (artículo 14°) y eliminar las restricciones a la actividad probatoria (artículo 27°).
- 23. Promover, a través del Ministerio de Justicia, la presentación y debate público de un proyecto de ley que determine cuáles son los bienes embargables del Estado** a fin de facilitar la ejecución de las sentencias judiciales en materia pensionaria contra el Estado, garantizando así la tutela jurisdiccional efectiva.
- 24. Establecer como política, en lo referente al cumplimiento de fallos judiciales, que las sentencias en materia previsional con obligación de dar suma de dinero se cumplan en un plazo máximo de dos años,** a fin de que el pensionista que obtenga una sentencia favorable

pueda gozar de sus beneficios declarados judicialmente.

25. **Implementar el Tribunal Administrativo Previsional creado mediante la Ley N° 28040**, publicada el 25 de julio del 2003, a fin de contar con un órgano que establezca criterios uniformes sobre la interpretación de la legislación previsional y el desarrollo de los respectivos procedimientos administrativos, en la perspectiva de una mejor y más rápida resolución de las controversias sobre pensiones en sede administrativa.
26. **Otorgar los recursos necesarios para la implementación del procedimiento administrativo virtual**, en cada una de sus fases y, en especial, para el soporte tecnológico.
27. **Otorgar los recursos necesarios al Poder Judicial** para el funcionamiento de la subespecialidad previsional al nivel de los juzgados contencioso–administrativos y la incorporación progresiva de nuevos juzgados contencioso–administrativos en Lima.

A LA OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL Y A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GENERAL

28. **Implementar centros u oficinas de atención especializada en las entidades públicas con mayor flujo de jubilados, tanto en modalidad física** (oficinas que no necesariamente deben estar ubicadas en los locales de cada entidad pública, sino

que pueden descentralizarse en función a la concentración geográfica de quienes recurren a ella) **como virtual** (centros de consulta y respuesta en las páginas Web).

En los casos en que ya exista este tipo de servicio, se recomienda su repotenciación pues los administrados desconocen sus derechos y, en general, cómo transcurre un procedimiento administrativo. Para mejorar la calidad de este servicio se deben realizar permanentes consultas con los mismos usuarios (encuestas, grupos focales o entrevistas). Los empleados que laboren en estos centros u oficinas de atención deberán recibir capacitación sobre el funcionamiento y trámites de la entidad pública, los derechos de quienes atiende y sobre buenas prácticas en la comunicación con quienes solicitan sus servicios.

- 29. Desarrollar periódicamente campañas de información y capacitación dirigidas al público usuario de cada entidad pública**, en temas como: (i) importancia de consultar el caso con especialistas; (ii) gestión de los trámites de las solicitudes más frecuentes; (iii) procesos de impugnación de las resoluciones administrativas; (iv) tipos de impugnaciones y casos en los que se aplican; (v) significado e interpretación del silencio administrativo, entre otros que se consideren importantes. El beneficio de implementar estos mecanismos de comunicación con el usuario radica en consolidar una mejor preparación del administrado para afrontar su solicitud y las posibles impugnaciones que se puedan plantear.

30. **Crear formatos estándares para la presentación de medios impugnatorios, especialmente en los casos más frecuentes**, para facilitar así el cumplimiento de las formalidades que la Ley del Procedimiento Administrativo General exige para estos escritos, así como favorecer su admisión por parte de la Administración. Estos formatos favorecerían al administrado un pleno acceso a la vía previa administrativa.
31. **Implementar un sistema de publicación de las resoluciones administrativas en las respectivas páginas Web de las entidades públicas**, de tal forma que las decisiones de la Administración se vuelvan transparentes y predecibles, propiciando así mayores niveles de confianza de la población en su actuación. La confidencialidad de las partes en el procedimiento se puede mantener eliminando datos que los identifiquen (nombres, número de documentos de identidad y domicilio).
32. **Implementar un sistema interno de seguimiento aleatorio para la revisión de estándares de calidad de las resoluciones administrativas**, tales como el estudio individual de cada caso, el uso de un lenguaje que facilite la comprensión, motivación precisa y detallada de las resoluciones, relación precisa entre lo solicitado por el administrado y lo respondido por la Administración, entre otros. El objetivo de este sistema es corregir aquellos errores que luego pueden conducir al administrado a impugnar en sede judicial las resoluciones administrativas. Se

evitaría así una carga no sólo para el particular, sino también para la Administración y el Poder Judicial, y se crearía la posibilidad de generar ahorros para el Estado.

