



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Derecho

Sobre la aplicación del criterio de especialidad en la calificación de los recursos de casación tramitados en los procesos contenciosos administrativos: A propósito del Recurso de Queja de Casación N.º 37326-2023

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Para optar el Título Profesional de Abogada

AUTOR

Ana Gabriela HUAMÁN OSCCO

ASESOR

Dr. Jorge Guillermo GUTIÉRREZ TUDELA

Lima, Perú

2026



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Huamán, A. (2026). *Sobre la aplicación del criterio de especialidad en la calificación de los recursos de casación tramitados en los procesos contenciosos administrativos: A propósito del Recurso de Queja de Casación N.º 37326-2023*. [Trabajo de suficiencia profesional de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Ana Gabriela Huamán Oscco
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	72773688
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0000-5162-3054
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Jorge Guillermo Gutiérrez Tudela
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	06155396
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-1064-9546
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Octavio Galvarino Delgado Guzman
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08033687
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	José Alexander Camus Cubas
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	40630580
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Jorge Adalberto Pérez López
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08162135

Datos de investigación	
Línea de investigación	No aplica
Grupo de investigación	No aplica
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento.
Ubicación geográfica de la investigación	Universidad Nacional Mayor de San Marcos País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Lima Dirección: Palacio de Justicia, Av. Paseo de la República S/N Latitud: -12.057586462261929 Longitud: -77.035372810829
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2024
URL de disciplinas OCDE	DERECHO https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

**ACTA DE EXAMEN ORAL VIRTUAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO
PROFESIONAL DE ABOGADA CON TRABAJO SUFICIENCIA PROFESIONAL**

N°014

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

- 1.-PRESIDENTE: Dr. OCTAVIO GALVARINO DELGADO GUZMAN
- 2.- Dr. JOSÉ ALEXANDER CAMUS CUBAS
- 3.- Mg. JORGE ADALBERTO PÉREZ LÓPEZ
- 4.- Dr. JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA (Docente Supervisor)

La bachiller postulante al Título Profesional de Abogada doña:

ANA GABRIELA HUAMÁN OSOCO

Procedió la sustentación de trabajo suficiencia profesional titulado:

Sobre la aplicación del criterio de especialidad en la calificación de los recursos de casación tramitados en los procesos contenciosos administrativos: A propósito del Recurso de Queja de Casación N.° 37326-2023

En la redacción del examen escrito de fin de carrera, la graduanda fue aprobada con la nota de:

DOCE (12)

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando la candidata:

APROBADA POR UNANIMIDAD CON LA NOTA DIECIOCHO (18)

Y para constancia se le extiende la presente Acta, en Lima a los DIECISEIS días del mes de JULIO del año 2026

Presidente del Jurado

Dr. OCTAVIO GALVARINO DELGADO GUZMAN

Dr. JOSÉ ALEXANDER CAMUS CUBAS

Mg. JORGE ADALBERTO PÉREZ LÓPEZ

Dr. JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA

(Docente Supervisor)



CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, **Dr. Jorge Guillermo Gutiérrez Tudela**, en mi condición de docente supervisor acreditado mediante Dictamen de la Escuela Profesional de Derecho N° 000029-2025-EPD-FDCP/UNMSM, del Trabajo de Suficiencia Profesional, cuyo título es **Sobre la aplicación del criterio de especialidad en la calificación de los recursos de casación tramitados en los procesos contenciosos administrativos: A propósito del Recurso de Queja de Casación N.° 37326-2023**, presentado por la bachiller **Ana Gabriela Huamán Oscoco** para optar el Título Profesional de Abogada.

CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante la plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con el **3 %** de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para obtención del Título Profesional de Abogada.

Lima, 30 de julio del 2026

Firma del Asesor:

Nombres y apellidos del asesor: **Dr. Jorge Guillermo Gutiérrez Tudela**

DNI: **06155396**

La vigencia del presente certificado corresponde a un período de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

Dedicatoria

A mi mamá, Gloria, y a mi mamita, Teodosia, quienes son mi mayor fuente de inspiración y la razón que me impulsa a seguir adelante. Agradezco profundamente su apoyo incondicional, sacrificio y confianza.

Este logro es para ustedes.

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, por haber formado no solo mi mente, sino también mi forma de ver el mundo.

A la Facultad de Derecho, por transmitirme la esencia de la justicia, el compromiso social y el rigor académico que acompañan a toda labor jurídica.

A mis padres, Gloria y Adrián, por su apoyo y por enseñarme a perseverar; y a toda mi familia, por ser la fortaleza que me permite avanzar con determinación.

A Cristhian, por estar presente de maneras que siempre sumaron y acompañaron.

A mi docente supervisor Dr. Gutiérrez Tudela, por su orientación académica durante el desarrollo de este trabajo.

Y a quienes, de una u otra manera, estuvieron presentes en mi formación académica, mi crecimiento profesional y en el desarrollo de este trabajo, gracias por cada consejo, cada gesto y cada muestra de apoyo.

RESUMEN

El presente Trabajo de Suficiencia Profesional se desarrolló en la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, específicamente en la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, entre mayo de 2022 y diciembre de 2024. La experiencia profesional tuvo como propósito integrar los conocimientos teóricos adquiridos en la formación universitaria con la práctica jurisdiccional en materia constitucional, procesal y contencioso administrativa, a través de labores de asistencia jurisdiccional bajo la supervisión de magistrados supremos.

El trabajo se centró en el análisis del recurso de casación en los procesos contencioso administrativos, en el marco de las modificaciones introducidas por la Ley N.º 31591 al Código Procesal Civil (en adelante CPC), lo que generó controversias respecto a la admisibilidad y procedencia de dicho recurso en sede suprema. Para ello, se aplicó un enfoque cualitativo de carácter dogmático-jurídico, empleando métodos de interpretación normativa. El expediente seleccionado fue el Recurso de Queja de Casación N.º 37326-2023, el cual evidenció la problemática suscitada en torno al “doble conforme” y la aplicación del principio de especialidad frente a las normas supletorias del CPC

Los resultados alcanzados demuestran la importancia de reforzar la coherencia interpretativa en el ámbito contencioso administrativo en la aplicación de los requisitos de admisibilidad y procedencia del recurso de casación, a fin de que estos no se conviertan en un obstáculo para el acceso a la justicia, sino que respondan a la finalidad propia y extraordinaria de dicho medio impugnatorio. En el plano profesional, la experiencia permitió desarrollar competencias en la investigación jurídica aplicada, en la redacción de proyectos de resoluciones y en la participación en el proceso deliberativo, consolidando habilidades propias de la función jurisdiccional. En el plano institucional, se contribuyó a la uniformidad de criterios jurisprudenciales y a la eficiencia en la administración de justicia.

PALABRAS CLAVE

Recurso de casación, proceso contencioso administrativo, principio de especialidad, Corte Suprema, Ley 31591

ABSTRACT

This Professional Sufficiency Report was carried out at the Supreme Court of Justice of the Republic of Peru, specifically within the Third Transitory Chamber of Constitutional and Social Law, between May 2022 and December 2024. The professional experience was aimed at integrating the theoretical knowledge acquired during university training with judicial practice in constitutional, procedural, and administrative litigation matters, through jurisdictional assistance tasks under the supervision of Supreme Court Justices.

The work focused on the analysis of the *appeal for cassation* in administrative litigation proceedings, within the framework of the amendments introduced by Law No. 31591 to the Civil Procedural Code, which generated controversies regarding the admissibility and merits of such appeals before the Supreme Court. For this purpose, a qualitative, dogmatic-legal approach was applied, employing methods of normative interpretation. The model file selected was the *Complaint against the Appeal for Cassation No. 37326-2023*, which evidenced the issues arising from the “double conformity” doctrine and the application of the principle of specialty in relation to the supplementary rules of the Civil Procedural Code.

The results obtained demonstrate the importance of strengthening interpretative coherence in administrative contentious proceedings with regard to the application of the admissibility and merits requirements of the cassation appeal, in order to ensure that such requirements do not become an obstacle to access to justice, but rather serve the inherent and extraordinary purpose of this legal remedy. At the professional level, this experience made it possible to develop competencies in applied legal research, in the drafting of draft judicial decisions, and in participation in the deliberative process, thereby consolidating skills inherent to the judicial function. At the institutional level, it contributed to the uniformity of jurisprudential criteria and to greater efficiency in the administration of justice.

KEYWORDS

Cassation appeal; Administrative litigation process; Principle of specialty; Supreme Court; Law No. 31591

- I. INTRODUCCIÓN
- II. CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD
 - 2.1. Entorno institucional donde se desarrolló la actividad
 - 2.2. Periodo de duración de la actividad
 - 2.3. Finalidad y objetivos institucionales del Poder Judicial
 - 2.4. Razón social, dirección postal y datos de contacto
 - 2.5. Correo electrónico institucional
- III. DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD
 - 3.1. Organización de la actividad profesional
 - 3.2. Finalidad y objetivos de la actividad desarrollada
- IV. PROBLEMÁTICA
 - 4.1. Problema identificado
 - 4.2. Problema principal y problemas específicos
 - 4.3. Objetivo principal y objetivos específicos
 - 4.4. Metodología
- V. ASPECTOS JURÍDICOS RELEVANTES
 - 5.1. Recurso de Queja
 - 5.2. Recurso de Casación
 - 5.3. Proceso Contencioso Administrativo
 - 5.4. Interpretación jurídica
 - 5.5. Metareglas de interpretación
 - 5.6. La reforma del recurso de casación mediante la Ley N.º 31591
 - 5.7. Acta sobre la aplicación de la Ley N.º 31591 al PCA
- VI. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA ENTORNO AL RECURSO DE QUEJA DE CASACIÓN N.º 37326-2023
 - 6.1. Breve resumen de los antecedentes del caso modelo
 - 6.2. Postura de la Sala Superior
 - 6.3. Postura de la Sala Suprema
 - 6.4. Rol de la bachiller en el estudio del caso
 - 6.5. Resultados de la actividad
- VII. CONCLUSIONES
- VIII. RECOMENDACIONES
- IX. REFERENCIAS
- X. ANEXOS

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de suficiencia profesional tiene como objetivo analizar el criterio de especialidad en la calificación de los recursos de casación tramitados en los procesos contenciosos-administrativos, a propósito del Recurso de Queja de Casación N.º 37326-2023. En tal sentido, se busca determinar cómo deben interpretar las Salas Superiores los requisitos de admisibilidad y procedencia del recurso de casación, a la luz de las modificaciones introducidas por la Ley N.º 31591, Ley que modifica el Texto Único Ordenado del CPC para optimizar el recurso de casación y fortalecer las funciones de la Corte Suprema de Justicia de la República, en armonía con lo dispuesto en el Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

El recurso de casación constituye un medio impugnativo de naturaleza extraordinaria cuya finalidad es garantizar la correcta aplicación del derecho y la uniformidad de la jurisprudencia nacional. En el ámbito del proceso contencioso administrativo, cobra especial relevancia debido a que este proceso tutela la legalidad de los actos de la Administración Pública y salvaguarda los derechos fundamentales de los administrados. El estudio resulta pertinente porque las recientes reformas procesales han generado controversias interpretativas respecto a la procedencia y calificación de este recurso, con implicancias directas en la seguridad jurídica y en el acceso a la justicia.

