

# EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL PERÚ

*Dr. Gustavo Baca Corzo*

*Docente de la Facultad de Derecho, UNIFÉ*

**E**sta es una de las más importantes vías adjetivas en Europa, en América y en países de notoria influencia inglesa; sea que se hayan orientado por el sistema judicialista o por el francés. En nuestro Continente lo tenemos en México, Costa Rica, Venezuela, Colombia, Argentina, Uruguay, Brasil y Ecuador. Ahora, vamos a estrenarlo también en el Perú.

La gran mayoría de ciudadanos peruanos no sabíamos de qué se trataba, en qué consistía cercanamente este proceso, ni aún los magistrados de todos los niveles. Habíamos avanzado algunos conocimientos teóricos en España, México y Costa Rica, y aún aquí mismo, como antiguos alumnos del maestro Alberto Ruiz-Eldredge, magnífico profesor del curso de Derecho Administrativo en la vieja Universidad Nacional Mayor de San Marcos, que profundizamos cuando con nuestro colega de cátedra, Dr. Luis del Prado Paredes tuvimos que modernizar el sílabi del curso; acordando formar un pequeño equipo con los doctores Humberto Núñez Borja, Oscar Macedo López, Guillermo Gustavo Paredes y Alberto Quimper Herrera para reunirnos periódicamente, sea en Arequipa o en Lima, pues los profesores de otras universidades no podían por estar "muy ocupados" o simplemente por no interesarse en la materia.

Como ponentes, Luis del Prado y quien esto escribe, fichamos cuanto pudimos encontrar en la Biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, preparando próximas reuniones, cuando el gobierno del General Velasco Alvarado dictó el D.L. N° 18060 con lo cual se estableció en la Corte Suprema una tercera Sala de Asuntos Contencioso Administrativo, Laboral y de Derecho Público en general (art. 4°), iniciándose así la reforma del Poder Judicial el 24-12-1969.

Con uno de los integrantes del cenáculo en formación veníamos ganando un caso procedente de Ica, el cual fue elevado a la Suprema durante la reciente vi-

gencia del D.L. 18060, entregándose los autos a la Sala de flamante constitución: se reunieron sus integrantes y acordaron unánimemente remitirlos a la Primera Sala Civil. Estudiado el caso por los magistrados de ésta, los devolvieron a la Sala de origen, por no ser conforme. Y así, se produjo un interminable ir y venir del expediente, no obstante nuestros recursos aclaratorios, además de las explicaciones verbales.

Resultado: conoció y resolvió la Sala incompetente, o sea, la Primera Sala Civil. Y no obstante el triunfo de nuestra parte, el suscrito publicó el primer caso legal del contencioso administrativo en nuestro país, explicando legal y contrariamente el grave error del Tribunal Supremo; folleto que -con la debida tarjeta de atención- la entregamos personalmente a cada magistrado supremo. Sólo uno la comentó entre sus colegas: fue el Dr. Alejandro Bustamante Ugarte Cruz<sup>1</sup>.

Este tema lo hemos ampliado y nuevamente publicado en el mismo órgano de prensa especializada, como también en uno similar, mencionándolo distinguido coautor reciente que dedica su obra a esta abstrusa materia, aunque retrotrayéndola meramente a las Constituciones de 1979 y 1993; olvidando no solamente los Decretos Leyes 18060 y 18202, sino fundamentalmente del D.L. 17716, Art. 123 inc. 5°, en virtud del cual: "El Tribunal Agrario conoce y resuelve en segunda y última instancia administrativa agraria, no pudiendo ser contradichos sus fallos en lo judicial"<sup>2</sup>.

Hemos de dejar expresa constancia de que este D.L. 17716 de Reforma Agraria llena toda una época de notorias transformaciones político-social-económicas, con las que se puede o no estar de acuerdo -en todo o en parte-, pero que es preciso no silenciar.

El valioso y más completo libro sobre la materia publicado en nuestro país olvida -asimismo- siquiera decir una palabras sobre el acto fallido que significó el

1. BACA CORZO, G. *La jurisdicción contencioso administrativa en el Perú*. Separata de la Revista del Foro N°3 Lima, 1970; Ps. 113 a 129.
2. BACA CORZO, G. *Revista de Derecho y Ciencias Políticas UNMSM*, Vol 42, Lima, 1978; Revista del Foro -CAL. Año LXXVII N° 1: Enero -Junio 1990.

mandato constitucional del Art. 240° de la Carta de 1979. Recuérdese que el Gobierno del Presidente Belaúnde (1980-1985) remitió al Congreso el correspondiente proyecto elaborado por una Comisión designada por el Ministerio de Justicia; proyecto que la mayoría parlamentaria gobiernista AP-PPC lo encontró tan deficiente, que de inmediato lo devolvió, sin que jamás se realizara corrección alguna.