- 33. Implementar progresivamente el procedimiento administrativo virtual**, en cada una de sus fases. Su desarrollo requiere no sólo del impulso legal por parte del Congreso, sino también que el Ejecutivo facilite los recursos para su implementación. A su vez, corresponderá a cada entidad asumir el compromiso institucional de poner en práctica este proyecto. Su implementación se puede desarrollar en etapas que sigan la siguiente secuencia: (i) información completa sobre trámites; (ii) absolución de consultas y asesorías; (iii) disposición de formatos virtuales para solicitudes e impugnaciones; (iv) publicidad de resoluciones administrativas; (v) recepción de solicitudes; y (vi) recepción de medios impugnatorios.

AL CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA

- 34. Mantener entre sus parámetros de selección y nombramiento de magistrados temas vinculados a la organización y gestión del despacho judicial**, tal como se establece en el actual artículo III, inciso g), del Título Preliminar del Reglamento de Concursos para la selección y nombramiento de jueces y fiscales, aprobado por la Resolución N° 322-2006-CNM, publicada en *El Peruano* el 20 de noviembre del 2006.

A LA ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA

35. Fortalecer a través de cursos y seminarios los conocimientos sobre Derecho Administrativo, el proceso contencioso-administrativo y la gestión del despacho judicial, tomando como base los problemas centrales por los que actualmente atraviesa la justicia contencioso-administrativa, para así potenciar mayores competencias en los magistrados para la atención de los casos y las tareas de su despacho.

ANEXO

RESOLUCIÓN DEFENSORIAL N° 0024-2007/DP

Lima, 30 de mayo del 2007

VISTO:

El Informe Defensorial N° 121, denominado “*Propuestas para una reforma de la Justicia Contencioso–Administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia*”, elaborado por la Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.

CONSIDERANDO:

Primero.- Competencia de la Defensoría del Pueblo.

De acuerdo con el artículo 162° de la Constitución Política del Perú y con el artículo 1° de la Ley N° 26250, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, esta institución se ha configurado como un órgano constitucional autónomo que se encarga de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, la supervisión de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

En el marco de este mandato, la Defensoría del Pueblo ha establecido, como una de sus líneas de trabajo institucional, la reforma del sistema de justicia, toda vez que de su buen funcionamiento depende en gran medida la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, el control en el ejercicio del poder y, en definitiva, la garantía

última del Estado constitucional. Muestras de este trabajo son el Informe Defensorial N° 32, *“El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas: el caso de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema”*, así como los recientes Informes Defensoriales N° 109, *“Propuestas básicas de la Defensoría del Pueblo para la reforma de la justicia en el Perú”*, y N° 119, *“Justicia de Paz Letrada en comisarías: una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana”*.

Segundo.- Importancia de la justicia contencioso-administrativa. Para la Defensoría del Pueblo, el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales de esta especialidad es particularmente importante pues se trata de instancias competentes para pronunciarse sobre las demandas de los administrados, mediante las cuales impugnan las actuaciones administrativas que –en su opinión– afectan sus derechos. De modo particular, son órganos que conocen controversias sobre materia pensionaria, en las cuales las partes demandantes son personas con más de 60 años de edad. Para analizar su actual situación, la Defensoría ha realizado una investigación a partir de la revisión de 946 expedientes del 1° al 4° juzgado contencioso–administrativo del distrito judicial de Lima, que fueron archivados entre los años 2005 y 2006. El trabajo de campo duró dos meses y se realizó entre la primera semana de octubre y la primera semana de diciembre del 2006.

Tercero.- Controversias sometidas a los juzgados contencioso-administrativos. La complejidad del trabajo de los juzgados contencioso–administrativos se pone de manifiesto en la amplitud de temas que llegan a conocer y de entidades públicas que pueden ser demandadas ante estos órganos. En su mayoría, los casos que conocen versan sobre materia previsional (67%) y,

en menor medida, sobre resoluciones administrativas concernientes al personal de la Administración Pública (12%). El porcentaje restante (21%) abarca una variedad de temas, como licencias y autorizaciones municipales, propiedad, transporte, construcción, temas registrales, entre otros. Además, el 15% de los casos que conoce tratan sobre temas relacionados con el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. En lo referente a las entidades demandadas, un número importante de casos se relaciona con la Oficina de Normalización Previsional (35%), tras el cual aparecen Essalud (24%), ministerios (17%), municipalidades (13%) y un amplio grupo de entidades públicas como las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú (PNP), las entidades que brindan servicios públicos, las universidades públicas, los organismos reguladores, el Banco de la Nación, el Poder Judicial, el Ministerio Público, entre otras.

Cuarto.- Grupo vulnerable que es parte frecuente en los procesos contencioso-administrativos. La mayor parte de la carga de trabajo en los juzgados contencioso-administrativos es de tipo previsional (67%), siendo 62 años la edad promedio de las personas involucradas en estos casos al iniciarse el proceso judicial, lo que motiva la adopción de medidas urgentes para garantizar efectivamente el derecho de acceso a la justicia de este importante sector vulnerable de la sociedad.

