

## Revista Oficial del Poder Judicial

ÓRGANO DE INVESTIGACIÓN DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Vol. 14, n.º 17, enero-junio, 2022, 169-186

ISSN: 1997-6682 (Impreso)

ISSN: 2663-9130 (En línea)

DOI: 10.35292/ropj.v14i17.498

# Los reglamentos de la administración y una necesaria redefinición del proceso contencioso administrativo urgente

Regulations of the administration and a necessary redefinition of urgent contentious-administrative proceedings



JAVIER EDUARDO JIMÉNEZ VIVAS<sup>1</sup>  
Corte Superior de Justicia de Lima Este  
(Lima, Perú)

Contacto: [jjimenezgui@pj.gob.pe](mailto:jjimenezgui@pj.gob.pe)  
<https://orcid.org/0000-0001-7972-2804>

## RESUMEN

El proceso contencioso administrativo es un instrumento procesal ordinario para brindar tutela procesal contra las actuaciones de la Administración, así como para efectuar un control jurídico del ejercicio de sus funciones. Su modalidad urgente sirve para ofrecer dicha tutela y realizar tal control respecto de vías de hecho y omisiones de la Administración. Sin embargo, nuestra normatividad no considera los casos en que la actuación constitutiva de vía de hecho se produzca respecto de lo establecido en un reglamento,

---

1 Este artículo ha sido preparado como continuación de las investigaciones del autor y ha sido financiado por él.

ni tampoco cuando la conducta que la Administración omite esté prevista en un reglamento. Nos encontramos ante dos casos en los cuales el principio constitucional de control interórganos y el derecho constitucional a una tutela judicial efectiva resultan afectados.

**Palabras clave:** proceso contencioso administrativo; principio de control interórganos; derecho de tutela judicial efectiva; reglamento; vía de hecho; omisión de la administración.

**Términos de indización:** derecho administrativo, control gubernamental (Fuente: Tesouro Unesco).

### ABSTRACT

The contentious-administrative proceeding is an ordinary procedural instrument designed to offer procedural protection against the actions of the administrative authorities, as well as to legally control their functions. Their urgent nature serves to offer said protection and carry out said control, in terms of the de facto actions and omissions of the Administration. However, our legislation does not consider those cases in which the de facto action is produced with respect to the provisions established in a rule, or when the behavior of the administrative authority omits the provisions of a rule. We are facing two cases in which the constitutional principle of inter-unit control and the constitutional right to effective legal protection are affected.

**Key words:** contentious-administrative proceeding; principle of inter-unit control; right to effective legal protection; rule; de facto action; omission of the administrative authority.

**Indexing terms:** administrative law, government control (Source: Unesco Thesaurus).

**Recibido:** 15/11/2021

**Revisado:** 07/06/2022

**Aceptado:** 09/06/2022

**Publicado en línea:** 28/06/2022

**Financiamiento:** Autofinanciado.

**Conflicto de interés:** El autor declara no tener conflicto de interés.

## 1. IDEAS PRELIMINARES

El principio central de la democracia y del régimen republicano es el equilibrio de poderes, la existencia de controles dentro del ordenamiento jurídico del Estado. Asimismo, el principio central de dicho ordenamiento es resguardar la posibilidad de defender los derechos que este reconoce. Un Estado que no garantice el principio constitucional de control interórganos y el derecho constitucional de defensa de los derechos ante el Poder Judicial, será uno que no podrá cumplir con todos sus fines. Un ordenamiento jurídico que deje zonas de ejercicio del poder sin control y derechos sin defensa será uno incompleto.

El proceso contencioso administrativo cumple ambas funciones. Por un lado, sirve como instrumento contralor del ejercicio de la función administrativa por parte de la Administración. Por otro lado, opera como garantía de tutela judicial para los derechos de los sujetos administrados. Y cumple tales encargos mediante dos procedimientos, uno general y otro especial, denominado en la ley como «urgente», mediante la asignación de determinadas pretensiones a una y a otra vía procesal.

