

# La profesionalización del Juez peruano en materia Contencioso Administrativa\*

Diego Zegarra Valdivia\*\*

## SUMILLA

En el siguiente artículo expone la actual situación de nuestros jueces en materia Proceso Contencioso Administrativo y centrándose en la relevancia que tiene la profesionalización de aquellos para alcanzar niveles óptimos en nuestro Poder Judicial. De este modo, el autor expone diversos criterios importantes, tanto a seguir como a reforzar, como la capacitación de diversos organismos al interior del Poder Judicial, los Plenos Jurisdiccionales en materia Proceso Contencioso Administrativo y los problemas relativos a la carga procesal. Además, para detallar esto con mayor precisión, el autor hace uso de cuadros estadísticos y demás herramientas que permiten tener una mirada fidedigna de la actual situación de nuestros jueces en materia Proceso Contencioso Administrativo para, así, arribar a conclusiones tanto positivas como críticas a tomar en cuenta.

## 1. Introducción

La profesionalización del juez peruano en materia Proceso Contencioso Administrativo es un proceso que durante los últimos diez años se ha desarrollado al interior del Poder Judicial con la finalidad de atender la demanda de justicia en materia Contencioso Administrativo, así como en el contexto de implementación de los planteamientos de reforma propuestos por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia – CERIAJUS.

El objetivo de este trabajo es dar cuenta precisamente de los principales aspectos de la profesionalización del juez peruano, como la capacitación en Derecho Administrativo, la realización de plenos jurisdiccionales y las medidas adoptadas en torno a la descarga procesal<sup>1</sup>.

## 2. Los jueces y el Proceso Contencioso Administrativo en el Perú

El proceso Contencioso Administrativo en el Perú tiene su primer antecedente en la Constitución de 1867<sup>2</sup>, la cual, en el Título XVII referido al Poder Judicial, ordenaba la conformación de Tribunales Contenciosos Administrativos. No obstante, las siguientes Constituciones omitieron ordenar una regulación de este proceso, hasta que en el año 1963, mediante la Ley Orgánica del Poder Judicial, se estableció la facultad de cuestionar los actos de la Administración Pública ante el Poder Judicial<sup>3</sup>.

Posteriormente, la Constitución de 1979<sup>4</sup> reguló el Proceso Contencioso Administrativo, estableciendo el ejercicio de la acción Proceso Contencioso Administrativo ante cualquier acto

\* El presente trabajo fue presentado en el “Primer Congreso Internacional de Derecho Administrativo El Salvador”, realizado en la ciudad de El Salvador en setiembre de 2011 y organizado por la Corte Suprema de la República de El Salvador.

\*\* Profesor Categoría Asociado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante (España) y Máster en Derecho de las Telecomunicaciones y de las Tecnologías de la Información por la Universidad Carlos III de Madrid. Profesor de la Universidad de Piura y de la Academia Nacional de la Magistratura, miembro de la Asociación Peruana de Derecho Administrativo, la Asociación de Derecho Ambiental Español y del Centro de Estudios en Derecho Administrativo, Ambiental y Urbanístico de la Universidad de Sao Paulo (USP). Vocal del Tribunal de Servicio Civil y Abogado Senior del Estudio Benites, Forno & Ugaz, Abogados.

<sup>1</sup> La información incorporada en el presente trabajo son datos oficiales proporcionados por el Poder Judicial y de la Academia de la Magistratura.

<sup>2</sup> Constitución de 1867, Artículo 130°.- La Ley determinará la organización de los Tribunales contenciosos-administrativos, y lo relativo al nombramiento de sus miembros.

<sup>3</sup> PRIORI POSADA, Giovanni. Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo. Lima: ARA Editores. Cuarta Edición. 2009. pp. 53-54.

<sup>4</sup> Artículo 240°.- Las acciones Proceso Contencioso Administrativas se interponen contra cualquier acto o resolución de la administración que causa estado.

o resolución que cause estado; sin embargo, recién en el año 1991 se dictó la Ley Orgánica del Poder Judicial que regulaba este proceso y que, lamentablemente, tuvo una corta existencia, dado que mediante el Decreto Legislativo N° 767 fue derogada.

Poco tiempo después, el Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil de 1993 publicado el 23 de abril de 1993, antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1993, reguló el Proceso Contencioso Administrativo como un proceso de naturaleza civil, bajo la denominación “impugnación de acto o resolución administrativa”, significando ello un gran avance en esta materia a pesar de la regulación de este proceso en un cuerpo legal previsto para procesos de distinta naturaleza<sup>5</sup>.

En este sentido, el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, publicado el 2 de junio del mismo año, reguló que la competencia para conocer los procesos Contenciosos Administrativos correspondiera a los jueces constitucionales, civiles, laborales y agrarios, con las reglas del Código Procesal Civil.

Posteriormente, la Constitución de 1993<sup>6</sup> introducirá un cambio importante a través de su artículo 148<sup>9</sup> al establecer que *las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa*.

Indudablemente, la regulación del proceso Contencioso Administrativo no culminó con la entrada en vigencia de las normas anteriormente mencionadas ya que, no obstante la incorporación constitucional de una vía procesal como la del Proceso Contencioso Administrativo,

en base al régimen instaurado por el Código Procesal Civil, se expedieron diversas normas especiales en función de la entidad que expedía el acto impugnado, generándose así, dispersión en la regulación de este proceso y, a su vez, la dispersión de criterios uniformes en la resolución de casos.

En función de lo expuesto, surgió el imperativo constitucional de independizar el Proceso Contencioso Administrativo, teniendo en consideración la preocupación, entre otras<sup>7</sup>, de independizar este proceso del proceso civil, en la medida que éste último tiene como finalidad resolver conflictos de naturaleza distintas a los del Contencioso Administrativo.

Por ello, en el año 2000 se designó una Comisión<sup>8</sup> encargada de elaborar un Anteproyecto de Ley que regule este proceso, cuyo trabajo fue posteriormente adoptado por la Comisión de Justicia del Congreso de la República y luego, con algunas modificaciones realizadas por el Pleno del Congreso de la República, fue aprobado y sancionado como la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, Ley N° 27584<sup>9</sup>, la misma que entró en vigencia el 17 de abril de 2002<sup>10</sup>.