Quinto.- Carga procesal. Al cierre del 2006, la carga procesal promedio por juzgado contencioso-administrativo –primera instancia en la gran mayoría de casos– fue de 3,039 expedientes. Sin embargo, este promedio no debe dejar de lado el hecho de que algunos juzgados contencioso-administrativos cuentan con cerca de 6,000 expedientes.

Sexto.- Duración del proceso contencioso-administrativo. De acuerdo con los datos recogidos, un proceso de primera instancia dura un promedio de un año y diez meses hasta la sentencia. Si ésta es apelada, el proceso en segundo grado dura un promedio de un año y tres meses más. De interponerse el recurso de casación se tendrá que esperar dos años y seis meses adicionales hasta la resolución final. En total, el promedio de duración de un proceso contencioso-administrativo, en todas sus etapas, es de cinco años y siete meses.

Séptimo.- Los administrados en la vía previa administrativa. El estudio de los expedientes judiciales permitió identificar un conjunto de problemas en la vía previa administrativa, pues la preparación de los ciudadanos es escasa para afrontar este procedimiento. Entre las tareas que deberá enfrentar se pueden detallar: a) informarse sobre las normas que sustentan los derechos para su solicitud o defensa (leyes, decretos, directivas, resoluciones, ordenanzas u cualquier otro dispositivo legal); b) buscar y acceder a esa información, entender los tecnicismos y la redacción de esas normas; y c) entender e invocar las normas pertinentes a su caso concreto. Esa dificultad se agrava por el hecho de que no siempre se consulta a un abogado durante el procedimiento administrativo. La falta de conocimiento por parte de un administrado sobre cómo afrontar un procedimiento administrativo influye negativamente en la resolución de su caso en esta vía.

Octavo.- Conducta y preparación de los abogados. En los juzgados contencioso-administrativos se han identificado a dos tipos de abogados que intervienen en los referidos procesos. Uno minoritario –casi siempre en la defensa de la Administración– que maneja

adecuadamente los temas y realiza un seguimiento constante de sus casos, y otro mayoritario –casi siempre en la defensa del administrado– con características opuestas.

El resultado final de cómo influye el trabajo de los abogados de baja calidad se puede resumir en las siguientes cifras: (i) sólo el 26% de las demandas presentadas fueron admitidas; (ii) sólo en el 10% de las demandas presentadas se llega a un pronunciamiento de fondo (sentencia) en primera instancia; (iii) el 68% de las sentencias de primera instancia no favorece al demandante; (iv) el 68% de las apelaciones que son resueltas no favorece al demandante; (v) en un 2% de las demandas, la participación del abogado se limitó a prestar su firma.

Noveno.- Acceso a la justicia. Respecto de la actuación del juez al momento de la admisión de las demandas o en el transcurso del proceso, la investigación realizada mostró evidencias tanto negativas como positivas sobre el particular. De estas últimas, la constante se advierte en la actitud de los jueces a favor de la admisión de demandas cuya redacción no aporta claridad sobre lo que se desea plantear. En el otro extremo se ubican resoluciones que condicionan la admisión a requisitos que bien podrían subsanarse luego, manteniéndose aún la posibilidad de rechazar la demanda si ello no ocurre.

En la misma línea de las barreras que restringen el acceso a la justicia, se debe hacer mención del artículo 8º de la Ley N° 27584, Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, que sólo permite presentar demandas ante el juez del lugar de domicilio del demandado o del lugar donde se produjo la actuación que se desea

impugnar. El privilegio está puesto netamente en la Administración –casi siempre, la parte demandada–, cuyas entidades principales se encuentran ubicadas principalmente en la capital. Por consiguiente, será el demandante quien, en su intento de revocar situaciones que lo afectan, deberá sortear la barrera geográfica y luego la económica que implica llevar su caso en la capital.

Décimo.- Organización y gestión del despacho contencioso-administrativo. Se identificó una serie de fallas que afectan el eficiente funcionamiento de los juzgados contencioso–administrativos, originadas por las deficiencias en el diseño de una política judicial. Estas obedecen a factores estructurales, pues los conceptos de planificación, gestión, administración u organización no se abordan en las Facultades de Derecho.

Los problemas se acrecientan porque los órganos de dirección del Poder Judicial suelen adoptar medidas de cambio, las cuales son, por lo general, poco consultadas con quienes luego las aplicarán, es decir, con los jueces, el personal jurisdiccional y el personal auxiliar, quienes conocen mejor el trabajo diario y la posibilidad de éxito de esas propuestas. Por tal motivo, los objetivos entre la política judicial y los del despacho judicial carecen de la vinculación necesaria para articular una estructura sólida y homogénea en su funcionamiento.