En verdad, dicho mandato constitucional viene a cumplirse recién a los 22 años de la vigencia de la Carta de 1979. Y esto hay que resaltarlo, afecte a quienes afectare.

Tampoco hay que olvidar el grueso yerro de los codificadores adjetivos del texto de 1992 (Decreto Legislativo N° 768) -incluyendo Comisión Revisora-, al considerarse dentro de la materia procesal civil asuntos que no lo son y que -en todo caso- debió decirse que se trataba de una manera de accionar meramente transitoria, como ya se había tenido el acierto de advertir en el decreto ley específico; más aún tratándose de un moderno código.

## LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Decíamos, que viene a cumplirse a los 22 años de haberse mandado dictar; reiteración que -a su vez- se repite en la de 1993 (Art. 148). Es la Ley N° 27584, de fecha 6-12-2001 y -agotada la *vacatio legis*- entró a regir el 7-1-2002.

A la excesiva demora de 22 años era, en verdad, una leve adición -altamente justificada- que le hubiera concedido un mayor tiempo para su divulgación y, sobre todo, para su dictado y análisis en las aulas universitarias y en los colegios de abogados; pudiendo haber entrado a regir desde el 2-1-2003; tiempo necesario para que su virtualidad jurídica lo fuera con todos los honores y facilidades consiguientes. A estas leyes de naturaleza innovadora y compleja es imprescindible rodearlas de toda la difusión y garantías. Lo que sucede es que -mejorando el olvido nefasto tradicional de anotar sólo a Lima, Callao y Balnearios- ahora se piensa en Lima, Arequipa y Trujillo, relegando a Cusco, Chiclayo, Piura, Puno, Iquitos y a todo el país, donde se enseña y aplica a lo largo y ancho de más de un millón de kiló-

metros cuadrados, muchos de éstos colocados por la naturaleza a varios miles de altura. La visión del Congreso es frecuentemente planimétrica y de espacios estrechos territoriales. El texto pudiera ser jurídicamente perfecto, pero es el debate parlamentario el que enriquece y da los contornos definitivos a las leyes, por lo que no es posible responsabilizar siempre a los autores de proyectos o a las comisiones ad hoc o a las dictaminadoras.

En el presente caso era indispensable una labor previa, no solamente por su carácter novedoso en nuestra realidad, sino por apoyarse también en la Ley N° 27444, que aparece recientemente, introduciendo modificaciones en el procedimiento administrativo general, ya que la incidencia procesal civil es menor por estar mejor conocida y notoriamente divulgada. Ojalá que ahora sí aparezca una obra explicativo-crítica del profesor Sagástegui Urteaga<sup>3</sup>, ya que ni la Comisión redactora ni la dictaminadora del Congreso han publicado la correspondiente Exposición de Motivos, siempre de tanta utilidad. Dicho tratadista es el llamado a hacerlo, dado su versación y su larga experiencia de los casos que ha tenido que defender como Procurador Público por varios años.

Acierto que sí debemos resaltar de la Comisión ad hoc es -entre otros- el numeral 15.1, que dice:

*“La representación y defensa de las entidades administrativas estará a cargo de la Procuraduría Pública competente o, cuando lo señale la norma correspondiente, por el representante judicial de la entidad debidamente autorizado”.*

Así queda incólume el principio de la personalidad jurídica: sólo ella podrá hacerse defender por quien o quienes ella misma acuerde, pudiendo recaer tal designación en el Procurador competente.

Recordemos que durante el gobierno del General Morales Bermúdez, un Procurador “defendió” a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, al denunciar ésta un gravísimo caso de fraude masivo de examen de ingreso, conducido por miembros de la Policía de Investigaciones. San Marcos toleró tal “defensa”, al no tener alternativa.

3. SAGÁSTEGUI URTEAGA, Pedro. *El proceso contencioso administrativo. ¿Qué es? / ¿Cómo es? / ¿Para qué sirve?* Lima (Gaceta Jurídica), 2000: ps. 111,112,113.