Un estudio de la asignación al proceso urgente de las pretensiones contra vías de hecho y contra las omisiones de la Administración muestra que en su tratamiento no se ha considerado la posibilidad de plantear ambas en relación con uno de los principales instrumentos de ejercicio del poder por parte de la Administración: los reglamentos.

¿Estamos ante una doble omisión del legislador?, ¿qué implicancias tiene ello?, ¿resultan vulnerados el principio y el derecho constitucionales antes mencionados?, ¿tenemos alternativas? Estas son algunas de las preguntas que, a continuación, intentamos responder.

## 2. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO

El derecho administrativo es aquel espacio del derecho encargado de estudiar, regular y promover las relaciones jurídicas que se establecen entre el Estado, actuando bajo la forma de Administración pública, con distintos sujetos de derecho, sean estos ciudadanos o personas jurídicas de diversa índole. Para dichos fines, el Estado constituye un ordenamiento jurídico especial, que se divide en segmentos especializados destinados a atender las crecientes particularidades que ofrecen tales relaciones jurídicas.

La Administración es una organización integrada a otra mayor llamada Estado. El derecho administrativo sería la expresión jurídica de esa organización, que queda objetivada en un ordenamiento jurídico administrativo. Dicho ordenamiento es una unidad estructural en la cual coexisten diversas fuentes del derecho. Definir cuáles sean estas es una tarea primaria del ordenamiento (García de Enterría y Fernández, 2004, t. 1, pp. 69-71).

Las ideas anteriores se cumplen en el Perú, donde el Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (Decreto Supremo n.º 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017), establece en el artículo V de su título preliminar, lo siguiente:

### **Artículo V.- Fuentes del procedimiento administrativo**

1. El ordenamiento jurídico administrativo integra un sistema orgánico que tiene autonomía respecto de otras ramas del Derecho.
2. Son fuentes del procedimiento administrativo:
  - 2.1. Las disposiciones constitucionales.
  - 2.2. Los tratados y convenios internacionales incorporados al Ordenamiento Jurídico Nacional.
  - 2.3. Las leyes y disposiciones de jerarquía equivalente.
  - 2.4. Los Decretos Supremos y demás normas reglamentarias de otros poderes del Estado.

- 2.5. Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y reglamentos de las entidades, así como los de alcance institucional o provenientes de los sistemas administrativos.
  - 2.6. Las demás normas subordinadas a los reglamentos anteriores.
  - 2.7. La jurisprudencia [...].
  - 2.8. Las resoluciones [...].
  - 2.9. Los pronunciamientos vinculantes [...].
  - 2.10. Los principios generales del derecho administrativo.
3. Las fuentes señaladas en los numerales 2.7, 2.8, 2.9 y 2.10 sirven para interpretar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento positivo al cual se refieren.

El dispositivo legal citado puede ser analizado desde varias ópticas. Por ahora, sin embargo, valga advertir que por su estructura y por su declaratoria expresa, alberga un concepto muy importante para todo el derecho peruano en general, así como para el derecho administrativo en particular. El dispositivo se propone regular las «fuentes del procedimiento administrativo».

Para dicho fin empieza refiriéndose a la existencia de un «ordenamiento jurídico administrativo», luego enumera las referidas «fuentes» en diez numerales, que contienen las seis primeras fuentes positivas y las cuatro fuentes finales de otros tipos; termina el dispositivo reconociendo a esas cuatro fuentes finales el carácter de instrumentos de interpretación y delimitación de sus respectivos ordenamientos positivos. El artículo V citado, en realidad, presenta al ordenamiento jurídico administrativo, precisa cuáles son los instrumentos positivos que lo componen, e indica qué herramientas sirven para interpretarlo.

Entonces, el ordenamiento jurídico administrativo del Perú está conformado por las disposiciones constitucionales aplicables en materia administrativa, por los tratados y convenios de tipo internacional incorporados en nuestro ordenamiento jurídico, por las leyes, así como por los decretos supremos y los reglamentos.