Por otro lado, la organización y gestión del despacho judicial se ven afectadas porque los jueces no son especialistas en gestión, planificación o administración en general. La distribución del trabajo se enfoca en la persona y no en la funcionalidad que debe darse al sistema.

Asimismo, el tiempo del juez también suele estar dedicado al control y seguimiento de tareas administrativas que no necesitan de su razonamiento jurídico, pero que le restan valioso tiempo. En ocasiones es el personal jurisdiccional quien también debe darle tiempo a la realización de estas labores.

Undécimo.- Calificación de las demandas. Del 100% de demandas revisadas, el 41% integra a las que fueron calificadas como improcedentes y el 33% identifica a las inadmisibles. En cada juzgado, aproximadamente entre una y tres personas se dedican a tiempo completo o medio tiempo a las tareas de calificación, con un ritmo de productividad individual promedio de 12 calificaciones por semana. A esto deben agregarse las tareas conexas a la calificación de las demandas que también constituyen una fuerte carga de trabajo: recepción de la demanda en mesa de partes, su traslado al juzgado, preparación del expediente, descargo en el sistema informático, elaboración de la cédula de notificación y otras.

Duodécimo.- Notificaciones. En la actualidad, entre la emisión y recepción por parte del usuario, una notificación demanda un promedio de 21 días. Un 36% de las notificaciones requiere menos de 10 días, el 35% demora entre 11 y 20 días y el restante 29% necesita más de 20 días hasta llegar al destinatario. En un proceso con el mínimo de notificaciones posibles (admisión, contestación, saneamiento del proceso, dictamen fiscal, expediente listo para sentenciar y sentencia), el 21% del tiempo del proceso se habrá dedicado exclusivamente a notificar. La gran demora que ocasiona puede incrementar en un mínimo de 27% el tiempo promedio de un proceso cualquiera.

Decimotercero.- Intervención del Ministerio Público. En todo proceso contencioso-administrativo (primera instancia, segundo grado y casación) está prevista la participación del Ministerio Público mediante la emisión de un dictamen fiscal no vinculante que debería apoyar al pronunciamiento de cada sentencia. En el trabajo de campo se pudo observar que la utilidad del dictamen fiscal es muy reducida, salvo contadas excepciones. Sólo el 18% de las sentencias de primera instancia se basa en lo especificado en el dictamen fiscal, porcentaje que baja a 7% en apelación y 6% en casación. De otro lado, el tiempo que tardan las Fiscalías en emitir el dictamen fiscal en primera instancia es prolongado: 79 días en promedio.

Decimocuarto.- Limitación de la actividad probatoria. Una restricción a la tutela jurisdiccional efectiva ha sido consagrada en el artículo 27° de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, donde se establece que la actividad probatoria se restringe a lo actuado en el procedimiento administrativo. De forma excepcional, procede la actuación de pruebas de oficio por mandato del juez, excepcionalidad confirmada con la escasa frecuencia de su uso (1% de los casos admitidos).

Decimoquinto.- Excepciones, nulidades, apelaciones de resoluciones que no finalizan el proceso y multas. El proceso contencioso-administrativo consta de pocos actos procesales, lo cual limita que la parte demandada interponga recursos con el único fin de retrasar el avance del proceso. Las opciones que aún aportan cierto margen para ese fin son el planteamiento de excepciones, nulidades y apelaciones de resoluciones que no finalizan el proceso. La frecuencia de las nulidades es prácticamente inexistente. En el caso de las apelaciones,

la cifra también es baja (3% de los casos admitidos), al igual que el número de las que fueron declaradas fundadas (13%).

En el caso de las excepciones, tanto en los procesos previsionales como no previsionales, el 28% de los casos admitidos fue objeto del planteamiento de alguna de ellas. Si bien el planteamiento de la excepción no es frecuente, la oportunidad en su uso sí parece evidenciar rasgos de estrategias dilatorias. Se debe considerar, al respecto, que sólo el 10% de las apelaciones de las excepciones en procesos previsionales y el 24% concerniente a las de materia no previsional fueron declaradas fundadas. Pero, a pesar de que cierto porcentaje de excepciones parece obedecer a estrategias dilatorias, la aplicación de multas ha sido ínfima. En primera instancia, apenas se detectaron dos multas de un total de 946 procesos analizados. En segundo grado no se halló ninguna.

Decimosexto.- Empleo de medios impugnatorios.