Hasta este punto, debe notarse que fueron casi 9 años durante los cuales la institucionalización del proceso Contencioso Administrativo en el Perú comenzó erróneamente identificado con el proceso civil, lo cual generó que los jueces trataran y resolvieran aquellos procesos como si fueran de naturaleza civil.

En este sentido, a partir de la entrada en vigencia de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, el nuevo reto para lograr la autonomía de este

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

<sup>5</sup> PRIORI POSADA, Giovanni. Op cit. p. 55.

<sup>6</sup> Que entró en vigencia el 31 de diciembre de 1993.

<sup>7</sup> Los presupuestos que inspiraron el trabajo de la Comisión encargada de elaborar el Proyecto de Ley que regule el Proceso Contencioso Administrativo fueron los siguientes, tal como indica PRIORI, Giovanni. Op cit. pp. 57 – 58:

1. Garantizar en primer término el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.
2. Garantizar un Proceso Contencioso Administrativo tuitivo a favor de los particulares.
3. Lograr un Proceso Contencioso Administrativo que no solo busque el control de la legalidad, sino un control que busque brindar una efectiva tutela a los derechos e intereses de los administrados.
4. Lograr forjar un Proceso Contencioso Administrativo como un proceso distinto y autónomo respecto del proceso civil, en función de la naturaleza de los conflictos que está llamado a resolver.

<sup>8</sup> La Comisión fue designada por Resolución Ministerial N° 174-2000-JUS de 21 de junio de 2000, y fue integrada, entre otros, por el autor del presente trabajo.

<sup>9</sup> Publicada el 7 de diciembre de 2001.

<sup>10</sup> Inicialmente, por disposición de la propia Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, ésta debió entrar en vigencia luego de 30 días de su publicación, es decir el 08 de enero de 2002; no obstante, por disposición del Decreto de Urgencia N° 136-2001, se amplió el plazo de su entrada en vigencia a 180 días y luego, mediante la Ley N° 27684, se dispuso que la Ley que regula el proceso Contencioso Administrativo debía entrar en vigencia el 17 de abril de 2002.

proceso fue, en primer lugar, organizar la estructura interna del Poder Judicial en función a un proceso especial y de naturaleza distinta a los procesos civiles y, en segundo lugar, profesionalizar a los magistrados en Derecho Administrativo.

Luego de la entrada en vigencia de la Ley que regula el proceso Contencioso Administrativo, se crearon salas especializadas en esta materia en el Distrito Judicial de Lima que al poco tiempo colapsaron<sup>11</sup>. Por tal motivo, el Ejecutivo<sup>12</sup> dispuso la conformación de una comisión encargada de revisar la mencionada Ley, cuyo trabajo, al final, fue parcialmente recopilado por el Decreto Legislativo N° 1067 de fecha 28 de junio de 2008 que modificó varias disposiciones de la Ley que regula el proceso Contencioso Administrativo<sup>13</sup>.

Luego de un año de esta última modificación a la Ley que regula el proceso Contencioso Administrativo, mediante la Ley N° 29364 del 28 de mayo de 2009 se modificó la estructura de la Ley Orgánica del Poder Judicial, excluyendo de la competencia de los jueces civiles la resolución de los procesos Contenciosos Administrativos. Sin embargo, al menos en la estructura de esta Ley, no se observa la creación a nivel nacional de salas Proceso Contencioso Administrativos, lo cual provoca, una vez más, un divorcio entre las disposiciones de la Ley que regula el proceso Contencioso Administrativo y la organización interna del Poder Judicial en función a este proceso.

Los hechos relatados hasta este punto no parecen indicar una voluntad política de profesionalizar a los jueces en materia Proceso Contencioso Administrativo; sin embargo, en el desarrollo del presente trabajo se podrá evidenciar que, en el marco de la reforma de la Administración de Justicia planteada por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia – CERIAJUS, existen intentos a nivel del Sistema de Justicia de institucionalizar el proceso Contencioso Administrativo y profesionalizar a los jueces en esta materia.

### 3. La reforma de la Administración de Justicia y la profesionalización del juez en materia Proceso Contencioso Administrativo

La reforma de la Administración de Justicia en el ordenamiento jurídico peruano no es un tema novedoso. Existen antecedentes de iniciativas de reforma que datan desde 1968, durante el gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas, seguido de reformas puntuales realizadas por los gobiernos de Fernando Belaúnde y Alan García, y también durante el gobierno de Alberto Fujimori tras el golpe de Estado de 1992<sup>14</sup>.

Cabe señalar que estos intentos de reforma se produjeron como consecuencia de un movimiento regional que, en la década de los ochenta, fue impulsado por los Estados Unidos de Norteamérica y organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial como un plan de ayuda en la modernización de la justicia de los países en sub desarrollo, el mismo que se logró implementar en Chile y Argentina<sup>15</sup>.

En el Perú, el último y más importante proceso de reforma se inició el 4 de octubre del 2003 cuando, mediante la Ley N° 28083, el Congreso de la República creó la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia, en adelante CERIAJUS, encabezada por representantes de las instituciones componentes del Sistema de Justicia<sup>16</sup> y representantes de la sociedad civil, quienes aprobaron el Plan de Reforma Judicial desde una perspectiva sistémica que buscaba solucionar los problemas no solo en función del Poder Judicial sino involucrando actores como los fiscales, policías, abogados, facultades de Derecho, entre otros<sup>17</sup>.

Los grandes problemas identificados por la CERIAJUS se encuentran detallados en el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Éstos pretenden lograr cambios

<sup>11</sup> PRIORI, Giovanni. Op cit. p. 60.

<sup>12</sup> El año 2006, mediante la Resolución Ministerial N° 026-2006-JUS se dispuso la creación de una comisión con la finalidad de revisar la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

<sup>13</sup> PRIORI, Giovanni. Op cit. p. 59.

<sup>14</sup> LOVATÓN PALACIOS, David y Lilia RAMÍREZ VARELA. "A cinco años del informe CERIAJUS: La reforma judicial esquiva". En: Themis N° 57. 2009. p. 134.

<sup>15</sup> Ibídem.

<sup>16</sup> La visión del Sistema de Justicia, según CERIAJUS, abarcaría a las siguientes instituciones: Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Academia Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional, entre otros. Ver: CERIAJUS. Informe del grupo de trabajo temático sobre gobierno, gestión administrativa, presupuesto y cooperación técnica internacional. Lima 27 de febrero de 2004. En: <http://www.mpfn.gob.pe/descargas/ceriajus/gtt1.pdf>. p. 4.