El informe se organiza de la siguiente manera, primero, se desarrolla la introducción, destacando objetivos, importancia y estructura; segundo presenta información sobre la institución en la que se desarrolló la actividad profesional. Tercero describe las funciones desempeñadas, la problemática identificada, el marco jurídico aplicable, la metodología utilizada y el análisis del caso modelo. Posteriormente, se exponen las conclusiones y se plantean recomendaciones orientadas a la mejora institucional. Finalmente, se consignan la bibliografía empleada.

II. CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD

2.1. Entorno institucional donde se desarrolló la actividad

El Trabajo de Suficiencia Profesional se llevó a cabo en la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, órgano jurisdiccional supremo del Poder Judicial, que ejerce la función jurisdiccional de acuerdo con la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica del Poder Judicial (Decreto Supremo N.º 017-93-JUS), en adelante LOPJ.

El trabajo se desarrolló específicamente en la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, órgano colegiado especializado en materias vinculadas al derecho público y previsional, cuya competencia se enmarca en los procesos contencioso administrativos y en otras materias específicas asignadas por ley. Esta Sala fue creada mediante Resolución Administrativa N.º 343-2016-CE-PJ e inició sus funciones a partir del 1 de enero de 2017.

2.2. Periodo de duración de la actividad

Desempeñé funciones como asistente jurisdiccional en materia constitucional y procesal en dicho órgano jurisdiccional supremo desde el 13 de mayo de 2022 hasta el 31 de diciembre de 2024.

2.3. Finalidad y objetivos institucionales del Poder Judicial

El Poder Judicial del Perú tiene como finalidad garantizar la tutela jurisdiccional efectiva, la seguridad jurídica y el acceso a la justicia en condiciones de igualdad.

Sus objetivos institucionales se orientan a:

- Resolver los conflictos jurídicos aplicando la Constitución, la ley y los principios del debido proceso.
- Contribuir a la consolidación del Estado Constitucional de Derecho mediante decisiones fundamentadas y coherentes.
- Asegurar la independencia judicial, la imparcialidad y la eficiencia en la administración de justicia. En el caso específico de la Tercera Sala

de Derecho Constitucional y Social Transitoria, se busca uniformizar criterios jurisprudenciales en materia contencioso administrativa y previsional, garantizando la correcta aplicación del derecho.

2.4. Razón social, dirección postal y datos de contacto

- **Razón social:** Poder Judicial del Perú
- **RUC:** 20159981216
- **Dirección postal:** Palacio de Justicia, Av. Paseo de la República S/N, Cercado de Lima, Provincia de Lima, Departamento de Lima, Perú.
- **Teléfono de central:** (01) 410-1010

2.5. Correo electrónico institucional

La Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria cuenta con el correo institucional: sala3sdcst@pj.gob.pe.

III. DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD

3.1. Organización de la actividad profesional

La actividad se desarrolló en la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, bajo la dirección del juez supremo provisional Javier Reyes Guerra, durante el año judicial 2024. En el marco de la labor desempeñada como asistente jurisdiccional en materia constitucional y procesal, se realizaron las siguientes funciones:

- Elaboración de resúmenes y ayudas memoria respecto de expedientes asignados, particularmente en recursos de casación, recursos de queja, contiendas de competencia, entre otros.
- Estudio preliminar de expedientes para la precalificación de los recursos presentados.
- Redacción de proyectos de resoluciones judiciales, de conformidad con las instrucciones impartidas por el magistrado ponente.
- Consulta y sistematización de doctrina, legislación y jurisprudencia, a fin de sustentar los proyectos de decisión.

Estas funciones permitieron una participación activa en el caso de análisis y deliberación jurisdiccional, contribuyendo a la emisión de resoluciones en el ámbito contencioso administrativo y previsional

3.2. Finalidad y objetivos de la actividad desarrollada

La finalidad principal de la actividad fue articular los conocimientos teóricos adquiridos en la formación universitaria con la práctica jurisdiccional especializada, consolidando competencias profesionales en el campo del derecho procesal y administrativo. De manera metodológica, la experiencia buscó generar aprendizajes significativos a través de la observación, el análisis crítico y la ejecución de tareas jurisdiccionales, permitiendo comprender integralmente el funcionamiento de un órgano jurisdiccional supremo.

Los objetivos específicos de la actividad fueron los siguientes:

- Profundizar en el análisis dogmático, normativo y jurisprudencial del recurso de casación, en el marco del proceso contencioso administrativo.
- Adquirir destrezas técnicas en la redacción de proyectos de resoluciones judiciales, fortaleciendo la coherencia argumentativa y la fundamentación jurídica.
- Ejercitar la capacidad de investigación jurídica aplicada, a través de la consulta sistemática de doctrina, jurisprudencia y normas procesales.
- Contribuir a la función jurisdiccional de la Sala, mediante apoyo en la calificación y sistematización de expedientes, reforzando la eficiencia institucional.
- Reflexionar sobre las implicancias prácticas de la reforma procesal introducida por la Ley N.º 31591 en el CPC, que es de aplicación supletoria en los procesos contenciosos administrativos, valorando la importancia del principio de especialidad en la solución de conflictos de aplicabilidad normativa.

En ese sentido, la actividad desarrollada constituyó un espacio de formación práctica y de investigación aplicada, en el cual se analizaron las tensiones entre el marco normativo y la realidad procesal.

IV. PROBLEMÁTICA

4.1. Problema identificado:

La Corte Suprema tiene como una de sus competencias el conocer de los recursos de casación con arreglo a la ley procesal respectiva de conformidad al artículo 32 del TUO de la LOPJ, siendo así, las modificaciones que se realice respecto al recurso de casación tienen un gran impacto en los órganos jurisdiccionales de la Corte Suprema.

El 26 de octubre de 2022, se publicó la Ley N.º 31591, que introduce cambios a fin de optimizar el recurso de casación, modificando los requisitos de admisibilidad y procedencia de dicho recurso impugnatorio establecidos en el CPC. Entre las modificaciones más relevantes se encuentra la redefinición de los requisitos de admisibilidad y procedencia y la atribución a las Salas Superiores de la facultad de calificar el recurso de casación antes de remitirlo a la Corte Suprema.

Este último aspecto constituye el eje de la problemática, pues antes de la reforma las Salas Superiores se limitaban a elevar el recurso para que sea calificado por la Corte Suprema. A partir de la Ley N.º 31591, en cambio, la decisión preliminar de calificación se traslada a los órganos de segunda instancia, generando criterios dispares en materia contencioso administrativa.

La dificultad radica en que el artículo 35 del TUO de la Ley N.º 27584¹ establece la aplicación supletoria de las reglas del CPC al proceso contencioso administrativo, salvo disposición especial. Sin embargo, las Salas Superiores, al aplicar de manera estricta los nuevos requisitos del CPC, han tendido a desconocer las particularidades previstas en el artículo

¹ Artículo 35. Requisitos de admisibilidad y procedencia

Los recursos tienen los mismos requisitos de admisibilidad y procedencia regulados en el CPC

34 del mismo TUO², que regulan supuestos específicos de procedencia del recurso de casación en este tipo de procesos. Ello ha derivado en decisiones contradictorias respecto a:

- a) La admisibilidad del recurso de casación en supuestos de doble conforme, donde la sentencia de vista confirma íntegramente la decisión de primera instancia.
- b) La interpretación de los requisitos de procedencia introducidos por la Ley N.º 31591, que en la práctica se aplican con el mismo rigor que en los procesos civiles, pese a las diferencias sustantivas del proceso contencioso administrativo.
- c) El alcance del principio de especialidad, que debería garantizar la prevalencia de las normas específicas del proceso contencioso administrativo frente a las generales del CPC.

Estas tensiones normativas y prácticas han generado un escenario de incertidumbre jurídica y han impactado en la uniformidad jurisprudencial, así como en el derecho de acceso a la justicia de los administrados. La controversia se evidenció claramente en el estudio del **Recurso de Queja de Casación N.º 37326-2023**³, en el que la Procuraduría Pública en Materia Hacendaria (en adelante, la Entidad) interpuso recurso de queja contra la Resolución N.º 13 del 10 de octubre de 2023 que declaró improcedente su recurso de casación en el Expediente de Origen N.º 01801-2022-0-1706-JR-LA-03 (en adelante Expediente de Origen). Este caso permitió constatar cómo la aplicación de los nuevos parámetros del CPC, sin una adecuada ponderación de las reglas especiales del proceso contencioso-

² **Artículo 34. Recursos**

En el proceso contencioso administrativo proceden los siguientes recursos:

(...)

El recurso de casación procede en los casos que versen sobre pretensiones no cuantificables. Tratándose de pretensiones cuantificables, cuando la cuantía del acto impugnado sea superior a 140 (U.R.P) (...).

En los casos a que se refiere el artículo 25 no procede el recurso de casación cuando las resoluciones de segundo grado confirmen las de primera instancia, en caso de amparar la pretensión.

(...)

³ Consulta disponible en el enlace: <https://jurisprudencia.pj.gob.pe/jurisprudenciaweb/faces/page/inicio.xhtml>

administrativo, genera decisiones que comprometen la finalidad del recurso de casación y la coherencia del sistema procesal.