La impugnación de los fallos judiciales representa la manifestación de inconformidad de la parte afectada. Pero no todos apelan, a pesar de tener una sentencia en su contra, pues apelar significa no sólo cuestionar judicialmente el pronunciamiento del juez, sino también incurrir en un mayor gasto económico, cansancio psicológico e inversión de tiempo.

En primera instancia, el 3% de los casos analizados culminó con sentencia estimatoria y el 7% con sentencia desestimatoria. Los otros casos concluyeron por otras razones (abandono, desistimiento, etcétera).

Las salas especializadas en lo contencioso-administrativo casi siempre confirmaron el fallo impugnado por una de

las partes (74%). Pocas veces se revocó (16%) y, en una proporción menor, el fallo se anuló (10%).

En cuanto a las resoluciones que fueron objeto de casación, el principal motivo de la formulación de este pedido fue la incorrecta o indebida interpretación de una norma (86%). En cuanto a su resolución, la tendencia fue a desestimar la casación, dato que se apoya en el 76% de casaciones resueltas de esa forma.

Decimoséptimo.- Cumplimiento de las sentencias.

En los pocos casos que terminaron con sentencia (10%) se observó que los fallos favorables al demandante no siempre fijaron los plazos para que la Administración los cumpla, contraviniéndose de este modo la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo (artículo 39º) y ocasionando problemas para el cumplimiento de los fallos.

Si bien cualquier persona con una sentencia favorable puede solicitar al juez contencioso-administrativo el embargo de bienes del Estado, cuando éste no cumpla voluntariamente la sentencia judicial que lo favorece, el marco legal de la ejecución de sentencias —en los últimos 10 años— ha sido poco favorable al administrado, pues no existe una ley que de forma expresa establezca cuáles son los bienes del Estado que pueden ser sujetos de embargo.

Para facilitar el cumplimiento de sentencias que establecen una obligación de pago a cargo del Estado, el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia de los expedientes acumulados N° 0015-2001-AI, N° 0016-2001-AI y N° 0004-2002-AI, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 1 de febrero del 2004, determinó que su ejecución debía darse en un plazo razonable cuya duración

no debería ser mayor de cinco años. En principio, este plazo máximo resulta adecuado, pero se debe hacer una excepción en el caso de los pensionistas que cuentan con una sentencia judicial a su favor. Se debe tomar en consideración que, en promedio, un pensionista inicia su proceso contencioso-administrativo a los 62 años y puede culminarlo a los 67, si el caso llega hasta el recurso de casación. Agregándole otros cinco años para que se materialice el pago de su sentencia se obtiene la cifra de 72 años, lo que es mayor a la esperanza de vida promedio en el país (70 años).

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- APROBAR el Informe Defensorial N° 121, denominado ***“Propuestas para una reforma de la Justicia Contencioso-Administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia”***, elaborado por la Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.

Artículo Segundo.- RECOMENDAR al Poder Judicial:

1. **CREAR** en el distrito judicial de Lima la subespecialidad previsional al nivel de los juzgados contencioso-administrativos, en atención a la clara distinción entre materias que se observa en su carga procesal y el manejo diferenciado de casos que se presenta. Entre el 60% y 70% de los juzgados contencioso-administrativos deben ser de esta subespecialidad, lo que conducirá a una mayor preparación del juez y de su personal para atender, tramitar e interpretar este tipo de casos, favoreciendo la agilidad, rapidez y predictibilidad de los procesos.

2. CREAR progresivamente un número mayor de juzgados contencioso–administrativos, a partir de la medición de la actual carga procesal, la complejidad de las causas y las perspectivas de incremento de las demandas. Esta evaluación previa permitirá obtener parámetros más confiables y exactos sobre la verdadera carga de trabajo y la productividad de cada despacho a fin de facilitar la toma de decisiones futuras en cuanto a redistribución de carga procesal, reconversión de juzgados y creación de nuevos órganos jurisdiccionales.
3. CREAR la plaza de Administrador para los juzgados contencioso–administrativos, tal como actualmente existe en otros órganos jurisdiccionales, en la medida que así lo permitan las leyes de presupuesto. Su proceso de implementación debe ser gradual. Sus funciones iniciales podrían ser: (i) coordinaciones logísticas menores; (ii) entrega y distribución de documentos; (iii) fotocopia de expedientes; (iv) coordinación sobre personal; y (v) otras que se crea convenientes.
4. CREAR en forma transitoria entre dos y cuatro juzgados calificadores de demandas en materia contencioso–administrativa, número que puede variar en función del mayor o menor ingreso de demandas. El trabajo de los juzgados calificadores será un primer filtro de las demandas para depurar los casos cuyo fondo luego será conocido y discutido. Cuando las demandas sean admitidas, notificadas y ello conste en el expediente, éstas se deberán trasladar a los otros juzgados para su trámite correspondiente.