<sup>17</sup> LOVATÓN PALACIOS, David y Lilia RAMÍREZ VARELA. Op cit. p. 134.

de manera integral, involucrando a todas las entidades del Sistema de Justicia. Sin embargo, para efectos del presente trabajo, mencionaremos las siguientes propuestas incluidas dentro del referido Plan<sup>18</sup>:

- *El Sistema de Justicia debe estar dotado de una política interna de recursos humanos que permita el reclutamiento del personal más calificado del mercado, desde el punto de vista profesional, técnico y ético. Esta es una condición esencial para lograr que las reformas propuestas se implanten y evolucionen favorablemente en pos de mejorar el servicio de justicia.*
- *El Sistema de Justicia debe contar con una política de personal integral (remunerativa, de capacitación y disciplinaria) que, en el marco de la reforma del empleo público, establezca las singularidades propias de la función jurisdiccional, pero que también atienda a los problemas de los auxiliares y personal administrativo que presta servicios en los órganos que integran el sistema de justicia.*

Entre las reformas planteadas por la CERIAJUS encontramos una serie de propuestas para modificar la Ley que regula el proceso Contencioso Administrativo en lo referido a la competencia, reglas y plazos del mismo. Cabe señalar que estas propuestas de modificación tuvieron como finalidad coadyuvar con la celeridad de estos procesos, asimismo, de aligerar la carga procesal a los jueces<sup>19</sup>.

En este punto, es importante destacar que el enfoque sistémico planteado por la CERIAJUS no pierde de vista que la reforma de la Administración de Justicia, en lo que se refiere a los recursos humanos, debe enmarcarse en la reforma del empleo público, con las singularidades propias de la función jurisdiccional.

Ello tiene sentido dado que, en aquel entonces, la Ley Marco del Empleo Público, Ley N° 28175, hoy unificada en el Texto Único Ordenado de la Normativa del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2010-PCM<sup>20</sup>, establecía que forman parte del Empleo Público las entidades de la Administración Pública comprendidas en el artículo III del Título Preliminar de la referida norma, entre las cuales se encuentra el Poder Judicial.

Si bien en la actualidad, la tendencia es de uniformizar los regímenes de carrera pública existentes, fortaleciendo al Sistema Nacional de Recursos Humanos mediante mecanismos modernos de gestión, a fin de lograr una reforma integral del servicio civil, no se puede perder de vista que dicha misión no puede desconocer las singularidades de los regímenes especiales como la carrera judicial establecida por la Ley N° 29277<sup>21</sup>.

Por tanto, los jueces, como empleados públicos del régimen de la carrera judicial, cuentan con garantías a su independencia, competencias transparentes y predecibles que aseguren un ingreso por mérito y garanticen su actuación en términos de independencia y autonomía<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. CERIAJUS. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima, 23 de abril de 2004. En: [http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/Plan\\_Nacional\\_ceriajus.pdf](http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/Plan_Nacional_ceriajus.pdf). p. 17 - 18

<sup>19</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. CERIAJUS. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima, 23 de abril de 2004.

En: [http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/Plan\\_Nacional\\_ceriajus.pdf](http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/Plan_Nacional_ceriajus.pdf). p. 36.

<sup>20</sup> Artículo III.- Ámbito de aplicación. La presente Ley regula la prestación de los servicios personales, subordinada y remunerada entre una entidad de la administración pública y un empleado público, cualquiera fuera la clasificación que éste tenga, y la parte orgánica y funcional de la gestión del servicio civil. Para efectos de la presente Ley son entidades de la administración pública:

1. El Poder Legislativo, conforme a la Constitución y al Reglamento del Congreso de la República.

2. El Poder Ejecutivo: ministerios, organismos públicos descentralizados, proyectos especiales y, en general, cualquier otra entidad perteneciente a este Poder.

3. El Poder Judicial, conforme a lo estipulado en su Ley orgánica.

4. Los Gobiernos Regionales, sus órganos y entidades.

5. Los Gobiernos Locales, sus órganos y entidades.

6. Los organismos constitucionales autónomos.

En el caso de los funcionarios públicos y empleados de confianza, esta norma se aplicará cuando corresponda según la naturaleza de sus labores.

No están comprendidos en la presente Ley los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú. Su personal civil se rige por la presente Ley en lo que corresponda, salvo disposición contraria de sus respectivas Leyes orgánicas.

Los trabajadores sujetos a regímenes especiales se regulan por la presente norma y en el caso de las particularidades en la prestación de su servicio por sus Leyes específicas.

<sup>21</sup> BELLEZA SALAZAR, Mariela y Alejandro TREJO MAGUIÑA. "Gestión de recursos humanos en el sector público". Lima: Eds. Caballero Bustamante. 2009. p. 101.

<sup>22</sup> GONZALES MANTILLA, Gorki. "Los jueces. Carrera judicial y cultura jurídica". Lima: Palestra. 2009. p.43.

Así mismo, la carrera judicial les garantiza a los jueces que el desarrollo y ascenso profesional depende exclusivamente de la calidad de su esfuerzo funcional<sup>23</sup>, instaurando así, un sistema basado en la meritocracia, el cual es un incentivo que busca jueces con deseos de superación profesional y, por otro lado, demanda al Estado establecer políticas y programas de profesionalización o especialización en beneficio institucional del Poder Judicial.

Ahora bien, es oportuno hacer las siguientes interrogantes: ¿qué es la profesionalización? y ¿por qué se debe profesionalizar a los jueces?

La respuesta a la primera interrogante debe brindarse tomando en consideración la profesionalización en la función pública. En tal sentido, conforme señala COMADIRA<sup>24</sup>, el término profesionalizar y ser profesional proviene del verbo profesar, cuya aplicación a la Administración Pública implica *el ejercicio comprometido, voluntario y continuo de la función pública*.

Asimismo, SARRIA<sup>25</sup> considera que la profesionalización de la función pública implica que *las actividades a cargo del Estado, sean realizadas por servidores públicos que, estando debidamente capacitados en relación con las funciones propias de su cargo, por vocación, las realicen con especial dedicación y aplicación, con interés y afecto, logrando así la eficacia de la actividad estatal como concreción del Estado social y democrático de Derecho*.