4.2. Problema principal y problemas específicos

Problema principal:

- ¿Cómo deben interpretar las Salas Superiores en la calificación de los recursos de casación de los procesos contenciosos administrativos, los requisitos de admisibilidad y procedencia del recurso de casación establecidos en el CPC mediante la Ley N.º 31591?

Problemas específicos:

- ¿Cómo afecta la interpretación de las Salas Superiores las modificaciones del CPC a la procedencia del recurso de casación en los procesos contenciosos administrativos?
- ¿De qué manera los acuerdos establecidos en el Acta de la reunión del 27 de marzo de 2023 por las Salas Especializadas de la Corte Suprema contribuyen a unificar los criterios de interpretación de la reforma de la Ley 31591 en la calificación de los recursos de casación en los procesos contenciosos administrativos?

4.3. Objetivo principal y objetivos específicos

Objetivo principal:

- Determinar cómo deben interpretar las Salas Superiores los requisitos de admisibilidad y procedencia del recurso de casación establecidos en el CPC mediante la Ley N.º 31591, en la calificación de los recursos de casación en los procesos contenciosos administrativos

Objetivos específicos:

- Examinar el impacto de la interpretación de las Salas Superiores sobre las modificaciones del CPC en la procedencia del recurso de casación en los procesos contenciosos administrativos.

- Evaluar cómo los acuerdos establecidos en el Acta de la reunión del 27 de marzo de 2023 por las Salas Especializadas de la Corte Suprema contribuyen a la unificación de los criterios de interpretación de la reforma de la Ley 31591 en la calificación de los recursos de casación en los procesos contenciosos administrativos.

4.4. Metodología

El presente trabajo se enmarca en el campo del Derecho Procesal, específicamente en el análisis del recurso de casación en los procesos contencioso administrativos. Se desarrolló bajo un enfoque cualitativo de carácter jurídico dogmático, orientado al examen sistemático de normas, doctrina y jurisprudencia, con el fin de evaluar el impacto de las modificaciones introducidas por la Ley N.º 31591.

El objeto de estudio lo constituye el Recurso de Queja N.º 37326-2023, que refleja de manera concreta la problemática en torno a la calificación de los recursos de casación en procesos contencioso administrativos tras la reforma procesal. Por su naturaleza, se adoptó un diseño no experimental, dado que el análisis se centra en instituciones jurídicas ya existentes, sin manipular variables, tomando como referencia un expediente específico.

La investigación es de nivel descriptivo-explicativo: descriptiva, porque expone las características del recurso de casación y las modificaciones legales recientes; y explicativa, porque determina los efectos de dichas modificaciones en la práctica judicial, especialmente en relación con el principio de especialidad.

V. ASPECTOS JURIDICOS RELEVANTES

El análisis del recurso de casación en el proceso contencioso administrativo exige identificar previamente el marco jurídico que lo regula, así como los principios y criterios interpretativos que orientan su aplicación. Este marco comprende tanto la normativa nacional —principalmente el CPC y el TUO de la Ley N.º 27584— como la doctrina especializada que ha precisado su alcance. En este apartado se exponen, de manera sistemática, la naturaleza y finalidad del recurso de casación, el principio de especialidad que rige en

el contencioso administrativo, los métodos de interpretación jurídica y criterios de solución de antinomias, así como las modificaciones introducidas por la Ley N.º 31591, con el fin de contextualizar el problema objeto de estudio.

5.1. Recurso de Queja

Naturaleza jurídica:

Según Távara (2009), el recurso de queja es un recurso propio y ordinario cuyo objeto es que el superior reexamine la resolución que declara inadmisibles o improcedentes un recurso de apelación; asimismo, procede cuando el recurso de apelación ha sido concedido con un efecto distinto al solicitado por la parte apelante. Aunque el autor desarrolla su análisis en el marco de la Ley N.º 29364, Ley que modifica diversos artículos del CPC (publicada el 28 de mayo de 2009), la finalidad que atribuye a este medio impugnatorio se mantiene vigente.

En efecto, la evolución normativa del artículo 401 del CPC evidencia que, en su redacción original de 1993, el recurso de queja procedía también contra la denegatoria del recurso de casación; sin embargo, dicha posibilidad fue eliminada por la Ley N.º 29364, restringiendo la procedencia de la queja únicamente frente a resoluciones relacionadas con la apelación. Posteriormente, con la Ley N.º 31591, *Ley que modifica el TUO del CPC, aprobado por el Decreto Legislativo 768, y sus modificatorias, a fin de optimizar el recurso de casación para fortalecer las funciones de la Corte Suprema de Justicia de la República y dicta otras disposiciones (publicada el 24 de octubre de 2022)*, el legislador retomó la redacción original, restableciendo expresamente la procedencia de la queja contra la denegatoria del recurso de casación dictadas por las salas superiores.

Esta modificación normativa permite que la Corte Suprema ejerza control sobre las resoluciones que deniegan la elevación del recurso de casación, evitando decisiones restrictivas o arbitrarias que limiten el acceso al control nomofiláctico y a la uniformidad jurisprudencial. En consecuencia, se observa una reafirmación del carácter garantista del instituto, en tanto el legislador ha reconocido la necesidad de dotar al justiciable de un mecanismo efectivo

para impugnar la negativa de admisión del recurso extraordinario. Si bien esta regulación pertenece al ámbito procesal civil, resulta aplicable supletoriamente al proceso contencioso administrativo conforme al artículo 35 del TUO de la Ley N.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo (Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS), reforzando así su función como mecanismo de control frente a decisiones restrictivas adoptadas por instancias superiores.

En esa línea, puede afirmarse que la queja constituye un mecanismo impugnatorio cuyo propósito es cuestionar resoluciones denegatorias de recursos, sean estos ordinarios (apelación) o extraordinarios (casación). Su finalidad esencial es evitar que las partes procesales vean restringido indebidamente su derecho a impugnar decisiones judiciales que afectan directamente sus intereses.

La queja como mecanismo de acceso al recurso de casación:

En el proceso contencioso administrativo, la queja adquiere particular relevancia cuando se dirige contra la inadmisibilidad o improcedencia del recurso de casación, constituyéndose en una vía procesal destinada a asegurar que la controversia sea conocida por la Corte Suprema. De este modo, se evita que un pronunciamiento denegatorio de una Sala Superior limite indebidamente el acceso a dicho recurso extraordinario y, con ello, la uniformidad jurisprudencial.

La regulación normativa del recurso de queja se encuentra en los artículos 401 a 405 del CPC, aplicables supletoriamente en los procesos contencioso administrativos por remisión de la Ley N.º 27584. Según Couture (1958), los medios de impugnación en general cumplen una función de garantía dentro del proceso, al permitir el control de legalidad sobre las resoluciones judiciales. Desde esta perspectiva, la queja puede entenderse como un instrumento específico de esa función garantista, en tanto asegura el derecho de acceso a los recursos y, con ello, a una tutela jurisdiccional efectiva.

En conclusión, el recurso de queja, al operar frente a la denegatoria del recurso de casación, se configura como una herramienta procesal orientada a salvaguardar la tutela jurisdiccional efectiva. A partir de este marco conceptual, resulta necesario abordar el estudio del recurso de casación, su fundamento normativo y su función interpretativa dentro del proceso contencioso administrativo.

5.2. Recurso de Casación

Fundamento normativo:

Para la doctrina mayoritaria el recurso de casación constituye un medio impugnatorio de naturaleza extraordinaria, destinado a garantizar la correcta aplicación del Derecho y la uniformidad en su interpretación; en el ordenamiento peruano, su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 141 de la Constitución Política del Perú (1993), que dispone que a la Corte Suprema le corresponde emitir pronunciamiento en sede casatoria o como última instancia en los procesos iniciados ante una Corte Superior o ante la propia Corte Suprema, conforme lo disponga la ley.

De manera complementaria, el artículo 32 del TUO de la LOPJ establece que la Corte Suprema conoce de los recursos de casación siguiendo las reglas previstas en la ley procesal pertinente. Asimismo, el CPC prevé su aplicación a los procesos contencioso administrativos, conforme al artículo 35 del TUO de la Ley N.º 27584. Estas disposiciones permiten afirmar que la casación es una institución con fundamento constitucional, orientada a consolidar la correcta aplicación del Derecho y asegurar la unidad del orden jurídico nacional.

Concepción doctrinal:

Desde una perspectiva doctrinal, la casación ha sido definida como un recurso extraordinario que se interpone exclusivamente por infracciones jurídicas, sin que constituya una tercera instancia revisora de hechos. Carrión (1994), citado en Távara Córdova (2019), precisó que “la casación, en nuestro ordenamiento procesal civil, constituye un recurso impugnatorio que se propone frente a resoluciones contra las cuales no es posible plantear un

recurso ordinario. Es un recurso que tiene que ver con cuestiones de derecho y no de hecho, que responde al propósito de mantener la correcta observancia de la ley” (p. 38).

Esta concepción resalta la finalidad esencial de la casación como un instrumento de control de legalidad; no obstante, el desarrollo doctrinal posterior evidencia una ampliación de su propósito hacia la uniformidad jurisprudencial y la orientación del sistema judicial. En tal sentido, Távara Córdova (2019) sostiene que “la misión esencial de la casación radica en lograr la uniformidad jurisprudencial” (p. 39), lo cual reafirma su papel como garantía de coherencia y previsibilidad en la aplicación del Derecho.

Evolución funcional:

Por su parte, Monroy Gálvez (1992) aporta una visión más amplia al señalar que “el recurso de casación, a diferencia de los demás recursos cuyo objetivo está íntimamente ligado al destino del proceso, tiene fines trascendentes, es decir, no sólo ligados al destino natural del proceso, sino extra-procesales” (p. 27). El mismo autor destaca además que a través de este recurso “se pretende cumplir una función pedagógica, consistente en enseñar a la judicatura nacional en general cuál debe ser la aplicación correcta de la norma jurídica. Asimismo, la función pedagógica alcanza, además, a la interpretación correcta de la norma jurídica” (p. 27). Finalmente, añade que “otro fin del recurso de casación es lograr la uniformización de la jurisprudencia nacional [...]. La casación pretende que las decisiones judiciales, al organizarse alrededor de las pautas que la Corte de casación da, encuentren organicidad y unicidad” (p. 27).

Estas ideas revelan que el recurso de casación no se limita a corregir errores jurídicos, sino que cumple una función orientadora y formativa dentro del sistema judicial. Su finalidad trasciende lo procesal para consolidarse como un medio de educación judicial y de garantía de uniformidad interpretativa.