5. **IMPLEMENTAR** la notificación por correo electrónico de manera gradual, apoyándose en la base legal existente (el Código Procesal Civil faculta la notificación por correo electrónico a pedido de parte). La propuesta debe incentivar su uso entre las partes y sus abogados, con miras a hacerlo obligatorio en un mediano plazo. El beneficio para el usuario reside en la menor duración de su proceso, que se reduciría, como mínimo, en un 27%. El éxito de esta propuesta depende de tomar en cuenta varios factores, siendo los principales: (i) la gradualidad en su implementación para no colisionar con patrones culturales acostumbrados a procesos por escrito; (ii) realizar campañas de difusión con abogados y justiciables sobre la notificación electrónica y sus ventajas en tiempo y costos; (iii) habilitar centros de consulta de notificaciones electrónicas en lugares estratégicos (por ejemplo, en los colegios de abogados); y (iv) en el mediano plazo, modificar el artículo 163° del Código Procesal Civil para aplicar la obligatoriedad progresiva en la notificación de ciertos actos procesales.
6. **REALIZAR** estudios técnicos sobre las razones que motivan la presentación de demandas ante los juzgados contencioso-administrativos, en el entendido de que sólo mediante el acercamiento a éstas se podrá identificar las conductas de las entidades públicas que son contrarias a los derechos del administrado y que originan el inicio de procesos ante estos juzgados. A la vez, se podrá determinar (y luego desincentivar) conductas litigiosas sin mayor fundamento jurídico.

7. MEJORAR los sistemas estadísticos del despacho judicial para que registren tendencias y productividad del personal. La utilidad de los sistemas estadísticos debe ser repotenciada para que el juez conozca el ritmo de su trabajo y el de su personal, y pueda tomar decisiones que contribuyan a la eficiencia del despacho. Los resultados estadísticos de los juzgados contencioso-administrativos deben permitir una mejor toma de decisiones sobre esta especialidad.
8. CREAR espacios periódicos de discusión jurisprudencial entre los jueces y vocales contencioso-administrativos con el objetivo de formar criterios uniformes en los siguientes puntos: (i) admisión de demandas, (ii) admisión de excepciones, (iii) resolución de casos más comunes, (iv) resolución de casos controversiales, y (v) imposición de multas a abogados, entre otros.
9. CREAR espacios periódicos de discusión sobre problemas y propuestas relacionadas con el despacho judicial con la participación de jueces y vocales contencioso-administrativos. El sentido de esta recomendación tiene dos orientaciones. La primera es otorgar el debido espacio a los problemas que se generen en el trabajo diario y, la segunda, analizar problemas más graves que requieren de un estudio más detenido. La participación en estos grupos no puede ser aislada del personal jurisdiccional y auxiliar, pues ellos conocen muy de cerca los problemas que se presentan en cada caso.
10. PROPONER proyectos de ley sobre modificaciones a la Ley N° 27584, Ley que regula el proceso contencioso-

administrativo, con el propósito de ampliar la competencia territorial en estos procesos (artículo 8º), delimitar la intervención del Ministerio Público como dictaminador (artículo 14º) y eliminar las restricciones a la actividad probatoria (artículo 27º).

11. REVISAR y MEJORAR los formatos y modelos de resoluciones que emplean los juzgados con el fin de homogeneizarlos de acuerdo con completas y correctas interpretaciones jurídicas y criterios jurisprudenciales que cumplan sólidamente con argumentar cada caso sin perder la debida individualización, y no perjudicar al usuario.
12. ELABORAR una guía para que la redacción de resoluciones judiciales permita que éstas se conviertan en un verdadero mecanismo de comunicación entre el juez y las partes. Esta propuesta busca elevar la calidad de las resoluciones judiciales a fin de que las partes comprendan cómo se desarrollan las diferentes etapas de su proceso.
13. IMPLEMENTAR en la página web del Poder Judicial un sistema de publicación de jurisprudencia y resoluciones de los juzgados y salas contencioso-administrativas, incluyendo las decisiones de las salas de la Corte Suprema que conocen los recursos de casación y apelación en materia contencioso-administrativa.
14. IMPLEMENTAR una base de datos pública sobre las multas impuestas a los abogados litigantes en los juzgados contencioso-administrativos, a fin de generar pautas de transparencia para favorecer la elección, por parte del usuario, del profesional que

defenderá su caso. La base de datos deberá presentar información sobre el nombre del abogado, su número de colegiatura, la cantidad de multas impuestas por año y el tipo de multas impuestas. La difusión de esta base de datos se puede dar por medio de la página web del Poder Judicial, así como de periódicos murales de los mismos locales judiciales. Paralelamente, es indispensable uniformizar criterios con los jueces para la imposición de multas en determinado tipo de conductas.