Completa dicho ordenamiento la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, cuya función doble es la de brindar tutela procesal a los ciudadanos contra las actuaciones de la Administración y servir como instrumento de control jurídico de tales actuaciones.

### **3. LOS REGLAMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN**

El reglamento es toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración pública y con valor subordinado a la ley. Así como las disposiciones del Poder Ejecutivo con fuerza de ley tienen un carácter excepcional y suponen una sustitución del Poder Legislativo ordinario, en cambio, los reglamentos son la consecuencia del ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico concede a la Administración (Garrido, 1994, p. 239). Son las declaraciones unilaterales provenientes de la Administración pública con efectos normativos generales y abstractos. Importan un nivel de abstracción respecto de sus destinatarios, por lo que no se agotan con su aplicación a alguna situación concreta (Morón, 2017, t. 1, p. 152).

Todo concepto se construye a partir de la reunión de determinados elementos concurrentes bajo ciertas condiciones de afinidad, y se puede optar por una definición o exclusión de los elementos que no cumplan tales condiciones. Los conceptos antes enunciados imponen el desarrollo de los elementos mencionados en cada uno. El primer elemento es su origen dentro de la Administración, en la potestad que esta tiene para emanar reglamentos.

La potestad reglamentaria es la atribución jurídica de la Administración de generar o emitir disposiciones jurídico-generales, no dirigidas a un administrado en concreto sino a un grupo indeterminado de ellos (Huamán, 2017, p. 188). Se justifica en la composición política y no técnica de los Parlamentos, en la importante variabilidad de las normas administrativas y en el espacio discrecional del Poder Ejecutivo (Garrido, 1994, pp. 239-240).

La potestad reglamentaria tiene como características su fundamento constitucional (no es necesario que cada ley indique al Poder Ejecutivo su competencia para reglamentarla); el ser unilateral (el Poder Ejecutivo puede emanar un reglamento sin que alguien se lo solicite o indique); poseer carácter normativo (cuenta con efectos generales e impersonales); y emanar de un órgano en ejercicio de función administrativa (Morón, 2017, p. 152).

Al respecto, la Constitución española establece en su artículo 106.1: «Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa». Si bien breve, la norma constitucional hispana recoge la mencionada potestad en ese rango.

También en Europa, la Constitución italiana indica en su artículo 87 que el presidente de la República: «Promulga las leyes y emana los decretos con valor de ley y los reglamentos»<sup>2</sup>. Más adelante, su artículo 117 (sexto párrafo) precisa que «La potestad reglamentaria corresponde al Estado en las materias de legislación exclusiva, salvo delegación a las Regiones»<sup>3</sup>.

En América, la Constitución Política de la República de Panamá establece en su artículo 184:

Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República [...]: [...].  
10. Dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución. [...]. 14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

---

2 Traducción libre de «Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti».

3 Traducción libre de «La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Provincie e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

A su turno, la Constitución de la República del Ecuador enumera las atribuciones y los deberes del presidente de la República en su artículo 147. Su numeral 13 incluye la de «Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas [...]».

De manera similar, la Constitución Nacional de Argentina establece, en el inciso 2 de su artículo 99, que «El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...]. 2. Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación».

Es así como llegamos a Perú, donde nuestra Constitución Política señala en su artículo 118 que «Corresponde al Presidente de la República: [...]. 8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones».

La primera característica de los reglamentos es su fuerza normativa. Esto tiene dos fundamentos. Según el primero, la teoría general del derecho clasifica los imperativos jurídicos, en atención a su sujeto pasivo, en «especiales» y en «generales». Los primeros están destinados a una o varias personas identificadas de manera singular e inequívoca. Los segundos designan a sus destinatarios en función de conceptos abstractos, pertenecientes a una categoría objetiva. Sobre estas premisas, la doctrina identificó el rasgo distintivo de los reglamentos: su generalidad, pero en sentido subjetivo, ya que sus destinatarios son definidos de modo impersonal, como una categoría abstracta (Santamaría, 2016, vol. 1, p. 256).

