

El presente trabajo nos da una visión panorámica de lo que ha venido siendo la acción popular desde su aparición en la Constitución de 1933 hasta su Ley Procesal, Ley No. 24969. En este sentido, el autor nos proporciona datos precisos sobre la utilización de esta figura y concluye diciendo que ha sido realmente escasa.

Desde 1947, inclusive, el Diario Oficial El Peruano (en adelante, D.O.) publicó 1'027,011 dispositivos con relevancia jurídica general, es decir 28,528 por año (ILD: 1986). De semejante producción legislativa, sólo 13,351 (1.3%) puede ser imputada al Congreso de la República. Si excluyéramos las normas con rango de ley dictadas por otros órganos y los actos administrativos generales, tendríamos una intensa actividad normativa de la Administración Pública cercana al millón de reglamentos en 36 años, es decir más de 25,000 por año. Estos reglamentos, por supuesto, fueron canalizados a través de múltiples mecanismos: desde decretos supremos ordinarios, hasta comunicados oficiales, circulares y directivas, pasando por resoluciones emanadas de funcionarios u órganos con competencia y jerarquía de una diversidad impresionante.⁽¹⁾

Es sabido que en la etapa de formulación los reglamentos prácticamente no están sujetos a ningún control de legalidad, debido a la forma inevitable para algunos-, con la que actúan las administraciones públicas. El intento de «democratización de las decisiones de gobierno» se agota apenas en la pre-publicación de los anteproyectos de muy pocas normas.

En ese contexto, el presente artículo pretende un recuento del control judicial -control posterior, póstumo-, a través de la acción popular, con ocasión de los cinco años que lleva de vigencia la primera Ley Procesal de la Acción Popular (Ley 24969). La ocasión es doblemente oportuna si consideramos el curioso afán del Constituyente del 93 de reforzar y ampliar las garantías que aseguran la validez y el cumplimiento de las normas estatales.

ANTECEDENTES

Tal como la conocemos hoy en día la acción popular aparece por primera vez con la Carta de 1933⁽²⁾. Hasta 1964 la garantía fue jurisprudencialmente neutralizada por la inexistencia de trámite específico. En 1964 la anterior Ley Orgánica del Poder Judicial estableció que el trámite que correspondería a la acción popular

sería el del «juicio ordinario de puro derecho»⁽³⁾. No obstante, a partir de entonces la garantía tampoco tuvo aplicación significativa, debido sobre todo al excesivo tiempo que duraron los casos aislados que se pudieron encontrar (5 o 6 años)⁽⁴⁾. Todo esto significa que, pese a su consagración constitucional en la Carta del 33 y en la del 79, durante más de medio siglo (55 años, entre 1933 y 1988) virtualmente no hubo control judicial directo de la constelación de reglamentos dictados durante ese mismo lapso.

LEY PROCESAL N° 24968

Entre diciembre de 1988 y marzo 1994, el D.O.⁽⁵⁾ publicó 43 ejecutorias sobre acción popular, universo referencial que arroja los resultados que aparecen en el cuadro N° 1⁽⁶⁾:

GARANTIA IMPOPULAR

Definitivamente ha sido muy escasa la utilización de la acción popular por parte de los operadores para expulsar del ordenamiento los reglamentos ilegales. En cuatro o cinco años, las 43 ejecutorias representan un número verdaderamente insignificante (entre 9 y 11 procesos por año), frente a la intensa actividad reglamentaria ya señalada anteriormente.

OBJETO DE IMPUGNACION

Un porcentaje importante (34.89%) de las demandas fueron declaradas improcedentes, fundamentalmente porque fueron enderezadas contra actos administrativos y no contra normas jurídicas. En la mayoría de los casos la declaratoria de improcedencia fue correcta, salvo en un caso clamoroso en que la Corte Suprema opinó que un Decreto de Alcaldía que reajustaba la tasa de contribuciones, arbitrios y derechos municipales, constituía una «disposición de carácter particular» y no una «norma administrativa general».