Artículo Tercero.- RECOMENDAR al Congreso de la República:

1. MODIFICAR el artículo 8º de la Ley N° 27584, Ley que regula el proceso contencioso- administrativo, para ampliar la competencia territorial en estos procesos. La normativa actual obliga a interponer la demanda en el lugar del domicilio de la entidad demandada, trasladando directamente costos al administrado. Su reforma debe abrir la posibilidad de que el demandante interponga la demanda en el lugar de su domicilio. Con ello se logrará no sólo eliminar una fuerte barrera geográfica para el acceso a la justicia, sino también económica.
2. MODIFICAR el artículo 14º de la Ley N° 27584 para delimitar adecuadamente la participación del Ministerio Público como dictaminador, de modo tal que el proceso se desarrolle y la sentencia respectiva se emita en plazos razonables.
3. MODIFICAR el artículo 27º de Ley N° 27584 para eliminar las limitaciones a la actividad probatoria, actualmente restringida a lo actuado en el

procedimiento administrativo, en concordancia con una plena tutela jurisdiccional efectiva para favorecer el derecho a probar que asiste a las partes.

4. DEBATIR las propuestas de reformas a la Ley N° 27584 elaboradas por la Comisión Técnica creada para tal efecto mediante Resolución Ministerial N° 026-2006-JUS, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de enero del 2006, entre las que se encuentran las reformas mencionadas anteriormente respecto a los artículos 8°, 14° y 27°.
5. DEBATIR y APROBAR la ley que determine cuáles son los bienes embargables del Estado a fin de facilitar la ejecución de las sentencias judiciales en materia pensionaria contra el Estado, garantizando así la tutela jurisdiccional efectiva.
6. ESTABLECER un plazo máximo legal de dos años para el cumplimiento de sentencias en materia previsional con obligación de dar suma de dinero, a fin de que el pensionista que obtenga una sentencia favorable pueda gozar de sus beneficios declarados judicialmente .
7. IMPULSAR la implementación progresiva del procedimiento administrativo virtual, en cada una de sus fases. Su desarrollo requiere de modificaciones a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que, a la fecha, sólo permite la notificación por correo electrónico. Esta medida se enmarcaría dentro de los objetivos de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 274-2006-PCM, del 25 de junio del 2006.

Artículo Cuarto.- RECOMENDAR al Poder Ejecutivo:

1. **PROMOVER**, a través del Ministerio de Justicia, la presentación y debate público de las reformas a la Ley N° 27584, Ley que regula el proceso contencioso-administrativo, elaboradas por la Comisión Técnica creada para tal efecto mediante Resolución Ministerial N° 026-2006-JUS, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de enero del 2006. Las reformas que se proponen consisten en ampliar la competencia territorial en estos procesos (artículo 8°), delimitar la intervención del Ministerio Público como dictaminador (artículo 14°) y eliminar las restricciones a la actividad probatoria (artículo 27°).
2. **PROMOVER**, a través del Ministerio de Justicia, la presentación y debate público de un proyecto de ley que determine cuáles son los bienes embargables del Estado a fin de facilitar la ejecución de las sentencias judiciales en materia pensionaria contra el Estado, garantizando así la tutela jurisdiccional efectiva.
3. **ESTABLECER** como política, en lo referente al cumplimiento de fallos judiciales, que las sentencias en materia previsional con obligación de dar suma de dinero se cumplan en un plazo máximo de dos años.
4. **IMPLEMENTAR** el Tribunal Administrativo Previsional creado mediante la Ley N° 28040, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de julio del 2003, a fin de contar con un órgano que establezca criterios uniformes sobre la interpretación de la legislación previsional y el

desarrollo de los respectivos procedimientos administrativos, en la perspectiva de una mejor y más rápida resolución de las controversias sobre pensiones en sede administrativa.

5. OTORGAR los recursos necesarios a las entidades de la Administración Pública para la implementación del procedimiento administrativo virtual en cada una de sus fases y, en especial, para el soporte tecnológico.
6. OTORGAR los recursos necesarios al Poder Judicial para el funcionamiento de la subespecialidad previsional al nivel de los juzgados contencioso-administrativos y la incorporación progresiva de nuevos juzgados de este tipo en Lima.

Artículo Quinto.- RECOMENDAR a la Oficina de Normalización Provisional (ONP) y a la Administración Pública en general:

1. IMPLEMENTAR centros u oficinas de atención especializada en las entidades públicas con mayor flujo de jubilados, tanto en modalidad física (oficinas que no necesariamente deben estar ubicadas en los locales de cada entidad pública, sino que se pueden descentralizar en función de la concentración geográfica de quienes recurren a ella) como virtual (centros de consulta y respuesta en las páginas web).