En el marco del Estado Constitucional de Derecho, la casación adquiere un nuevo significado que trasciende la mera defensa formal de la ley, es así que Glave Mavila (2012) advierte que “la función nomofiláctica en tiempos del

Estado Constitucional más bien atiende a la exactitud del método de interpretación de la ley, pues de esta forma se busca garantizar que la elección de la interpretación esté fundada en las mejores razones, sean estas lógicas, sistemáticas o valorativas” (p. 109). En síntesis, en el Estado Constitucional de Derecho la casación ya no se limita a preservar de manera rígida la literalidad de la ley, sino que se orienta a asegurar interpretaciones correctas, coherentes y razonadas; como señala Glave, su función nomofiláctica exige que las decisiones judiciales se fundamenten en criterios lógicos, sistemáticos y valorativos, lo que refuerza la calidad argumentativa y la legitimidad de la labor jurisdiccional.

De esta manera, la casación deja de ser un mecanismo estrictamente técnico o formalista para convertirse en un instrumento de control constitucional. Su rol actual consiste en asegurar que las resoluciones judiciales no solo respeten la ley, sino que también sean compatibles con los principios superiores del ordenamiento jurídico. Ello refuerza el papel de la Corte Suprema como garante de la unidad interpretativa y de la supremacía de la Constitución.

En estudios académicos recientes, Cifelli Peñaherrera (2021) plantea que la casación “es un recurso extraordinario, porque solo procede en situaciones excepcionales que deben ser descritas por la parte recurrente, bajo riesgo de que no supere el filtro de procedencia, sin que el órgano resolutor pueda advertir de oficio el vicio.” Esta precisión pone de manifiesto el carácter restrictivo del instituto, que no constituye un recurso de libre acceso, sino uno sujeto al cumplimiento estricto de los presupuestos legales y argumentativos que legitiman su procedencia.

Desde una perspectiva comparada, Taruffo (2017) sostiene que “la ejecución de la finalidad representada por la uniformidad de la interpretación y aplicación del derecho viene, generalmente, confiada [...] a las cortes supremas” (p. 22). Agrega que estas cortes “aseguran la exacta observancia y la uniforme interpretación de la ley, además de garantizar la unidad del derecho objetivo nacional” (p. 23). Su planteamiento permite comprender que la función unificadora de la casación es una constante en los sistemas

judiciales modernos, en los que la Corte Suprema actúa como vértice de coherencia y garantía de seguridad jurídica.

En conjunto, se tiene que la casación constituye un recurso extraordinario que no busca reexaminar los hechos, sino preservar la correcta interpretación de la ley y asegurar la uniformidad jurisprudencial. Su función pedagógica, nomofiláctica y constitucional consolida a la Corte Suprema como órgano de control y orientación jurídica; en consecuencia, el recurso de casación cumple hoy un rol esencial en la consolidación del Estado Constitucional de Derecho, al garantizar que las decisiones judiciales sean coherentes, razonables y conformes con los valores fundamentales del orden jurídico.

5.3. Proceso Contencioso Administrativo

Fundamento normativo:

El proceso contencioso administrativo constituye el principal mecanismo judicial a través del cual los particulares pueden someter a control jurisdiccional las actuaciones de la Administración Pública, asegurando la sujeción de esta al principio de legalidad y al estado constitucional de Derecho. En el Perú, dicho proceso encuentra su fundamento constitucional en el artículo 148 de la Constitución Política del Perú (1993), el cual dispone que toda resolución administrativa que adquiere carácter definitivo puede ser objeto de demanda en la vía contencioso administrativa

La regulación específica del proceso se encuentra en la Ley N.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS. Dicha norma tiene por finalidad “el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la Administración Pública sujetas al derecho administrativo” (art. 1). De esta manera, se garantiza el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y a la ley, materializando la tutela jurisdiccional efectiva frente a los actos administrativos.

Desarrollo doctrinario:

En la doctrina nacional, Jiménez Vivas (2020) sostiene que “entre los derechos que nuestra Constitución prevé a favor de los particulares, está el de solicitar al Poder Judicial la realización de un control jurídico sobre determinada actuación de la Administración pública, cumplida en un caso en concreto, en salvaguarda de sus derechos e intereses” (pp. 68–69). Según el mismo autor, “el proceso contencioso-administrativo es el conjunto de reglas que dirigen la conformación, desenvolvimiento y efectividad de la relación jurídica procesal [...] entre el Estado —personificado en una entidad administrativa— y un particular o sujeto administrado” (p. 63). Añade además que “se trata de una disciplina nacida a partir de las controversias que brotan en las relaciones jurídico-administrativas [...] complementada por el derecho procesal civil debido a la necesidad de instaurar entre las dos partes la igualdad procesal” (p. 65).

Por su parte, Huapaya Tapia (2019) explica que “la pretensión procesal administrativa [es] una petición realizada por un sujeto y dirigida a un juez a fin de que una entidad de la administración pública le satisfaga un interés legítimo o un derecho subjetivo reconocido por el ordenamiento jurídico” (p. 49). En esa misma línea, indica que “la finalidad del proceso es la tutela efectiva de las situaciones jurídicas y no la mera revisión del procedimiento administrativo” (pp. 88–89). En consecuencia, este proceso no se limita a un control formal o procedimental, sino que permite un examen sustantivo de la actuación administrativa, acorde con los principios de proporcionalidad, razonabilidad y debido procedimiento.

Por otro lado, Priori Posada (2019), el proceso judicial debe entenderse como un espacio destinado a asegurar la tutela efectiva de los derechos fundamentales y el control constitucional del poder público. Desde esta perspectiva, el proceso contencioso administrativo se erige como una garantía esencial del Estado Constitucional, orientada al control jurisdiccional de la Administración y a la protección efectiva de los derechos de los administrados.

Recurso de casación en el proceso contencioso administrativo:

En el ámbito normativo, la Ley N.º 27584, en su versión actualizada por el Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS, expresa la posibilidad de interponer recurso de casación contra las sentencias de las Cortes Superiores (art. 35), reforzando así la función unificadora y nomofiláctica de la Corte Suprema. Además, el artículo 34 contempla supuestos específicos de procedencia del recurso de casación, mientras que el artículo 35 dispone la aplicación supletoria del CPC, siempre que no contradiga la especialidad del proceso contencioso-administrativo.

El principio de especialidad desempeña aquí un papel decisivo, pues “exige que cada orden jurisdiccional ejerza sus competencias en el marco de las materias que le son propias, evitando interferencias que puedan afectar la coherencia del sistema judicial” (Priori Posada, 2019). Este principio asegura que la regulación especial prevalezca sobre la general, preservando la identidad y finalidad del proceso contencioso administrativo.

Cabe resaltar que la Ley N.º 31591, promulgada en 2022, introdujo reformas relevantes que inciden en la aplicación de la Ley N.º 27584, referentes a las causales de casación y precisando la aplicación del principio de especialidad, con el objetivo de fortalecer la uniformidad jurisprudencial y el control de legalidad por parte de la Corte Suprema.

Finalmente, el proceso contencioso administrativo se presenta como el escenario natural donde el recurso de casación cumple un rol esencial, al permitir que la Corte Suprema garantice la correcta interpretación de la normativa y la uniformidad de criterios jurisprudenciales. En ese sentido, toda reforma procesal —como la introducida por la Ley N.º 31591— debe analizarse a la luz del principio de especialidad, evitando que la aplicación automática de disposiciones civiles desnaturalice la función garantista de este proceso.

5.4. Interpretación jurídica

Concepto:

La interpretación jurídica constituye una de las funciones más trascendentes dentro del proceso de aplicación del derecho, ya que permite determinar el verdadero sentido, alcance y finalidad de las normas jurídicas. En la práctica judicial, interpretar no se limita a traducir o repetir el texto normativo, sino a desentrañar su significado a la luz del ordenamiento y del caso concreto.

Como señala Balbín (2015), “interpretar es aplicar el ordenamiento en un caso singular, según criterios predeterminados, más allá de sus aspectos subjetivos” (p. 14). Por tanto, la interpretación debe realizarse conforme a las pautas previstas por el propio sistema jurídico y no con arbitrio o libertad (Balbín, 2015, p. 15), garantizando así la objetividad y la coherencia en la aplicación de la ley.

Principales enfoques doctrinales:

Desde la teoría del derecho, la interpretación jurídica ha sido abordada por distintas corrientes doctrinales. Para León Barandiarán (1952), interpretar la ley es una función esencial del juez, orientada a descubrir el verdadero sentido y alcance de la norma. Este autor sostiene que el acto interpretativo no debe entenderse como una apreciación subjetiva, sino como un proceso racional y técnico que busca adecuar el mandato legal a las circunstancias concretas del caso. En sus palabras, “la interpretación de la ley por el juez presupone que ésta última se toma por obligatoria, y solo exige su más recto y fiel entendimiento” (Barandiarán, 1952, p. 653). Así, la interpretación judicial se concibe como una mediación entre la norma abstracta y la realidad social, asegurando que la aplicación del derecho responda a los principios de legalidad y justicia.

En un enfoque más contemporáneo, Araujo Morales (2022) considera que el derecho es “un fenómeno social-normativo y lingüístico” que, como el lenguaje, “comparte la característica de la indeterminación” (p. 77). Esto evidencia la necesidad de interpretar, pues los textos legales no siempre expresan de manera unívoca las conductas que regulan. En ese mismo sentido, Laporta (2007, citado en Araujo Morales, 2022, p. 93) sostiene que la interpretación no es una actividad meramente traductora, sino que implica una labor argumentativa y razonadora.

De manera concordante, Guastini (2018, citado en Araujo Morales, 2022, p. 86) entiende la interpretación como una actividad que se ejerce sobre textos normativos con la finalidad de extraer de ellos normas, mientras que Adame Goddard (2020) precisa que la interpretación normativa “tiende a entender el contenido de un mensaje que contiene reglas de comportamiento o normas, como es el caso de la interpretación jurídica” (p. 184).

Por su parte, nuevamente Balbín (2015) subraya que “el intérprete debe tener presente la voluntad del legislador, el análisis sistemático, el fin de la institución y su propia valoración” (p. 29). En esa línea, el autor destaca que los principios poseen una estructura abierta y valorativa, lo que exige del intérprete una actitud prudente y razonada (Balbín, 2015, p. 27). De este modo, la interpretación jurídica se configura como una actividad compleja que une técnica, razonamiento y ponderación axiológica.