La segunda característica de los reglamentos es su subordinación a la ley. Esta tiene formas de mostrarse. En primer lugar, la ley tiene una primacía formal respecto del reglamento. Sus distintas posiciones dentro del sistema normativo se caracterizan por la superioridad y la centralidad de la posición de la ley. En segundo lugar,



la ley tiene una primacía material sobre el reglamento, es decir, que sus mandatos son invulnerables frente a las determinaciones reglamentarias. En tercer lugar, la ley tiene una primacía directiva frente al reglamento, esto es, la ley goza de plena disposición o determinación vinculante respecto del contenido del reglamento (Santamaría, 2016, vol. 1, pp. 266-268).

La tercera característica de los reglamentos es su inderogabilidad singular, que nosotros preferimos llamar imposibilidad de establecer excepciones a un reglamento para un caso en particular. Se trata de una prohibición categórica de dispensación o derogación para un caso singular de lo establecido por una norma de carácter general (García de Enterría y Fernández, 2004, t. 1, p. 209).

La imposibilidad de establecer excepciones a un reglamento mediante un acto administrativo ha sido recogida en diversas legislaciones nacionales. En España, por ejemplo, la Ley 39/2015, del 1 de octubre, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al regular la eficacia de los actos administrativos, señala en el numeral 1 de su artículo 37: «Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquellas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía [...]».

En el Perú, el Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante el Decreto Supremo n.º 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, al normar el objeto o contenido de los actos administrativos, establece en el numeral 5.3 de su artículo 5:

No podrá contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes; ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto.

La variedad sustancial y la diversidad de origen de los reglamentos permite encontrar en estos algunos criterios de clasificación. El principal es por su relación con la ley, diferencia a los reglamentos en ejecutivos, independientes o autónomos y de necesidad.

Son reglamentos ejecutivos aquellos que desarrollan una ley, por orden que esta misma ha previsto, sin contradecir la ley que desarrollan, sin regular aspectos esenciales de la materia normada por esta (Parada, 2004, p. 62). Los reglamentos ejecutivos han logrado reconocimiento constitucional. En el Perú, la Constitución Política señala en su artículo 118 que «Corresponde al Presidente de la República: [...]. 8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones».

Los reglamentos independientes o autónomos regulan materias en las que la Constitución no ha previsto una reserva reglamentaria, que no tengan una previa regulación legal y que no estén protegidas por la reserva material de ley. Por ello, solo pueden regular la organización administrativa y de los servicios públicos (Parada, 2004, p. 62).

Un ejemplo de reglamentación autónoma lo encontramos en la Constitución de la República del Ecuador. Esta, al enumerar las atribuciones y los deberes del presidente de la República, en el numeral 13 de su artículo 147, instituye entre dichas atribuciones: «Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración». El dispositivo citado en su primera parte hace clara referencia a los reglamentos ejecutivos, mientras en la segunda apunta a las reglamentaciones autónomas.

Los reglamentos de necesidad, por otro lado, solo pueden justificarse en función de un estado de necesidad o de emergencia. Hay una reserva de poder último en la Administración que no solo la

permite, sino que la obliga a actuar ante «circunstancias excepcionales» con el fin de proteger los valores sociales supremos. La temporalidad de su vigencia es su principal límite (García de Enterría y Fernández, 2004, t. 1, p. 218).

Para terminar, cabe considerar que, como necesario y racional equilibrio al poder ejercido a través de la potestad de reglamentar, todo ordenamiento jurídico debe prever las herramientas procesales para su eventual cuestionamiento o revisión. Es especial, frente a las actuaciones de hecho basadas en reglamentos de tipo autónomo, como también para que la Administración cumpla con aquello a lo que está obligada por mandato de sus propios reglamentos, debido a la inderogabilidad singular que los caracteriza.

#### **4. EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LAS PRETENSIONES URGENTES**

El legislador nacional ha seguido el esquema del modelo de organización español (judicialista), el cual en el siglo XX tuvo un gran desarrollo con la ley del 27 de diciembre de 1956, primera Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y alcanzó su consagración constitucional mediante su reconocimiento en la Constitución española de 1978; y en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, del 13 de julio de 1998, no solo desarrolló aún más el tema, sino que dicha ley significó la consolidación del instituto en el ordenamiento jurídico español.