Tal como lo explica la doctrina, el tema de la profesionalización de la función pública abarca un campo mucho más amplio al de la simple capacitación o especialización, dado que el fondo del asunto y las personas comprometidas en ello tienen en sus manos nada más y nada menos que el bien común<sup>26</sup>. Por tanto, la profesionalización de los jueces como funcionarios públicos es de trascendental importancia en todo ordenamiento jurídico, en la medida que son ellos quienes aplican el Derecho y cuya jurisprudencia es fuente del Derecho.

Por otro lado, la respuesta a la segunda interrogante relativa a las razones para profesionalizar al juez

peruano en esta materia derivan de los propios imperativos del artículo 148° de la Constitución y la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, que instauran una vía procesal especializada para el control de los actos de la Administración por el Poder Judicial que no debe ser pasado por alto, toda vez que un conducto especializado requiere profesionalización, preparación, capacitación y políticas especializadas para atender la demanda de justicia en esta vía procesal.

De este modo, para poder exponer claramente el estado situacional de la profesionalización del juez peruano en materia Proceso Contencioso Administrativo, a partir del breve recuento de cómo ha evolucionado este instrumento de control judicial sobre los actos de la Administración en nuestro ordenamiento, es necesario dar a conocer en términos concretos cómo se han llevado a cabo los intentos de reforma de la Administración de Justicia en lo que se refiere al proceso Contencioso Administrativo y la profesionalización de los magistrados en esta materia.

Con este motivo, los principales elementos a tener en cuenta son la evaluación de las políticas adoptadas para capacitar a los jueces en materia Proceso Contencioso Administrativo, la frecuencia y acuerdos adoptados en materia de plenos jurisdiccionales y, finalmente, el estado, avance y evolución de la carga procesal.

#### 4. Aspectos relevantes de la profesionalización

Tal como se ha señalado, en este apartado se detallará con información oficial obtenida del Poder Judicial y de la Academia Nacional de la Magistratura, los tres aspectos más relevantes de la profesionalización del juez en materia Proceso Contencioso Administrativo.

##### 4.1. Capacitación

La profesionalización de los servidores públicos implica la adopción de una serie de medidas entre las cuales la capacitación de los magistrados es una herramienta de trascendental importancia, dado que la *calidad de las decisiones judiciales* no

<sup>23</sup> LOVATÓN PALACIOS, David y Lilia RAMÍREZ VARELA. Op cit. p. 138.

<sup>24</sup> COMADIRA, Julio Rodolfo. "La profesionalización de la administración pública". En: "La profesionalización de la función pública en Iberoamérica". Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 2002. p. 16.

<sup>25</sup> SARRIA, Consuelo. "Profesionalización de la función pública en Colombia". En: "La profesionalización de la función pública en Iberoamérica". Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 2002. p. 104.

<sup>26</sup> Al respecto, véase SANCHEZ, Alberto. "La profesionalización de la Administración Pública". En: "Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público". Buenos Aires: RAP 2005.

solo depende de la capacitación profesional inicial del juez sino de su formación permanente, que a su vez se vincula con su salario y con su experiencia de ascender en el cargo<sup>27</sup>.

En el Perú, la capacitación de los magistrados es una de las estrategias por las cuales se busca su profesionalización, no solo en el área del proceso Contencioso Administrativo, sino en diversas áreas, como un mecanismo de reforma de la Administración de Justicia.

En materia Proceso Contencioso Administrativo, la Defensoría del Pueblo, a través del Informe Defensorial N° 121, ha observado que uno de los problemas con relación a la oferta del servicio judicial desde el despacho es la insuficiente capacitación de los magistrados y del personal para la diversidad de temas que aborda el proceso Contencioso Administrativo<sup>28</sup>.

El mencionado informe, en base a un trabajo de campo realizado, considera que si, bien un alto porcentaje de magistrados y personal auxiliar recibió capacitaciones en Derecho Administrativo, los problemas surgen cuando éstos no son de suficiente utilidad o cuando no existen cursos en el mercado relativos a materias desconocidas o incluso cuando no son asimilados o aprovechados adecuadamente<sup>29</sup>.

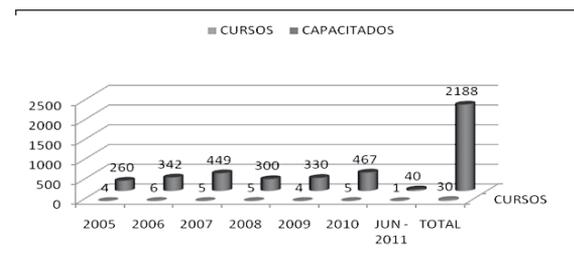
Asimismo, el mencionado informe hace un análisis más riguroso al concluir que el problema de la insuficiente capacitación podría radicar incluso en la formación universitaria del juez Contencioso Administrativo y su personal, dado que se debería elegir a los mejores profesionales especializados en contencioso administrativo al Poder Judicial<sup>30</sup>.

Estando a lo señalado, a continuación incorporamos la información que nos permite mostrar los avances en materia de capacitación a los jueces en materia Proceso Contencioso

Administrativo dentro de lo que son los cursos en Derecho Administrativo:

a) Capacitaciones realizadas por la Academia Nacional de la Magistratura

La Academia de la Magistratura es un Organismo Constitucionalmente Autónomo de naturaleza académica que forma parte del Poder Judicial<sup>31</sup> y está encargado de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles para efectos de su selección. En el ejercicio de sus funciones, la Academia ha impartido las siguientes capacitaciones en materia de Derecho Administrativo, como se muestra en el siguiente gráfico:



FUENTE: ACADEMIA NACIONAL DE LA MAGISTRATURA PERÚ. Datos Obtenidos A Partir Del 2005 A Junio De 2011.

De acuerdo al cuadro descrito, se puede observar que entre 2005 y 2010 hubo en promedio 5 cursos anuales de capacitación en materia de Derecho Administrativo y que el número de asistentes no ha sido constante, observándose los más grandes grupos los años 2007 y 2010.

Con relación al año 2011, se tiene información hasta junio, por lo que no es posible determinar el total de capacitaciones y asistentes en dicho año. Sin embargo, estos datos reflejan una sostenida política de capacitaciones en materia de Derecho Administrativo, que resulta indispensable para el adecuado manejo, conducción y decisión en los procesos contenciosos administrativos.

<sup>27</sup> FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS. "La reforma del poder judicial en la Argentina". En: <http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/lareformapj.pdf>. p. 24.