Clasificación de criterios interpretativos:

En la doctrina jurídica, diversos autores han propuesto clasificaciones sobre los cánones o métodos de interpretación. Araujo Morales (2022) presenta una sistematización comparativa de estos aportes, en la que se observa la evolución desde los enfoques clásicos hasta las perspectivas contemporáneas de la argumentación jurídica. En el siguiente cuadro se muestran, de manera adaptada, las principales propuestas doctrinarias sobre los criterios interpretativos.

Autor	Cánones o criterios interpretativos	Enfoque o finalidad principal
MacCormick Y Summers	Lingüísticos, sistémicos, teleológicos o evaluativos.	Proponen una clasificación tripartita que integra el análisis del lenguaje, la coherencia del sistema y los fines valorativos del derecho.
Barberis	Literal, sistemático, teleológico, intención del legislador, argumento a contrario, analogía <i>legis</i> , analogía <i>iuris</i> , <i>distinguishing</i> y equilibrio equitativo.	Ofrece una tipología detallada de criterios interpretativos que combinan métodos formales con principios de razonabilidad y equidad.

Alexy	Semánticos, sistemáticos, teleológicos, genéticos, históricos y comparativos.	Incorpora una visión argumentativa que relaciona la interpretación con la racionalidad práctica y la moral jurídica.
Savigny	Gramatical, lógico, sistemático e histórico.	Representa el enfoque clásico del derecho histórico, centrado en descubrir la voluntad del legislador y la coherencia del sistema jurídico.

Cuadro 1: Principales cánones interpretativos según la doctrina jurídica
(Adaptado de Araujo Morales, 2022, p. 97)

Como se aprecia, cada autor aborda la interpretación desde un marco teórico distinto. Savigny introduce los métodos históricos y sistemáticos; Alexy amplía la discusión hacia una racionalidad práctica; Barberis desarrolla criterios de razonabilidad y equidad; mientras que MacCormick y Summers articulan el análisis lingüístico con la valoración axiológica del sistema jurídico. Estas perspectivas reflejan la complejidad de la interpretación jurídica como proceso racional, dinámico y valorativo.

Las distintas posturas doctrinarias muestran que la interpretación jurídica es una actividad dinámica que combina lenguaje, lógica, historia y valores, adaptándose a las transformaciones sociales y normativas. Su estudio resulta esencial para comprender cómo el intérprete puede armonizar la letra de la ley con su espíritu, garantizando decisiones coherentes con la justicia y la finalidad del derecho.

En síntesis, la interpretación jurídica constituye un puente entre la norma y la justicia, en tanto permite al intérprete dotar de sentido al Derecho conforme a la realidad social y los valores del Estado Constitucional. No solo cumple la función de precisar el alcance y sentido de las disposiciones normativas, sino también la de resolver los conflictos que puedan presentarse entre ellas. En este contexto, cobran especial relevancia las metarreglas de interpretación —jerarquía, temporalidad y especialidad—, las cuales orientan una aplicación coherente, sistemática y armónica del ordenamiento jurídico.

5.5. Metareglas de interpretación

Fundamento teórico:

En todo ordenamiento jurídico es inevitable la existencia de conflictos normativos; es decir, situaciones en las que dos o más normas resultan aplicables a un mismo supuesto, pero establecen consecuencias jurídicas discordantes. Estos conflictos —también denominados antinomias— no deben ser entendidos como una deficiencia del sistema, sino como una manifestación natural de su amplitud y dinamismo; en ese sentido, la labor del intérprete no consiste en invalidar una norma, sino en aplicar criterios racionales que aseguren la coherencia y unidad del Derecho.

Desde la perspectiva analítica, Hart (1961/1998) aportó una de las contribuciones más relevantes para comprender la estructura interna del sistema jurídico al distinguir entre reglas primarias, que imponen deberes o confieren derechos, y reglas secundarias, que determinan los procedimientos para crear, identificar y aplicar normas válidas. Entre estas últimas se encuentran las reglas de reconocimiento, cambio y adjudicación, cuya función es garantizar la coherencia y operatividad del ordenamiento jurídico. Dichas reglas secundarias resultan fundamentales frente a los conflictos normativos, pues establecen criterios para determinar qué norma debe prevalecer ante disposiciones concurrentes.

Complementariamente, Alexy (1986/1993) desarrolla la distinción entre conflictos de reglas y colisiones de principios, siendo el primero de especial relevancia para la interpretación judicial. En los conflictos de reglas, dos disposiciones válidas prescriben soluciones incompatibles; en tales casos, el conflicto se resuelve mediante criterios de preferencia —como la jerarquía, la temporalidad o la especialidad—, que determinan cuál norma debe prevalecer. Estos criterios no cuestionan la validez de las normas, sino su aplicabilidad práctica, asegurando la racionalidad y coherencia del sistema jurídico. En cambio, las colisiones de principios exigen un ejercicio de ponderación, orientado a armonizar valores constitucionales.

Desarrollo jurisprudencial:

En el contexto peruano, la Corte Suprema de Justicia ha desarrollado con especial profundidad la interpretación normativa y la resolución de conflictos normativos en el V Pleno Casatorio Civil (Casación N.º 3189-2012-Lima Norte)⁴. Este Pleno reconoce que la interpretación jurídica resulta indispensable, dado que los enunciados normativos pueden admitir diversos significados, y que la labor judicial contribuye a legitimar el sistema de justicia ante la sociedad. En tal sentido, se afirmó que la norma jurídica forma parte de un ordenamiento sistemático, coherente y unitario, cuya previsibilidad es esencial para la seguridad jurídica. Con el propósito de preservar dicha coherencia, la Corte Suprema identificó en el considerando 6.1. tres metareglas de interpretación —la jerarquía, la temporalidad y la especialidad—, aplicables tanto a normas como a criterios jurisprudenciales.

De acuerdo con Araujo Morales (2022), este Pleno identifica estas tres metareglas fundamentales de interpretación jurídica, incorporando además el criterio teleológico, orientado a reconocer que el ordenamiento jurídico se sustenta en la búsqueda de valores superiores, asimismo, tal pronunciamiento representa un desarrollo de la interpretación normativa desde una perspectiva teórica aplicada al caso concreto, consolidándose como un referente relevante en materia interpretativa.

Metaregla de la norma especial:

Entre las metareglas identificadas, la especialidad adquiere singular importancia en el proceso contencioso administrativo, donde la aplicación supletoria del CPC debe realizarse conforme al artículo 35 del TUO de la Ley N.º 27584. En consecuencia, la Sala Superior, al calificar los recursos de casación debe privilegiar la norma procesal especial frente a la civil, en virtud del principio de especialidad. Como señala Araujo Morales (2022), este Pleno traslada al plano práctico las reglas de resolución de antinomias, consolidando la especialidad como criterio rector en la interpretación judicial

⁴ Consulta disponible en el enlace: <https://jurisprudencia.pj.gob.pe/jurisprudenciaweb/faces/page/inicio.xhtml>

Asimismo, el V Pleno Casatorio Civil en el considerando 6.3. precisa que la metaregla de especialidad no opera de manera aislada, sino articulada con los métodos sistemático y teleológico de interpretación; asimismo, de acuerdo con sus fundamentos la aplicación preferente de la norma especial se justifica en atención a la naturaleza de la pretensión procesal, lo que exige una interpretación sistemática del ordenamiento y una adecuación teleológica al fin perseguido por la norma. De este modo, la especialidad se consolida como un criterio interpretativo integrador que permite compatibilizar la literalidad normativa con los fines del sistema jurídico y garantizar decisiones coherentes y sustantivamente justas.

En síntesis, los conflictos normativos deben concebirse como oportunidades para reafirmar la racionalidad del sistema jurídico y fortalecer la función interpretativa del juez. Las metareglas de jerarquía, temporalidad y especialidad —junto con el criterio teleológico— constituyen herramientas fundamentales para preservar la coherencia, la seguridad jurídica y la predictibilidad de las decisiones judiciales, valores esenciales de todo Estado constitucional de Derecho.

5.6. La reforma del recurso de casación mediante la Ley N.º 31591

La Ley N.º 31591, publicada el 26 de octubre de 2022 en el Diario Oficial *El Peruano*, introdujo modificaciones relevantes en la regulación del recurso de casación contenida en el CPC. Esta reforma procesal se enmarca en la finalidad prevista en el artículo 384 del CPC, que establece como objetivos del recurso la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional.

Entre los principales cambios normativos destacan los siguientes:

- *Requisitos de admisibilidad y procedencia*

La reforma reafirma el carácter extraordinario del recurso de casación, al exigir que la parte recurrente identifique con precisión los preceptos constitucionales o legales presuntamente vulnerados y fundamente la forma en que se habría producido la vulneración. Este cambio busca asegurar que la Corte Suprema

conozca únicamente los casos que planteen verdaderas cuestiones jurídicas de relevancia.

- *Supuestos de procedencia*

La nueva regulación delimita que el recurso solo procede contra resoluciones de vista que revoquen, total o parcialmente, la decisión de primera instancia. Con ello, se restringe el acceso al recurso, fortaleciendo su función uniformadora y garantizando que la casación mantenga su naturaleza excepcional y no se convierta en una tercera instancia.

- *Facultad de calificación en las Salas Superiores*

Uno de los aspectos más significativos de la reforma es la atribución a las Salas Superiores de la competencia para realizar la calificación de admisibilidad del recurso antes de su elevación a la Corte Suprema. Este cambio supone una modificación estructural respecto del régimen anterior, en el que dicha revisión correspondía únicamente al máximo órgano jurisdiccional.

- *Efectos en el proceso contencioso administrativo*

Conforme al artículo 35 del TUO de la Ley N.º 27584, el CPC se aplica de manera supletoria en los procesos contencioso administrativos. En ese sentido, las modificaciones introducidas por la Ley N.º 31591 también inciden en este ámbito, especialmente en lo relativo a la interposición y calificación del recurso de casación, donde cobra relevancia el principio de especialidad *-también entendido como una metaregla interpretativa-* que orienta la determinación de la norma aplicable cuando coexisten disposiciones generales del CPC y reglas específicas propias del proceso contencioso administrativo.