Bajo la misma tendencia, el jueves 5 de julio de 2001 fue publicado el Proyecto de Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, preparado por una comisión previamente designada por la Resolución Ministerial n.º 174-2000-JUS. El proyecto postuló el modelo procesal «de plena jurisdicción» (que había sido desarrollado ampliamente por la entonces nueva Ley 29/1998, del 13 de julio, Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa española) en reemplazo del antiguo modelo «de anulación».

La nueva propuesta era un reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva, pues hacía posible demandar la nulidad de un acto, y también el reconocimiento por parte de una entidad estatal de determinado derecho administrativo conculcado o desconocido mediante un acto, hecho u omisión administrativa (Jiménez, 2005, p. 198).

Al final, la comisión aprobó un texto sustitutorio del proyecto, que luego fue aprobado por el Pleno del Congreso el 21 de noviembre de 2001, finalmente promulgado el 6 de diciembre del mismo año, y publicado como Ley n.º 27584 el día 7 del mismo mes. Luego de varias modificaciones, dicha ley está recogida en el artículo 5 del vigente Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27584.

Queremos llamar la atención aquí sobre dos pretensiones en particular. Una es la prevista en el numeral 3, denominada en doctrina como pretensión contra las «vías de hecho» de la Administración; otra es la recogida en el numeral 4, conocida en dicho ámbito como pretensión contra las «omisiones» de la Administración.

El Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27584 ofrece tratamiento a ambas pretensiones mediante la modalidad procesal denominada «urgente». Al respecto, su artículo 25 establece lo siguiente:

Se tramita como proceso urgente únicamente las siguientes pretensiones:

1. El cese de cualquier actuación material que no se sustente en acto administrativo.
  2. El cumplimiento por la administración de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.
- [...].

Los reglamentos son auténticas normas jurídicas, y por ello cuentan con validez y eficacia, y obligan a la ciudadanía y a los órganos del Estado. En el Perú existe sustento constitucional para

la potestad reglamentaria de la Administración (numeral 8 del artículo 118 y numeral 2 del artículo 125 de la Constitución Política). De acuerdo con ello, los reglamentos constituyen desarrollos de la legislación.

Sin embargo, ya hemos visto que existen reglamentos autónomos, los cuales se expiden en ejercicio de dicha potestad sin que su finalidad sea desarrollar algún instrumento legal, sino simplemente regular algún espacio competencial de la Administración. Tales reglamentos también facultan a esta para realizar actuaciones de hecho. Sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico no existe instrumento normativo que permita a los sujetos administrados defenderse de una actuación material relacionada con algún reglamento.

En el Perú, los muchos reglamentos dictados y vigentes son eficaces diariamente sobre las diversas situaciones jurídicas de los administrados, sean contribuyentes, exportadores, pensionistas, armadores pesqueros, concesionarios mineros, comerciantes, asegurados, propietarios, empresarios, etc. Por ello, no solo los actos administrativos, sino también los reglamentos sustentan las obligaciones que tiene la Administración frente a los administrados, y que debe cumplir a favor de estos.

Sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico no existe instrumento normativo que permita a los sujetos administrados demandar a la Administración el cumplimiento de aquello que establecen los reglamentos. Ni el Código Procesal Constitucional (en sede constitucional) ni el vigente Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27584 lo han contemplado.

Existe aún la idea de que el proceso de acción popular cumple dicha función, lo cual no es así. Aclaremos esto. La Constitución Política de 1993 la recoge en el numeral 5 de su artículo 200 con el siguiente texto: «Son acciones de garantía: [...]. 5. La Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la Ley,

contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen».

El proceso de acción popular es un control constitucional concentrado, abstracto, en vía principal y cuyos efectos buscan defender la jerarquía del ordenamiento jurídico (Morón, 2004, p. 1106).