<sup>28</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 121. Op cit. pp. 93 - 94.

<sup>29</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 121. Op cit. p. 96.

<sup>30</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 121. Op cit. p. 97. En este mismo sentido, TÁVARA, Francisco. "Exposición del presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República y el Presidente del Poder Judicial, Doctor Francisco Távara". En: "Reforma del Estado peruano. Seminario en los 90 años de la Pontificia Universidad Católica del Perú". Lima: Fondo Editorial PUCP. 2009. p. 396; manifestó la firme decisión de *continuar con los planes de capacitación del personal que viene trabajando en áreas tan sobrecargadas de procesos judiciales como la referida a la materia Proceso Contencioso Administrativa. Ello a fin de que estos procesos reciban un tratamiento más célere por parte de la judicatura ordinaria peruana.*

<sup>31</sup> Al respecto, el artículo 151° de la Constitución prescribe:

Artículo 151°.- Academia de la Magistratura

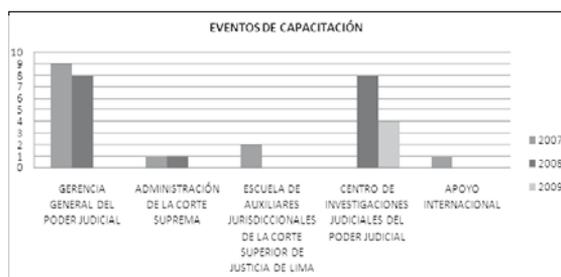
La Academia de la Magistratura, que forma parte del Poder Judicial, se encarga de la formación y capacitación de jueces y fiscales en todos sus niveles, para los efectos de su selección.

Es requisito para el ascenso la aprobación de los estudios especiales que requiera dicha Academia.

b) Capacitaciones realizadas por órganos del Poder Judicial

Por su parte, el Poder Judicial, a nivel interno, también ha organizado cursos de capacitación a jueces y personal auxiliar, con base en la aplicación de la Directiva N° 008-2008-CE-PJ, mediante la conformación de Comisiones de Capacitación de Magistrados.

En este sentido, de acuerdo a la información oficial obtenida del portal web del Poder Judicial, las capacitaciones organizadas internamente durante los años 2007, 2008 y 2009 fueron las que se detalla en el siguiente gráfico<sup>32</sup>:



Tal como se puede observar, la constancia a nivel interno de capacitaciones fue alentadora el año 2007; no obstante, los siguientes años no hubo suficiente iniciativa para la organización de eventos de capacitación en materia Proceso Contencioso Administrativo.

#### 4.2. Realización de Plenos Jurisdiccionales en materia Proceso Contencioso Administrativo

Los Plenos Jurisdiccionales, tal como establece el artículo 116° de la Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>33</sup>, son reuniones que tienen por finalidad

acordar criterios para unificar el sentido de la jurisprudencia en determinadas materias.

El propósito de estos foros es propiciar la discusión y debate de los principales problemas en torno al ejercicio de la función jurisdiccional. Esta actividad conduce al **perfeccionamiento** del ejercicio de las funciones del juez, asimismo fortalece el sistema jurídico y la organización jurisdiccional<sup>34</sup>.

En cuanto a sus objetivos, de acuerdo a la Guía Metodológica de Plenos Jurisdiccionales<sup>35</sup> y el Plan Nacional de Plenos Jurisdiccionales 2010 – 2011<sup>36</sup>, es posible identificar los siguientes:

4.1. Lograr la predictibilidad de las resoluciones judiciales mediante la unificación de criterios jurisprudenciales de los jueces de las distintas especialidades integrantes de las Cortes Superiores de Justicia de la República.

4.2. Mejorar la calidad del servicio de impartición de justicia, atendiendo eficaz y eficientemente los procesos judiciales, tendiendo a la disminución de la sobrecarga procesal.

4.3. Fortalecimiento de los conocimientos teórico - práctico de los jueces para un mejor desempeño de su rol de impartir justicia.

4.4. Mejorar el nivel de confianza ciudadana.

Ahora bien, en materia Proceso Contencioso Administrativo, los plenos jurisdiccionales, tienen sustento legal en el artículo 22° de la Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>37</sup> y el artículo 34° de la Ley del

<sup>32</sup> PODER JUDICIAL.

En: [http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cij/s\\_corte\\_suprema\\_utilitarios/as\\_home/as\\_cij/as\\_plenos\\_jurisdiccionales/as\\_cij\\_actividades\\_capacitacion](http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cij/s_corte_suprema_utilitarios/as_home/as_cij/as_plenos_jurisdiccionales/as_cij_actividades_capacitacion)

<sup>33</sup> Artículo 116°.- Plenos jurisdiccionales

Los integrantes de las Salas Especializadas, pueden reunirse en plenos jurisdiccionales nacionales, regionales o distritales a fin de concordar jurisprudencia de su especialidad, a instancia de los órganos de apoyo del Poder Judicial.

<sup>34</sup> PODER JUDICIAL. Centro de Investigaciones Judiciales.

En: [http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cij/s\\_corte\\_suprema\\_utilitarios/as\\_home/as\\_cij/as\\_plenos\\_jurisdiccionales/revisado](http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cij/s_corte_suprema_utilitarios/as_home/as_cij/as_plenos_jurisdiccionales/revisado).

<sup>35</sup> PODER JUDICIAL. Centro de Investigaciones Judiciales.

En: [http://historico.pj.gob.pe/CorteSuprema/cij/documentos/GuiaMetPlenos\\_26012009.pdf;p.6-7](http://historico.pj.gob.pe/CorteSuprema/cij/documentos/GuiaMetPlenos_26012009.pdf;p.6-7)

<sup>36</sup> PODER JUDICIAL. CONSEJO EJECUTIVO. Centro de Investigaciones Judiciales.

En: [http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/df8d890047837b178547e51f51d74444/Plan+Plenos+201112\\_\\_3\\_.pdf?MOD=AJPERES;p.6-7](http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/df8d890047837b178547e51f51d74444/Plan+Plenos+201112__3_.pdf?MOD=AJPERES;p.6-7)

<sup>37</sup> Artículo 22°.- Carácter vinculante de la doctrina jurisprudencial.

Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia de la República ordenan la publicación trimestral en el Diario Oficial "El Peruano" de las Ejecutorias que fijan principios jurisprudenciales que han de ser de obligatorio cumplimiento, en todas las instancias judiciales.