En conjunto, estas disposiciones configuran el marco normativo vigente del recurso de casación en el Perú y constituyen un referente indispensable para el análisis de su aplicación en el proceso contencioso administrativo.

En conclusión, el marco jurídico evidencia un diseño normativo complejo del recurso de casación, sustentado en su naturaleza extraordinaria, su finalidad uniformadora y en la aplicación de principios como el de especialidad. Las modificaciones introducidas por la Ley N.º 31591 han redefinido aspectos esenciales de este medio impugnatorio, generando un nuevo escenario que impacta tanto en el proceso civil como en el contencioso-administrativo. Estos elementos constituyen la base necesaria para comprender la problemática abordada en el presente trabajo y justifican la importancia de examinar la interpretación y aplicación de dichas reformas en el ámbito del proceso contencioso administrativo.

5.7. Acta sobre la aplicación de la Ley N.º 31591 al PCA

En virtud de lo dispuesto por el artículo 112 de LOPJ, modificado por la Ley N.º 31591, los jueces de las Salas Especializadas de la Corte Suprema están facultados para reunirse y aprobar, por mayoría absoluta, reglas interpretativas orientadas a uniformar criterios jurisprudenciales. En ejercicio de dicha atribución, en marzo de 2023, las Salas con competencia en materia contencioso administrativa celebraron una reunión de trabajo y emitieron el *“Acta de la reunión de trabajo sobre la aplicación de las modificatorias del Código Procesal Civil, mediante la Ley N.º 31591, al proceso contencioso administrativo respecto del recurso de casación”*⁵, luego difundido mediante Resolución Administrativa N.º 000277-2023-P-PJ.

El objetivo central del Acta fue analizar los efectos de la Ley N.º 31591 —que reforma el régimen de casación civil— y determinar en qué supuestos estas modificatorias pueden aplicarse supletoriamente al proceso contencioso administrativo. El documento concluye que dicha aplicación solo es procedente cuando se verifiquen dos condiciones:

⁵ Disponible en el enlace: <https://www.gob.pe/institucion/pj/informes-publicaciones/4222690-acta-de-la-reunion-de-trabajo-sobre-la-aplicacion-de-las-modificatorias-del-codigo-procesal-civil-mediante-la-ley-nro-31591-al-proceso-contencioso-administrativo-respecto-del-recurso-de-casacion>

- que suplan vacíos normativos de la Ley N.º 27584,
- que sean compatibles con la naturaleza del proceso contencioso administrativo, el cual tiene finalidades y características distintas al proceso civil ordinario.

Asimismo, el Acta enfatiza la necesidad de mantener coherencia interpretativa en la calificación del recurso de casación dentro del contencioso administrativo, evitando la aplicación automática o mecánica de los criterios propios de la casación civil. De esta manera, el Acuerdo reafirma el principio de especialidad como criterio rector en la determinación de la norma aplicable y como elemento indispensable para preservar la función nomofiláctica de la casación en este ámbito.

En ese sentido, el contenido del Acta resulta directamente relevante para el caso modelo en este trabajo —el Recurso de Queja de Casación N.º 37326-2023— pues proporciona el marco interpretativo que la Sala Suprema utiliza para concluir que la Sala Superior incurrió en un exceso de formalismo al negar la casación. El Acta, así, constituye una guía interpretativa institucional que orienta la correcta aplicación de la Ley N.º 31591 en armonía con la Ley N.º 27584.

VI. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA ENTORNO AL RECURSO DE QUEJA DE CASACIÓN N.º 37326-2023

6.1. Breve resumen de los antecedentes del caso modelo

En el expediente de origen N.º 01801-2022-0-1706-JR-LA-03 (en adelante Expediente de Origen), M. M. C. interpuso una demanda pretendiendo la nulidad de la Resolución Directoral N.º 00151-2022-GR.LAMB/GRED-UGEL.CHIC, del 28 de enero de 2022; en consecuencia, se ordene el recalcule de su bonificación personal, vacaciones y de la bonificación diferencial, en base a la remuneración básica de s/ 50.00, dispuesta a partir del 1 de septiembre de 2001, según D.U. 105-2001; y el pago de intereses legales, seguido contra el Gobierno Regional de Lambayeque y otros.

Mediante Resolución Nro. UNO, del 25 de abril de 2022, admite a trámite en la vía de **proceso ordinario** de conformidad al TUO de la Ley 27584 – Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, continuando con su trámite se expidió la **sentencia de primera instancia** el 31 de mayo de 2023, la cual declaró fundada la demanda, la misma que ha sido confirmada por la **sentencia de vista** emitida mediante Resolución N.º 12 del 18 de setiembre de 2023; ante ello, la entidad demandada interpone recurso de casación; no obstante, es declarada improcedente.

Sobre el Recurso de Casación:

- El 6 de octubre de 2023, la Procuraduría Pública en Materia Hacendaria (en adelante, la Entidad) interpuso el medio impugnatorio ante la Sala Superior al no estar conforme con lo resuelto por el colegiado en la sentencia de vista emitida mediante Resolución N.º 12 del 18 de setiembre de 2023.
- La SALA SUPERIOR mediante Resolución N.º 13 declaró improcedente el recurso de casación interpuesto por la Entidad.

Sobre el Recurso de Queja:

- El 16 de octubre de 2023 la Entidad interpuso recurso de queja ante la Sala Superior, por denegatoria de su recurso de casación, remitiéndose oportunamente a la Sala Suprema para el trámite correspondiente.
- La Corte Suprema, a través de la mesa de partes respectiva, recibió el cuaderno de queja, procedió asignarle una numeración recaída en la “**Queja de Casación N.º 37326-2023**” y remitió a la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria (en adelante, SALA SUPREMA) para su conocimiento por ser de su competencia, es así que, el área de Relatoría de dicha sala suprema procedió a programar vista de calificación para el 10 de julio de 2024.

6.2. Postura de la Sala Superior

Mediante escrito del 6 de octubre de 2023, el Procurador Público de la Procuraduría Pública Especializada en Materia Hacendaria ante la Sala Superior interpone recurso de casación contra la sentencia de vista del 18 de setiembre de 2023.

La SALA SUPERIOR mediante Resolución N.º 13 del 10 de octubre de 2023 declaró improcedente el recurso de casación interpuesto por la Entidad, señalando que, si bien el proceso se enmarca dentro del contencioso administrativo, el artículo 35 del TUO de la Ley N.º 27584 establece que los requisitos de admisibilidad y procedencia del recurso de casación se regulan conforme al CPC. En esa línea, tras la entrada en vigencia de la Ley N.º 31591 (26 de octubre de 2022), el artículo 386 del CPC⁶ dispone que el recurso de casación procede únicamente contra resoluciones que, siendo emitidas por órganos de segundo grado, pongan fin al proceso y revoquen, total o parcialmente, la decisión de primera instancia.

En el presente caso, el argumento principal de la Sala Superior es que el recurso de casación es interpuesto contra la sentencia de vista que **confirmó** la sentencia de primera instancia que declaró **fundada** la demanda; por lo tanto, **no** se configuraría el supuesto de revocatoria, más bien se habría configurado el llamado “doble conforme” lo que hace improcedente el recurso interpuesto.

No obstante, se debe tener en cuenta la casación no puede entenderse como un recurso sujeto a fórmulas rígidas, sino como un mecanismo extraordinario que cumple la función de uniformar jurisprudencia y garantizar la aplicación correcta del derecho. En esa línea, la postura de la Sala Superior evidencia un exceso de formalismo a la remisión de los requisitos de admisibilidad y

⁶ "Artículo 386. Procedencia

1. El recurso de casación procede contra las sentencias y autos expedidos por las salas superiores que, como órganos de segundo grado, ponen fin al proceso.
2. Procede el recurso de casación, en los supuestos del numeral anterior, siempre que:
 - a. En la sentencia o auto se discuta una pretensión mayor a las 500 unidades de referencia procesal o que la pretensión sea inestimable en dinero;
 - b. el pronunciamiento de segunda instancia revoque en todo o en parte la decisión de primera instancia, y
 - c. el pronunciamiento de segunda instancia no sea anulatorio."

procedibilidad contenidos en el CPC, restringiendo indebidamente el acceso a la casación y debilitando su función nomofiláctica⁷.

La decisión de la Sala Superior fue incorrecta, en tanto extendió indebidamente la aplicación del principio del doble conforme a un proceso contencioso administrativo, restringiendo el acceso al recurso de casación. Este criterio contradice el principio de especialidad consagrado en el artículo 34 del TUO de la Ley N.º 27584.

6.3. Postura de la Sala Suprema

La Sala Suprema comienza con un análisis de las modificaciones de las normas procesales entorno al recurso casatorio, concluyendo que las modificaciones introducidas por la Ley N.º 31591 son aplicables al proceso contencioso administrativo, siempre que se cumplan dos condiciones:

- a) *Que suplan vacíos legales*: es decir, que las modificaciones sirvan para cubrir aspectos o situaciones no previstas en la Ley N.º 27584, que es la ley específica que regula el Proceso Contencioso Administrativo.
- b) *Que sean compatibles con la naturaleza del proceso contencioso administrativo*: esto implica que las modificaciones deben armonizar o no contradecir los principios y características de este tipo especial de proceso judicial, que regula conflictos entre los ciudadanos y la administración pública.

En resumen, sí se pueden aplicar las modificaciones a la casación civil dentro del proceso contencioso administrativo, pero solo cuando llenen vacíos legales y sean coherentes con su naturaleza jurídica.

Ahora bien, respecto a lo regulado en el TUO de la Ley 27584 entorno al recurso de casación, la Sala Suprema señala que tiene precisiones que, si lo contempla esta normativa procesal, siendo:

⁷ Ello resulta especialmente relevante si se considera que el proceso contencioso administrativo posee un desarrollo histórico propio y una naturaleza diferenciada del proceso civil ordinario, pues surge como un mecanismo de control judicial de la actuación administrativa, orientado a la tutela efectiva de derechos frente a la Administración Pública y no a la resolución de conflictos entre particulares.

- Las resoluciones contra las que es viable el recurso de casación,
- La respectiva cuantía
- Sobre los procesos tramitados en la vía urgente.