Queda claro entonces que el proceso de acción popular está previsto para proteger a la Constitución o a la ley de los reglamentos, no para brindar tutela contra las vías de hecho emanadas en la aplicación de los reglamentos, ni contra los incumplimientos por la Administración de lo previsto en estos. Además, si bien dicho proceso también importa un control jurídico, este es abstracto, es decir, sería incapaz de ofrecer tutela procesal para supuestos concretos de vías de hecho y de incumplimientos.

## **5. OMISIONES LEGISLATIVAS Y NECESARIAS PRECISIONES NORMATIVAS**

La laguna del derecho es aquel suceso para el que no existe norma jurídica aplicable, pero que se considera que debiera estar regulado por el sistema jurídico. En ese sentido, el problema clave será saber cuándo la situación no regulada debe regularse (Rubio, 2007, p. 244). Pero en materia procesal el tema es diferente. En los casos en los que no haya una norma procesal aplicable, no estaríamos ante una laguna, sino ante una omisión legislativa a una previsión que debió ser expresa. Prueba de ello es que cuando un hecho está previsto en una norma, esta sustituye a todo el ordenamiento jurídico, y se requiere solo su aplicación (Monroy, 1996, p. 171).

Conforme a lo expuesto, nuestra legislación encargada de tutelar los derechos de los sujetos administrados frente a la Administración y de controlar el ejercicio de la función administrativa por

parte de esta, no recoge la posibilidad de enfrentar las posibles vías de hecho generadas a partir de disposiciones reglamentarias, ni tampoco permiten obligar a la Administración el cumplimiento de deberes reglamentariamente dispuestos. En ese sentido, consideramos que existen omisiones legislativas en el Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27584, que hacen necesaria la realización de precisiones normativas en su texto.

La primera de estas precisiones debe ser la modificación del inciso 1 del artículo 25 del Texto Único Ordenado, con el objetivo de incluir la posibilidad de demandar el cese de vías de hecho sustentadas en reglamentos. El nuevo dispositivo tendría el siguiente texto: «Se tramita como proceso urgente únicamente las siguientes pretensiones: 1. El cese de cualquier actuación material que no se sustente en acto administrativo *o en un reglamento*».

La segunda precisión necesaria debe consistir en la modificación del inciso 2 del artículo 25 del Texto Único Ordenado, en el sentido que permite demandar el cumplimiento de una actividad a la que la Administración se encuentre obligada por un reglamento. El nuevo dispositivo tendría el siguiente texto: «Se tramita como proceso urgente únicamente las siguientes pretensiones: [...]. 2. El cumplimiento por la administración de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley, *por reglamento* o en virtud de acto administrativo firme».

Una tercera modificación legislativa debe recaer en el inciso 3 del artículo 4 del Texto Único Ordenado, con la finalidad de incluir la posibilidad de que las actuaciones materiales no solo puedan sustentarse en un acto administrativo, sino también en un reglamento. El nuevo dispositivo tendría el siguiente texto: «Son impugnables en este proceso las siguientes actuaciones administrativas: [...]. 3. La actuación material que no se sustenta en acto administrativo *o en reglamento*».

## 6. IDEAS FINALES

Ninguna sociedad es estática, todo lo contrario: una sociedad tiene entre sus principales características al cambio. Pero afirmar ello no es suficiente. El cambio de una sociedad es el conjunto de dinámicas internas y externas, propias y ajenas, lentas o rápidas, con actores que asumen, abandonan o varían sus roles. Y si una sociedad cambia, también lo hace su Estado, así como el derecho que lo rige y, con ello, el ordenamiento jurídico que le sirve. Quizá dicho ordenamiento no sea más que la guía institucionalizada del cambio general.

El derecho administrativo peruano es un ejemplo de cómo la sociedad, el derecho y el ordenamiento jurídico cambian a la par. De un derecho reglamentarista abierto y desordenado, propio de una sociedad latifundista y agraria, avanzó hacia la unificación reglamentaria en el año 1967. La economía de mercado asumida constitucionalmente el año 1993 puso en interacción a diversos derechos económicos y sociales, lo que ameritaba un avance hacia el rango legal en el año 1994, pero el cambio continuó.