Estos principios deben ser invocados por los Magistrados de todas las instancias judiciales, cualquiera que sea su especialidad, como precedente de obligatorio cumplimiento. En caso que por excepción decidan apartarse de dicho criterio, están obligados a motivar adecuadamente su resolución dejando constancia del precedente obligatorio que desestiman y de los fundamentos que invocan.

Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la República pueden, excepcionalmente, apartarse en sus resoluciones jurisdiccionales de su propio criterio jurisprudencial motivando debidamente su resolución, lo que debe hacer conocer mediante

Proceso Contencioso Administrativo<sup>38</sup>, en tanto ambas normas legales disponen que el carácter vinculante de la Jurisprudencia emitida por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema es vinculante para todas las instancias judiciales.

Tal como se ha indicado anteriormente, la finalidad de los plenos es la unificación de los criterios adoptados por las Salas de la Corte Suprema, generando predictibilidad de las resoluciones judiciales y su difusión como parte de la doctrina jurisprudencial en materia Proceso Contencioso Administrativo. En tal sentido, el carácter vinculante justifica y demanda la necesidad de convocar foros, donde los magistrados que emiten decisiones en esta materia puedan adoptar criterios uniformes, de acuerdo a la jurisprudencia de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema.

Por tal motivo, para efectos de la profesionalización del juez en materia Proceso Contencioso Administrativo, es importante la realización periódica de Plenos Jurisdiccionales en los cuales participen tanto magistrados como profesionales especialistas en Derecho Administrativo que brinden asesorías técnicas en torno a las materias controvertidas y que, durante la realización del Pleno Jurisdiccional, sustenten ponencias con respecto a los temas que son materia de deliberación.

En el Perú, la realización de Plenos Jurisdiccionales en materia Proceso Contencioso Administrativo han seguido el siguiente orden:

AÑO	2007	2008	2009	2011
<b>SUPREMO</b> <sup>39</sup>	No se realizó	Lima: 27 y 28 de octubre	No se realizó	No se realizó
<b>NACIONAL</b> <sup>40</sup>	Lima: 14 y 15 de diciembre	No se realizó	No se realizó	No se realizó
<b>REGIONAL</b> <sup>41</sup>	No se realizó	Trujillo: 18 y 19 de abril	Cerro de Pasco: 27 de julio	No se realizó
<b>DISTRITAL</b> <sup>42</sup>	Arequipa: 18, 20, 27, 28 de septiembre, 02, 15 y 25 de octubre	No se realizó	No se realizó	Cerro de Pasco: 27 de julio

Fuente: Centro de Investigaciones Jurisdiccionales – Poder Judicial

En función de los datos expuestos, se puede apreciar la iniciativa y preocupación por parte del Poder Judicial a fin de lograr que la jurisprudencia pueda ser uniforme en materia de Contencioso Administrativo.

En tal sentido, en el año 2007 tuvo lugar un Pleno Jurisdiccional nacional y uno distrital; asimismo, en el año 2008 se llevó a cabo un Pleno Jurisdiccional supremo y uno regional. Finalmente, el año 2009 y 2010 solo hubo un Pleno Jurisdiccional respectivamente.

### 4.3. Descarga procesal

En términos generales, la carga procesal es un problema que afecta a toda la Administración de Justicia. Tal es así que, dentro de las propuestas de reforma planteadas por la CERIAJUS, una de las medidas urgentes a tomar en consideración dentro de las reformas para la modernización del

nuevas publicaciones, también en el Diario Oficial “El Peruano”, en cuyo caso debe hacer mención expresa del precedente que deja de ser obligatorio por el nuevo y de los fundamentos que invocan.

<sup>38</sup> Artículo 34°.- Principios jurisprudenciales.

Cuando la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema fije en sus resoluciones principios jurisprudenciales en materia Proceso Contencioso Administrativa, constituyen precedente vinculante.

Los órganos jurisdiccionales podrán apartarse de lo establecido en el precedente vinculante, siempre que se presenten circunstancias particulares en el caso que conocen y que motiven debidamente las razones por las cuales se apartan del precedente.

El texto íntegro de todas las sentencias expedidas por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República se publicarán en el Diario Oficial El Peruano y en la página web del Poder Judicial. La publicación se hace dentro de los sesenta días de expedidas, bajo responsabilidad. De otro lado, se incorpora la exigencia que el Juez debe ponderar la proporcionalidad entre la eventual afectación que causaría al interés público o a terceros la medida cautelar y el perjuicio que causa al recurrente la eficacia inmediata de la actuación impugnada.

<sup>39</sup> Los Plenos Jurisdiccionales Supremos tienen por finalidad la unificación de los criterios adoptados por las Salas de la Corte Suprema, a fin de generar predictibilidad de las resoluciones judiciales y su difusión como parte de la doctrina jurisprudencial.

<sup>40</sup> Los Plenos Jurisdiccionales Nacionales son las reuniones de Jueces Superiores de los órganos jurisdiccionales competentes en una misma especialidad en la cual participan como deliberantes Jueces de todas las Cortes Superiores de Justicia de la República.

<sup>41</sup> Los Plenos Jurisdiccionales Regionales son organizados de acuerdo a agrupaciones de macro regiones, teniendo en cuenta la problemática judicial de las regiones involucradas y su proximidad territorial.

<sup>42</sup> Los Plenos Jurisdiccionales Distritales se celebran con el objetivo de promover la labor integradora y predictibilidad de las resoluciones en materias que correspondan a la particularidad de cada distrito judicial del país, a fin de que se concuerden criterios y así fortalecer la seguridad jurídica y con ello mejorar la impartición de justicia.

Las definiciones de los Plenos Jurisdiccionales Nacionales, Regionales y Distritales han sido recopiladas del Plan Nacional de Plenos Jurisdiccionales 2010–2011, disponible en: [http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/df8d890047837b178547e51f51d74444/Plan+Plenos+2011-12\\_3\\_.pdf?MOD=AJPERES](http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/df8d890047837b178547e51f51d74444/Plan+Plenos+2011-12_3_.pdf?MOD=AJPERES)

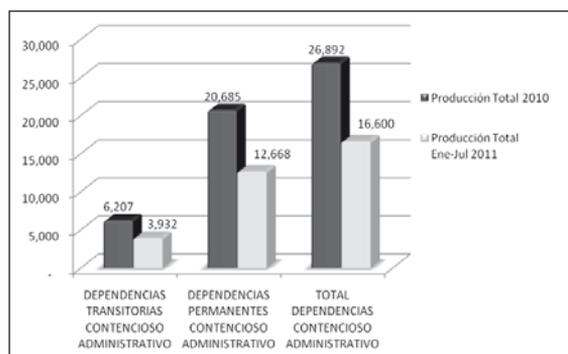
Despacho Judicial fue el denominado Plan de Descarga Procesal<sup>43</sup>.