Estas precisiones fueron analizadas por el colegiado supremo, que — *aplicando el criterio de especialidad*— concluye en la resolución de la queja, vista el 10 de julio de 2024 (sexto considerando) lo siguiente:

El recurso de casación fue interpuesto durante la vigencia de la Ley N.º 31591, motivo por el cual correspondía a la Sala Superior efectuar su calificación; sin embargo, dicha Sala, mediante Resolución N.º 13 del 10 de octubre de 2023, declaró inadmisibile el recurso basándose únicamente en la figura del doble conforme, instituto que no resulta aplicable en los procesos contencioso administrativos. En consecuencia, la Sala Suprema declara **fundado** el recurso de queja y **nulo** el auto que desestimó el medio impugnatorio, conforme al artículo 171 del CPC; ordenando, además, que la Sala Superior emita una nueva resolución calificando correctamente el recurso de casación, esta vez atendiendo a las normas específicas que rigen el proceso contencioso administrativo.

La postura asumida por el colegiado se encuentra alineada con lo establecido en el *Acuerdo de Reglas Interpretativas sobre la aplicación de las modificatorias del Código Procesal Civil (Ley N.º 31591) al proceso contencioso administrativo*, aprobado en virtud del artículo 112 de la LOPJ. Dicho acuerdo precisa que la aplicación de las normas casatorias civiles al proceso contencioso administrativo debe observar: (i) el criterio de especialidad, de modo que prevalezcan las reglas propias del TUO de la Ley N.º 27584; y (ii) la compatibilidad con la naturaleza del proceso, descartándose la aplicación automática de figuras como el doble conforme fuera de los procesos urgentes. Este marco interpretativo refuerza la decisión de la Sala Suprema de declarar fundada la queja y corregir el exceso de formalismo incurrido por la Sala Superior.

6.4. Rol de la bachiller en el estudio del caso

El conocimiento de la Queja de Casación N.º 37326-2023 fue asignado a uno de los despachos de los magistrados pertenecientes al Colegiado 2024 de la SALA SUPREMA. En ese contexto, la bachiller, en su calidad de asistente jurisdiccional en materia constitucional y procesal, tuvo la oportunidad de realizar el estudio del caso como parte de sus funciones de apoyo al magistrado ponente.

Con la finalidad de sistematizar la información procesal y facilitar la comprensión del itinerario del expediente, la bachiller elaboró un **cuadro resumen** que refleja la secuencia cronológica de las principales actuaciones jurisdiccionales. Este instrumento permitió visualizar con claridad el sentido de cada pronunciamiento (primera instancia, vista, recurso de casación, auto calificadorio y recurso de queja), incluyó además observaciones normativas y una opinión preliminar, constituyéndose en un insumo metodológico para el análisis jurídico y la posterior proyección de la resolución.

PETITORIO:	1. Se declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 00151-2022-GR.LAMB/GRED-UGEL.CHIC, del 28 de enero del 2022; en consecuencia, 2. Se ordene el <u>recalculo de su bonificación personal, vacaciones y de la bonificación diferencial</u> , en base a la remuneración básica de S/ 50.00, dispuesta a partir del 01 de septiembre de 2001, según D.U 105-2001; -- VIA ORDINARIO	OBSERVACIONES (Art. 402 del CPC)
SENTENCIA 1^{ra} INST. 30.05.2023	Declara: FUNDADA	
Apelación 09.06.2023 (escrito que motivo la resolución recurrida)	PROCURADURÍA PÚBLICA EN MATERIA HACENDARIA	anexado con firma y sello
SENTENCIA DE VISTA 18.09.2023 (resolución recurrida)	Resuelve: CONFIRMAR <u>notificación electrónica</u> : 28.09.2023 (sí adjuntado)	anexado con firma y sello
RECURSO DE CASACIÓN 06.10.2023 (escrito en que se recurre)	PROCURADURÍA PÚBLICA EN MATERIA HACENDARIA sí adjunta cargo de ingreso	anexado con firma y sello
AUTO CALIFICATORIO 10.10.2023 (resolución denegatoria)	Res.N.º 13: IMPROCEDENTE recurso de casación <u>Argumento</u> : por doble conforme - “ <i>solo procede siempre que el pronunciamiento que revoque todo o en parte</i> ” <u>notificación electrónica</u> : 11.10.2023 (sí adjuntado)	anexado con firma y sello

RECURSO DE QUEJA 16.10.2023	PROCURADURÍA PÚBLICA EN MATERIA HACENDARIA <u>Argumento:</u> "solo procede aplicación supletoria del CPC en caso de vacío y siempre que sus disposiciones sean compatibles con la naturaleza del referido proceso" PLAZO: sí cumple – dentro del tercer día	
Opinión:	FUNDADO recurso de queja – <u>nulo y nuevo pronunciamiento</u>	

Cuadro 2: Resumen del caso asignado (*elaboración propia*)

A partir de este trabajo, la bachiller identificó que la Sala Superior había incurrido en error al declarar improcedente el recurso de casación aplicando indebidamente el principio del doble conforme. Con sustento en el artículo 34 del TUO de la Ley N.º 27584, en la jurisprudencia suprema y en los criterios establecidos en el Acta de Reglas Interpretativas sobre la aplicación de la Ley N.º 31591 al proceso contencioso administrativo, **concluyó** que dicha figura solo corresponde a los procesos tramitados en la vía urgente y no a los procesos contencioso administrativos ordinarios. El Acta, aprobada al amparo del artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, precisó además que la aplicación supletoria del CPC exige la existencia de un vacío normativo y la compatibilidad con la naturaleza del proceso, criterios que no fueron observados por la Sala Superior en su calificación del recurso.

Asimismo, en la calidad de asistente jurisdiccional, la bachiller redactó el proyecto de resolución del presente recurso de queja. Una vez realizada la votación por el colegiado supremo y corroborado el sentido de los votos en la tablilla respectiva, procedió a la redacción final conforme a las instrucciones impartidas por el juez supremo provisional, quien tuvo a su cargo la dirección de su formación profesional.

El proyecto fue finalmente acogido por el magistrado ponente y aprobado en votación por los demás magistrados integrantes del colegiado, consolidándose como la decisión definitiva de la Corte Suprema. En consecuencia, la participación de la bachiller trascendió el plano académico y se materializó como un aporte efectivo al quehacer jurisdiccional de la Corte Suprema, contribuyendo a garantizar el derecho de acceso al recurso de casación y reafirmando el principio de especialidad procesal en materia contencioso-administrativa.

6.5. Resultados de la actividad

El estudio y participación en el trámite de la Queja de Casación N.º 37326-2023 permitieron obtener los siguientes resultados:

- *Declaración fundada de la queja:* La Corte Suprema precisó que el principio del doble conforme, regulado en el artículo 386 del CPC, solo es aplicable a los procesos urgentes y no a los procesos contencioso-administrativos ordinarios. En consecuencia, se declaró fundada la queja y nula la Resolución N.º 13 de la Sala Superior que había denegado indebidamente el recurso de casación bajo dicho argumento.
- *Corrección de la calificación del recurso:* Se dispuso que la Sala Superior emita un nuevo pronunciamiento sobre la calificación del recurso de casación, a fin de garantizar el derecho de acceso al recurso extraordinario y la tutela jurisdiccional efectiva.
- *Reafirmación del principio de especialidad:* El fallo consolidó el criterio de que el CPC solo se aplica supletoriamente en materia contencioso administrativa cuando no exista regulación específica y siempre que resulte compatible con la naturaleza de dicho proceso.
- *Coherencia con el Acta de Reglas Interpretativas:* La decisión del colegiado se alineó con los criterios establecidos en el Acta de Reglas Interpretativas sobre la aplicación de la Ley N.º 31591 al proceso contencioso administrativo, la cual precisó los parámetros para la aplicación supletoria del CPC y delimitó los supuestos en que figuras como el doble conforme pueden ser utilizadas. Esto contribuyó a reforzar la uniformidad interpretativa en la Corte Suprema.
- *Participación activa de la bachiller:* La bachiller elaboró un cuadro resumen del caso, identificó el error en la aplicación del doble conforme, formuló la opinión jurídica respectiva y redactó el proyecto de resolución. Este fue acogido por el magistrado ponente, debatido en el colegiado y finalmente aprobado, lo que evidencia la incidencia directa de su análisis técnico en la decisión jurisdiccional adoptada.

- *Formación profesional supervisada:* La redacción del proyecto se efectuó bajo la guía y supervisión del juez supremo provisional encargado del despacho, lo que no solo garantizó la corrección técnica del documento, sino que además contribuyó significativamente a la formación académica y práctica de la bachiller.
- *Valor académico y práctico:* La experiencia permitió comprobar cómo el recurso de queja funciona como un mecanismo de corrección frente a decisiones restrictivas indebidas, y cómo la labor investigativa y de sistematización puede proyectarse directamente en la práctica judicial, incidiendo en la construcción de criterios jurisprudenciales de la Corte Suprema.

En conclusión, este caso constituye un ejemplo paradigmático de cómo el recurso de queja asegura el acceso al recurso de casación en sede contencioso administrativa y de cómo el trabajo técnico jurídico de la bachiller, en coordinación con el magistrado ponente, puede convertirse en un aporte efectivo a la función jurisdiccional suprema.

VII. CONCLUSIONES

- El presente Trabajo permitió analizar el tratamiento del recurso de casación en el proceso contencioso administrativo a partir del estudio del caso Queja de Casación N.º 37326-2023, mostrando cómo una interpretación errónea del doble conforme por la Sala Superior restringió indebidamente el acceso al recurso. La Corte Suprema corrigió dicha afectación mediante la queja, reafirmando el principio de especialidad y garantizando la tutela jurisdiccional efectiva.
- Los objetivos planteados fueron alcanzados al sistematizar los antecedentes del expediente, contrastar las posturas de la Sala Superior y de la Sala Suprema, y analizar el marco normativo y jurisprudencial aplicable. Se comprobó que el doble conforme no es aplicable a los procesos contencioso-administrativos ordinarios, ratificando que el CPC solo opera supletoriamente ante vacío legal y compatibilidad con la naturaleza del proceso.
- El trabajo aportó tanto al plano académico como al profesional, pues permitió vincular la teoría procesal con la práctica jurisdiccional y, a nivel profesional, implicó la participación directa en el trámite del expediente mediante la elaboración de cuadros de síntesis, el análisis normativo y la redacción del proyecto de resolución aprobado por el colegiado.
- La experiencia profesional y el análisis desarrollado reafirma la relevancia del Acta de *reglas interpretativas* aprobada al amparo del artículo 112 de la LOPJ, la cual proporciona criterios uniformes para la aplicación supletoria del CPC y delimita con claridad los supuestos en que procede el doble conforme en el ámbito contencioso administrativo. Su contenido se reflejó en la decisión final y contribuyó a reforzar la uniformidad interpretativa.
- El recurso de queja se consolida como un mecanismo idóneo para garantizar el acceso al recurso de casación en materia contencioso administrativa, asegurando la coherencia jurisprudencial, el respeto al principio de especialidad y la efectividad de la tutela jurisdiccional.