El desarrollo de una teoría sobre el Estado constitucional de derecho, la nueva jurisprudencia constitucional, el trabajo especializado de las diversas administraciones públicas, la dinamización de la economía, el incremento del comercio exterior y del mercado de servicios, hicieron evolucionar a nuestra disciplina hacia el garantismo y la unificación del ordenamiento administrativo, ocurrido entre los años 2001 y 2002 con la promulgación y la vigencia de las leyes 27444 y 27584. Dicho proceso de cambio prosigue hoy.

El último punto descrito tuvo entre sus ingredientes a la demorada, esperada y necesaria consagración del proceso contencioso administrativo como una institución con la doble finalidad que aquí repetimos: control jurídico del ejercicio de la función administrativa cumplida por la Administración e instrumento procesal



ordinario para la tutela judicial de los derechos de los sujetos administrados frente a la Administración. Todo ello dentro de la articulación del principio constitucional de control interórganos y del derecho constitucional a la tutela procesal de los derechos.

La interacción entre el principio y el derecho mencionados arroja una doble consecuencia. De un lado, impone que ningún segmento de la actividad administrativa quede exonerado de la posibilidad de un control. De otro lado, obliga a que todo derecho tenga la garantía de una tutela procesal.

En los párrafos que aquí terminan, hemos mostrado cómo los reglamentos, pese a ser el principal instrumento de la Administración —por su carácter normativo, su número y su especialización—, no reciben hasta hoy un completo y coherente encuadramiento entre el principio y el derecho constitucional citados. Lo anterior significa un atentado contra ambas nociones, las cuales resultan afectadas en su alto rango e importancia.

Hemos sugerido la realización de tres puntuales ajustes normativos. Sin embargo, lo descrito simboliza una subsistente crisis de institucionalidad, graficada en vacíos normativos con veinte años de existencia, así como en una doctrina que ha persistido en seguir modelos extranjeros antes que en construir uno propio y nacional con sus matices, labor en la que hubiese advertido los vacíos denunciados (lo que no nubla su amplio trabajo). Sutilmente, nuestro análisis también revela la existencia de una cultura de sometimiento y tolerancia a poderes sin control, que nos hace pensar acerca de cuánto —como sociedad, como Estado y en la realidad— tenemos internalizados los valores constitucionales más básicos.

Frente a ello, comprobamos que el proceso contencioso administrativo, como herramienta democrática que es, sigue en construcción, lo cual significa una esperanza. Cumplimos con agendar el tema. Seguimos trabajando.

## REFERENCIAS

- García de Enterría, E. y Fernández, T. (2004). *Curso de Derecho Administrativo* (2 vols.). [El vol. 2 pertenece a la 9.<sup>a</sup> ed.]. Civitas.
- Garrido, F. (1994). *Tratado de derecho administrativo* (vol. 1, 12.<sup>a</sup> ed.). Tecnos.
- Huamán, L. A. (2017). *Procedimiento administrativo general comentado*. Jurista Editores.
- Jiménez, J. (2015). Significado y empleo de la expresión «contencioso-administrativo». *Actualidad Jurídica*, (137), 195-198.
- Monroy, J. (1996). *Introducción al proceso civil*. Temis; De Belaúnde & Monroy.
- Morón, J. C. (2004). Aportes para el estudio del nuevo régimen de la acción popular en el Código Procesal Constitucional. En Palomino, J. (ed.), *El derecho procesal constitucional peruano. Estudios en homenaje a Domingo García Belaúnde* (pp. 1091-1106). Grijley.
- Morón, J. C. (2017). *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general* (t. 1). Gaceta Jurídica.
- Parada, R. (2004). *Derecho administrativo* (t. 1). Marcial Pons.
- Rubio, M. (2007). *El sistema jurídico* (9.<sup>a</sup> ed.). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Santamaría, J. (2016). *Principios de derecho administrativo general* (4.<sup>a</sup> ed., vols. 1 y 2). Iustel.