En los casos en que ya exista este tipo de servicio, se recomienda su repotenciación pues los administrados desconocen sus derechos y, en general, cómo transcurre un procedimiento administrativo. Para mejorar la calidad de este

servicio se deben realizar permanentes consultas con los mismos usuarios (encuestas, grupos focales o entrevistas). Los empleados que laboren en estos centros u oficinas de atención deberán recibir capacitación sobre el funcionamiento y trámites de la entidad pública, los derechos de quienes atiende, así como sobre buenas prácticas en la comunicación con quienes solicitan sus servicios.

2. DESARROLLAR periódicamente campañas de información y capacitación dirigidas al público usuario de cada entidad pública, en temas como: (i) importancia de consultar el caso con especialistas; (ii) gestión de los trámites de las solicitudes más frecuentes; (iii) procesos de impugnación de las resoluciones administrativas; (iv) tipos de impugnaciones y casos en los que se aplican; (v) significado e interpretación del silencio administrativo, entre otros que se consideren importantes. El beneficio de implementar estos mecanismos de comunicación con el usuario radica en consolidar una mejor preparación del administrado para afrontar su solicitud y las posibles impugnaciones que pueda plantear.
3. CREAR formatos estándares para la presentación de medios impugnatorios, especialmente en los casos más frecuentes, para así facilitar el cumplimiento de las formalidades que la Ley del Procedimiento Administrativo General exige para estos escritos y, así, favorecer su admisión por parte de la Administración. Estos formatos favorecerían al administrado un pleno acceso a la vía previa administrativa.

4. IMPLEMENTAR un sistema de publicación de las resoluciones administrativas en las respectivas páginas web de las entidades públicas, de tal forma que las decisiones de la Administración se vuelvan transparentes y predecibles, propiciando así mayores niveles de confianza de la población en su actuación. La confidencialidad de las partes en el procedimiento se puede mantener eliminando datos que las identifiquen (nombres, número de documentos de identidad y domicilio).
5. IMPLEMENTAR un sistema interno de seguimiento aleatorio para la revisión de estándares de calidad de las resoluciones administrativas, tales como el estudio individual de cada caso, el uso de un lenguaje que facilite la comprensión, motivación precisa y detallada de las resoluciones, relación precisa entre lo solicitado por el administrado y lo respondido por la Administración, entre otros. El objetivo de este sistema es corregir aquellos errores que luego pueden llevar al administrado a impugnar en sede judicial las resoluciones administrativas. Se evitaría así una carga no sólo para el particular, sino también para la Administración y el Poder Judicial, además de generar ahorros para el Estado.
6. IMPLEMENTAR progresivamente el procedimiento administrativo virtual en cada una de sus fases. Su desarrollo requiere no sólo el impulso legal por parte del Congreso, sino también que el Ejecutivo facilite los recursos para su implementación. A su vez, corresponderá a cada entidad asumir el compromiso institucional de poner en práctica este proyecto. Su implementación se puede desarrollar en etapas que se ajusten a la siguiente secuencia: (i) información

completa sobre trámites; (ii) absolución de consultas y asesorías; (iii) disposición de formatos virtuales para solicitudes e impugnaciones; (iv) publicidad de resoluciones administrativas; (v) recepción de solicitudes; y (vi) recepción de medios impugnatorios.

Artículo Sexto.- RECOMENDAR al Consejo Nacional de la Magistratura:

1. **MANTENER** entre sus parámetros de selección y nombramiento de magistrados temas vinculados a la organización y gestión del despacho judicial, tal como se establece en el actual artículo III, inciso g), del Título Preliminar del Reglamento de Concursos para la selección y nombramiento de jueces y fiscales, aprobado por la Resolución N° 322-2006-CNM, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de noviembre del 2006.

Artículo Séptimo.- RECOMENDAR a la Academia de la Magistratura:

1. **FORTALECER** a través de cursos y seminarios los conocimientos sobre derecho administrativo, el proceso contencioso-administrativo y la gestión del despacho judicial, tomando como base los problemas centrales por los que actualmente atraviesa la justicia contencioso-administrativa para así potenciar mayores competencias en los magistrados para la atención de los casos y las tareas de su despacho.

Artículo Octavo.- ENCARGAR el seguimiento de las recomendaciones del Informe Defensorial N° 121 a la

Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.

Artículo Noveno.- INCLUIR la presente Resolución Defensorial en el Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27º de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Beatriz Merino Lucero
DEFENSORA DEL PUEBLO

Impreso en
Servicios Gráficos JMD
470-6420 / 472-8273
Mayo 2007