Al respecto, el Informe Defensorial N° 121<sup>44</sup>, publicado el año 2007, señaló que los juzgados del Poder Judicial tenían por resolver una cantidad excesiva de expedientes, más de los que pueden atender oportunamente y en el caso de los juzgados Contenciosos Administrativos, era manifiesta su congestión. Así, a diciembre de 2006 existían juzgados con más de 5000 expedientes en trámite; por tal motivo, éstos fueron declarados en emergencia por su elevada carga procesal.

El acelerado ritmo de crecimiento de la cantidad de expedientes ingresados y la poca capacidad de funcionamiento de su estructura para poder atenderlos, tuvieron en el aumento de la cantidad de juzgados<sup>45</sup> una vía de solución parcial de los problemas descritos. De acuerdo con esto último, fueron creadas, junto a las dependencias permanentes, dependencias transitorias.

Ha sido la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Descarga Procesal del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, la dependencia que ha tenido a su cargo identificar el panorama de la carga procesal en los procesos Contencioso Administrativos, conforme se muestra en los siguientes cuadros:

### Producción Judicial

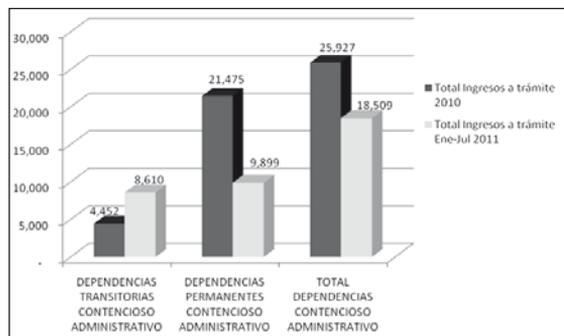


Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Descarga Procesal del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

De acuerdo con la información mostrada, a pesar de la excesiva carga procesal, se aprecia que hay una tendencia para el incremento de producción, en la medida que se están considerando por producción total del año 2011 solo a los expedientes resueltos a julio de 2011, por lo que

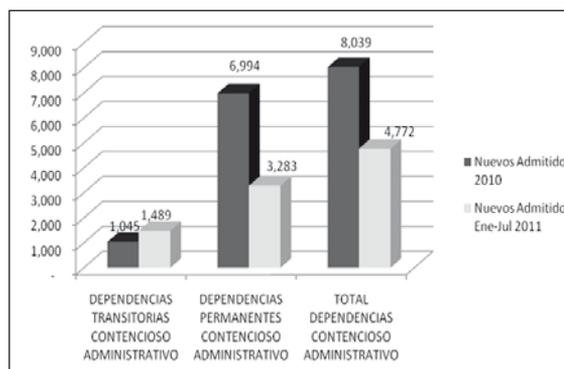
falta considerar el resto de meses del año y por tanto, a partir de ello, se puede inferir que hay una gran probabilidad de que la producción de dicho año haya sido superior.

### Ingresos A Trámite



Los procesos ingresados a trámite son aquellos que aún no han sido evaluados para ser formalmente admitidos. En tal sentido, se puede apreciar, al igual que en el anterior escenario, la tendencia de incremento de expedientes ingresados a trámite, dado que, tan solo en el caso de las dependencias o juzgados transitorias, a fines de 2010, existieron solo 4452 y hacia julio de 2011 sobrepasaban los 8000 expedientes ingresos a trámite.

### Nuevos Admitidos



Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Descarga Procesal del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

En cuanto a los procesos admitidos, se puede apreciar la misma tendencia de los anteriores casos. Los nuevos admitidos son expedientes que, cumpliendo con los requisitos de admisibilidad, se encuentran en proceso. En tal sentido, una vez más se observa el incremento de expedientes admitidos tan solo a julio de 2011, en el caso de las dependencias transitorias.

<sup>43</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. CERIAJUS. Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. Lima, 23 de abril de 2004. En: [http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/Plan\\_Nacional\\_ceriajus.pdf](http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/Plan_Nacional_ceriajus.pdf). p. 376.

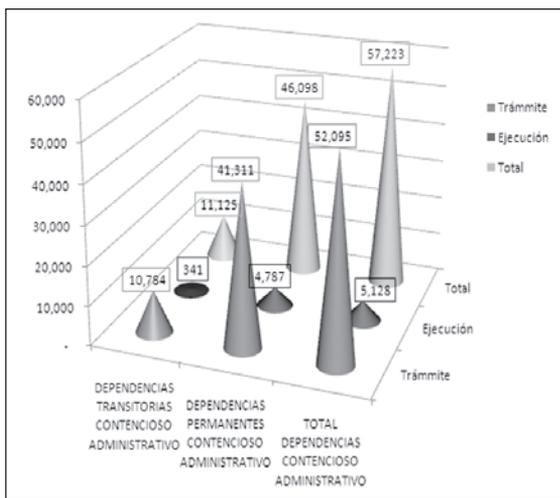
<sup>44</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 121. Propuestas para una reforma de la Justicia Contencioso-Administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia. p. 108

<sup>45</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 121. Op cit. p. 108-109.

Los datos anteriormente descritos muestran la crisis de la carga procesal en los juzgados Contenciosos Administrativos, pues la situación diagnosticada en el 2005 no parece haber mejorado, toda vez que al 2011 aún la cantidad de procesos en trámite y admitidos sigue elevándose; sin embargo, no se incrementa significativamente el número de procesos concluidos o producción.