«ALLANAMIENTO» DEL EJECUTIVO

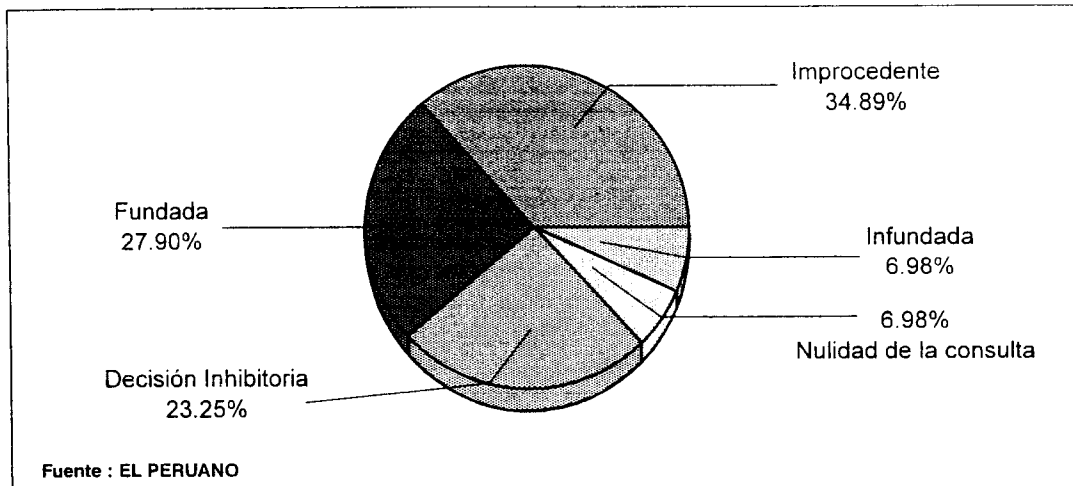
Otro 23.25% de demandas propiciaron un fallo inhibitorio por sustracción de la materia, pues

Paul Sumar Gilt

• Abogado

• Ex-Director de la
Asociación Derecho y
Sociedad

ACCION POPULAR (88-93) Sentido de la decisión definitiva



en el ínterin del procedimiento los reglamentos impugnados habían sido derogados casi siempre por el mismo órgano que los había emitido. Cabe señalar, sin embargo, que bastó que el reglamento impugnado fuera derogado para que la Corte se inhibiera de pronunciarse, sin atreverse a evaluar la legalidad o constitucionalidad del reglamento que venía a sustituir el reglamento impugnado. Consideramos que la controversia sometida a un proceso de acción popular, es un conflicto normativo, y en tanto éste subsista -pese a la derogatoria-, el Poder Judicial mantiene su competencia intacta para evaluar el nuevo reglamento, y no inhibirse de plano sin analizar si subsiste o no el conflicto normativo.

En todo caso, este número de decisiones inhibitorias, que no permitió a tiempo el control de compatibilidad, se ha debido al excesivo tiempo que duraron los respectivos procedimientos, más que a una suerte de allanamiento o reconocimiento de los órganos infractores.

SENTENCIAS ESTIMATORIAS

Del conjunto de ejecutorias que constituían un juzgamiento con declaración sobre el fondo, el 71% de ellas eran sentencias estimatorias que declaraban ilegal o inconstitucional el reglamento impugnado, y el resto reforzaban la validez de los reglamentos al desestimar las demandas respectivas.

LA DURACION DE LOS PROCESOS

Prescindiendo del sentido de la decisión defini-

tiva, tenemos que: el proceso más corto duró 1 año y 10 meses, y el más largo 2 años y 5 meses, siendo el promedio de 2 años 1 mes. La publicación de las sentencias estimatorias demoró 2 meses en promedio (lo más pronto 25 días y lo más tarde 6 meses). La publicación de las sentencias desestimatorias, no menos importantes, se produjo invariablemente entre el cuarto y el doceavo mes de emitidas.