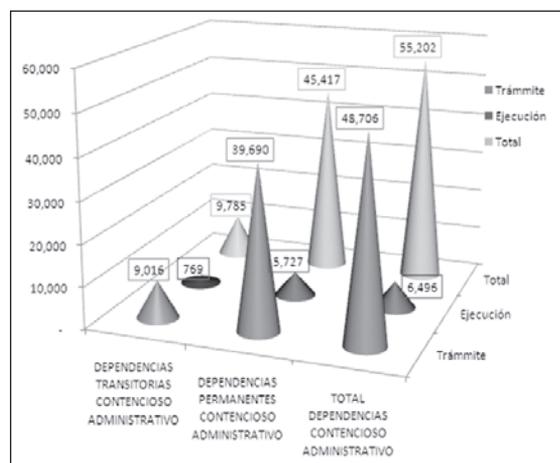
Por otro lado, con relación a datos estrictamente relacionados con la carga procesal, se tiene que, a inicios del 2010, la situación era la siguiente:

### Carga Procesal a Inicios de 2010



Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Descarga Procesal del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

### Carga Procesal a Inicios de 2011



Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Descarga Procesal del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

Los problemas antes descritos se pueden apreciar en este gráfico, notándose que a inicios de 2010 existía una abismal diferencia entre los procesos en

trámite con relación a los procesos en ejecución. La amplia diferencia se debe a la falta de tiempo y recursos para resolver los casos frente a la excesiva carga procesal.

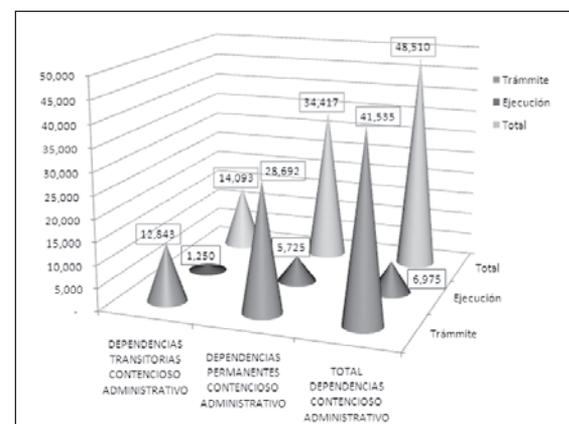
A inicios de 2011 se puede apreciar que se repite el panorama anterior de inicios de 2010. La baja cantidad de procesos en ejecución frente a los procesos en trámite, denotándose una vez más la inmensa carga procesal existente en los juzgados Contenciosos Administrativos.

Sin embargo, estos datos no son del todo desalentadores dado que, mientras a inicios del 2010 el total de procesos en trámite era de 52,095, a inicios de 2011 el total de procesos en trámite se redujo a 9,016. Asimismo, se puede apreciar el incremento de procesos en ejecución a inicios del 2011 (6,496) frente a los procesos en ejecución a inicios de 2010 (5,128).

Todos estos datos denotan un cambio lento y gradual del manejo de la carga procesal. En tal sentido, se debe estimar que, para los siguientes años, estas cifras, en lo que se refiere a los procesos en ejecución, vayan incrementándose.

De acuerdo a lo expuesto, esta misma tendencia lenta y gradual de la reducción de la carga procesal se puede advertir en este gráfico, el cual a fines de julio de 2011 indica el incremento de los procesos en ejecución de 6,496 (a inicios de 2011) a 6975 (a fines de julio de 2011).

### Carga Procesal a Fines de Julio 2011



Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Descarga Procesal del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

Estos datos deben ser tomados en cuenta a fin de adoptar medidas complementarias a las que se están adoptando con la finalidad de incrementar

la producción y ejecución de sentencias, lo cual, a su vez, hará que disminuya la carga procesal.

## 5. Consideraciones Finales

El proceso de profesionalización del juez peruano en materia Proceso Contencioso Administrativo, tal como se ha explicado, ha seguido un orden de acuerdo al marco constitucional y legal vigentes, donde es posible identificar dos momentos importantes: la entrada en vigencia de la Ley que regula el proceso Contencioso Administrativo y la implementación de las propuestas de reforma de la Administración de justicia planteadas por la CERIAJUS.

Tomando en cuenta estas consideraciones, el proceso de profesionalización ha seguido tres aspectos fundamentales tales como la capacitación en Derecho Administrativo, la realización de plenos jurisdiccionales y las medidas respecto a la descarga procesal, que han sido adoptados a nivel interno y externo al Poder Judicial, a fin de lograr cumplir con los objetivos de la reforma de la Administración de Justicia.

Con relación a la capacitación, en principio, ha sido posible revelar un escenario de insuficiente capacitación en Derecho Administrativo por parte de los jueces. No obstante ello, la Academia Nacional de la Magistratura y algunos órganos internos del Poder Judicial tomaron la iniciativa para la realización de cursos, los cuales han sido organizados de manera constante por parte de la Academia Nacional de la Magistratura y no tanto así por los órganos internos del Poder Judicial.

Por otro lado, con relación a los Plenos Jurisdiccionales en materia Proceso Contencioso Administrativo, se puede evidenciar la constancia en cuanto a su realización por parte del Centro

de Investigaciones Judiciales, en la medida que se trata de eventos de suma importancia para unificar la jurisprudencia y orientar a los jueces hacia criterios uniformes, siendo evidente su importancia dentro del proceso de profesionalización.

Con respecto a la carga procesal, en función de los datos obtenidos de la Secretaría Técnica de la Descarga Procesal, se puede afirmar la existencia de una lenta pero gradual mejora en torno a los mecanismos utilizados por los jueces a fin de disminuir la carga procesal. En tal sentido, corresponde alentar dichas medidas con el objeto de una eficiente atención de justicia en esta materia.

La voluntad política es una clave importante en todo proceso de reforma en la medida que la falta de decisión política, tanto a nivel externo como a nivel interno, del Poder Judicial impide otorgar soluciones a los problemas existentes actualmente.

Ello tiene sentido en la medida que las políticas de profesionalización en el Perú, si bien avanzan de manera sostenida, luego de casi 10 años de la vigencia de la Ley que regula el proceso Contencioso Administrativo, debe advertirse que dichos avances no son óptimos.

Por ello, es importante considerar que debe existir armonía y constancia en las políticas de profesionalización, a fin de garantizar y cumplir uno de los objetivos de la reforma de la Administración de Justicia. La tarea en adelante para las autoridades que forman parte del Sistema de Justicia es coordinar, no solo en función del principal interés de lograr una rápida y eficiente Administración de Justicia, sino también lograr un óptimo grado de profesionalización de los jueces peruanos en materia Proceso Contencioso Administrativo.