DECRETOS SUPREMOS DE URGENCIA (DSU)

Parte de la problemática teórica y práctica sobre los DSU, ha consistido en determinar la vía procesal apropiada para expulsarlos del ordenamiento positivo. Hasta en seis de los 43 casos, la Corte Suprema se avocó al conocimiento de demandas enderezadas contra DSU. Al margen de la bondad de la decisión final, lo cierto es que la emisión de sentencias estimatorias o desestimatorias presupusieron y presuponen que la Corte se haya reputado y se repunte a sí misma como competente para conocer de estos casos, pues de lo contrario habría declarado la improcedencia de las demandas sin entrar a un enjuiciamiento sobre el fondo, cosa que no ha ocurrido.

Ciertamente esta doctrina jurisprudencial se contrapone incoherentemente con aquella otra que parecía ya consolidada: la de asignar a los DSU el valor y los efectos de una ley.

¿POR QUE ES UNA ACCION TAN IMPORTANTE?

Por supuesto los datos y las cifras que se consignan, o los comentarios hechos al respecto, no

pueden explicar la aguda escasez de las acciones populares. Consideramos que la impopularidad de esta acción, se ha debido, en orden de importancia, a las razones siguientes:

Primero, no existe entre los operadores una actitud impugnatoria: convivimos resignadamente con reglamentos ilegales o inconstitucionales. Salvo, Ciriaco de Urtecho nadie más litiga por amor.⁷⁾

Segundo, las sentencias estimatorias en acción popular -como las del T.G.C. en acción de inconstitucionalidad-, son constitutivas, es decir, derogan el reglamento declarado inválido sólo a partir de su publicación en el D.O. Así, el fenómeno de la «amparización de la justicia constitucional», o más ampliamente, la amparización de la justicia, se ha reflejado intensamente en la acción popular, ya que para cualquier litigante es mucho más expeditivo acudir a un proceso de amparo e invocar el control de inaplicabilidad contra un reglamento ilegal, de suerte que los efectos de una sentencia eventualmente favorable puedan ser retrotraídos al momento de la interposición de la demanda, e incluso más atrás: al momento inmediatamente anterior a la amenaza o violación del derecho fundamental involucrado.

CONSTITUCIÓN DE 1993

El notable incremento del tráfico administrativo y la diversificación y descentralización de actividades estatales -ya sea interviniendo o normándose el repliegue de lo intervenido-, ha

ocasionado que la potestad reglamentaria sea profusamente ejercida por entidades públicas y privadas que no asociamos fácilmente con el «Poder Ejecutivo». Sin querer queriendo la Carta de 1993 explicita que la acción popular procede contra reglamentos dictados por toda autoridad investida de poder público, y no sólo -como rezaba la Constitución de 1979-, contra los dictados por entidades de derecho público. Lamentablemente, el azar no parece suficiente para revertir la indolencia de los operadores que cohabitan con reglamentos ilegales.

- 1 Asumimos por «reglamento» toda disposición abstracta, general y de rango normativo inferior al de la ley, cuyos efectos no se agotan en un solo acto.
- 2 Art. 133: Hay acción popular ante el Poder Judicial contra los reglamentos y contra las resoluciones o decretos gubernativos de carácter general que infrinjan la Constitución o las leyes, sin perjuicio de la responsabilidad política de los Ministros. La Ley establecerá el procedimiento judicial.
- 3 Decreto Ley No. 14605 vigente desde el 25.07.63: art. 7
- 4 Cfr. ALVAREZ SIMONETTI, Manuel. «Debate en torno a la acción popular», en Derecho No. 32, PUC, Lima 1974.
- 5 Publicadas en las fechas siguientes: 30.01.90-02.09.91-23.03.92-22.05.92-14.07.92-08.09.92-22.09.92-20.10.92-03.11.92-27.01.93-30.01.93-04.02.93-06.06.93-16.06.93-11.08.93-13.08.93-21.08.93-19.09.93-22.09.93-29.09.93-07.10.93-15.10.93-10.12.93-09.01.94-07.03.94.
- 6 Los resultados son sólo referenciales, ya que en la práctica, por descuido o negligencia, los relatores de Salas omiten el envío de algunas ejecutorias desestimadas al D.O., o porque funcionarios de éste último omiten la publicación misma.
- 7 El conocido litigante local de apellido Sanguinetti, ha sido protagonista demandante-, en 5 de los 43 casos. Se le dio la razón en 2 de ellos.