VIII. RECOMENDACIONES

- Se recomienda a las Salas Superiores aplicar con rigor el principio de especialidad previsto en el artículo 34 del TUO de la Ley N.º 27584, evitando extender la figura del doble conforme a los procesos contencioso-administrativos ordinarios.
- Es necesario que los autos calificatorios de casación expresen con motivación suficiente las razones de admisibilidad o improcedencia, a fin de garantizar la seguridad jurídica y la tutela jurisdiccional efectiva.
- Debe consolidarse el recurso de queja como mecanismo de corrección frente a calificaciones indebidas, reforzando la uniformidad jurisprudencial y evitando situaciones de indefensión procesal.
- Debe reforzarse en las salas superiores la aplicación de los criterios establecidos en el Acta aprobada conforme al artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, con el fin de unificar la interpretación de las modificatorias introducidas por la Ley N.º 31591 en los procesos contencioso administrativos
- Resulta necesario fortalecer y fomentar la formación e investigación jurídica mediante el estudio de casos reales, el análisis comparado de la casación civil y contencioso administrativa.
- Resulta importante que los estudiantes de derecho vinculen su formación académica con la práctica judicial, desarrollando trabajos que, como el presente, no solo tengan un valor académico, sino también una utilidad real para la administración de justicia.

IX. REFERENCIAS

- Adame Goddard, J. (2020). *La interpretación de textos jurídicos. Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, (14), 175–215. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487937e.2020.14.14909>
- Alexy, R. (1986/1993). *Teoría de los derechos fundamentales* (E. Garzón Valdés, Trad.). Centro de Estudios Constitucionales. (Obra original publicada en 1986)
- Araujo Morales, C. J. (2022). *La interpretación jurídica y los cánones interpretativos en el derecho civil peruano*. *Revista de Derecho*, 23(1), 77–107. Universidad de Piura. <https://revistas.udpe.edu.pe/derecho/article/view/3129>
- Balbín, C. F. (2015). *Interpretación jurídica*. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (21), 5–32. <https://doi.org/10.7764/redae.21.1>
- Cifelli Peñaherrera, K. (2021). *El recurso extraordinario de casación: ¿Debería poner fin al proceso?* [Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Procesal, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/19318>
- Couture, E. J. (1958). *Fundamentos del derecho procesal civil* (3ra ed.). Roque Depalma.
- Glave Mavila, C. (2012). *El recurso de casación en el Perú*. *Derecho & Sociedad*, 38, 103–110. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13107>
- Hart, H. L. A. (1961/1998). *El concepto de derecho* (G. Carrió, Trad.). Abeledo-Perrot. (Obra original publicada en 1961) <https://revistafdc.unmsm.edu.pe/index.php/revderunmsm/article/view/972>
- Huapaya Tapia, R. (2019). *El proceso contencioso administrativo*. (Colección *Lo Esencial del Derecho*). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/9786123175092>
- Jiménez Vivas, J. E. (2020). *El proceso contencioso-administrativo peruano: breve historia, presente y perspectivas futuras*. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 11(13), 41–79. <https://doi.org/10.35292/ropj.v11i13.39>

León Barandiarán, J. (1952). *Interpretación de la ley*. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 16(1), 652–656. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Monroy Gálvez, J. (1992). *Los medios impugnatorios en el Código Procesal Civil*. *Ius et Veritas*, 3(5), 21–31. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15354>

Priori Posada, G. F. (2019). *El proceso y la tutela de los derechos*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/9786123175009>

Taruffo, M. (2017). *Las funciones de las cortes supremas entre uniformidad y justicia*. *Revista de Derecho YachaQ*, 8, 21–30. <https://doi.org/10.51343/yq.vi8.662>

Távora Córdova, F. (2009). *Los recursos procesales civiles*. Lima: Gaceta Jurídica.

Távora Córdova, F. A. (2019). *Casación civil: génesis y recepción del recurso de casación en el derecho civil peruano*. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 9(11), 19–51. <https://doi.org/10.35292/ropj.v9i11.2>

Normativa:

Constitución Política del Perú (1993). *Diario Oficial El Peruano*, 29 de diciembre de 1993.

Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil (Resolución Ministerial N.º 010-93-JUS, 21 de abril de 1993). *Diario Oficial El Peruano*, Lima, Perú.

Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo (Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS, 4 de mayo de 2019). *Diario Oficial El Peruano*, Lima, Perú.

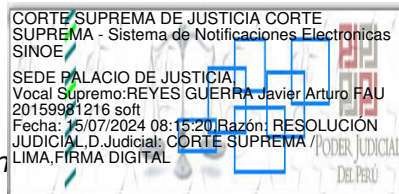
Ley N.º 29364, Ley que modifica diversos artículos del Código Procesal Civil (28 de mayo de 2009). *Diario Oficial El Peruano*, Lima, Perú.

Ley N.º 31591, Ley que modifica el Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil para optimizar el recurso de casación y fortalecer las funciones de la Corte Suprema de Justicia de la República (26 de octubre de 2022). *Diario Oficial El Peruano*, Lima, Perú.

X. ANEXOS

1. Queja de Casación N.º 37326-2023
2. Acta de la reunión de trabajo sobre la aplicación de las modificatorias del Código Procesal Civil, mediante la Ley N° 31591, al proceso contencioso administrativo respecto del recurso de casación.

*Corte Suprema de Justicia de la República
Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitorio*



**QUEJA DE CASACIÓN N.º 37326-2023
LAMBAYEQUE**

Recalculo de Bonificación Personal y otros
Decreto de Urgencia 105-2001
PROCESO ORDINARIO

Lima, diez de julio de dos mil veinticuatro.

VISTO, con el cuaderno de queja; y **CONSIDERANDO**:

PRIMERO: Materia del recurso

Viene a conocimiento de esta Sala Suprema, el **recurso de queja**, interpuesto por la demandada, **Procuraduría Pública en Materia Hacendaria**, de fecha 16 de octubre de 2023, contra la Resolución N.º 13, de fecha 10 de octubre de 2023, que declaró **improcedente** el recurso de casación interpuesto por la parte recurrente.

SEGUNDO: Aplicación de las normas procesales

2.1. Como regla general, las normas procesales son de aplicación inmediata; sin embargo, la ley puede disponer la *vacatio legis* de la misma o, en su caso, que determinados preceptos legales sigan rigiendo de manera ultractiva, a fin de no perjudicar el desarrollo de los procesos.

2.2. En esa perspectiva, se advierte, que la Segunda Disposición Final del Código Procesal Civil, estableció, que continúan rigiéndose por la norma anterior, entre otros, los medios impugnatorios interpuestos. De ello sigue que, en el caso en cuestión, habiendo entrado en vigencia la Ley N.º 31591, el 27 de octubre del 2022; si se interpuso, el recurso de casación, antes de esa fecha, no será de aplicación la referida ley, debiendo tramitarse el recurso de casación, conforme a las normas anteriores.

TERCERO: La modificación a las normas casatorias, dispuestas por la Ley N.º 31591

3.1. Conforme lo prescribe la Primera Disposición Final del Código Procesal Civil, las disposiciones de dicho Código, *“se aplican supletoriamente, a los demás ordenamientos procesales, siempre que sean compatibles con su naturaleza”*.

**QUEJA DE CASACIÓN N.º 37326-2023
LAMBAYEQUE**

3.2. Por su parte, el artículo 35 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, establece que: *“Los recursos tienen los mismos requisitos de admisibilidad y procedencia regulados en el Código Procesal Civil”*. A ello debe añadirse, que la Cuarta Disposición Complementaria y Final del referido texto, prescribe, que *“el Código Procesal Civil, es de aplicación supletoria en los casos no previstos en la presente ley”*.

3.3. Se colige, entonces, que las modificatorias incorporadas a la casación civil, en la Ley N.º 31591, son de aplicación en sede contenciosa administrativa, si: **(i)** suplen vacíos por situaciones jurídicas no contempladas en la Ley N.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo; y **(ii)** si tal cambio o modificatoria, sea compatible con la naturaleza del referido proceso.

CUARTO: Lo específicamente regulado en la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo

4.1. El artículo 34 de la Ley N.º 27584, prescribe lo que sigue:

*“En el proceso contencioso administrativo proceden los siguientes recursos:
(...)*

3. El recurso de casación contra las siguientes resoluciones:

3.1. Las sentencias expedidas en revisión por las Cortes Superiores;

3.2. Los autos expedidos por las Cortes Superiores que, en revisión, ponen fin al proceso.

*El recurso de casación procede en los casos que versen sobre pretensiones no cuantificables. Tratándose de pretensiones cuantificables, cuando la cuantía del acto impugnado sea superior a 140 Unidades de Referencia Procesal (U.R.P.) o cuando dicho acto impugnado provenga de autoridad de competencia provincial, regional o nacional; y, por excepción, respecto de los actos administrativos cuando la cuantía sea superior a 140 Unidades de Referencia Procesal (U.R.P.) En los casos, a que se refiere el artículo 25 no procede el recurso de casación cuando las resoluciones de segundo grado confirmen las de primera instancia, en caso de amparar la pretensión”. **(Caso de procesos urgentes)***

4.2. Como se advierte, lo específicamente regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, atañe: **(i)** a las resoluciones contra las que procede el recurso de casación; **(ii)** a la cuantía respectiva; y **(iii)** a los procesos de urgencia.

**QUEJA DE CASACIÓN N.º 37326-2023
LAMBAYEQUE**

QUINTO: Efectos de lo señalado

5.1. Estando a lo expuesto, corresponde a las Salas Superiores, calificar la admisibilidad del recurso de casación, desde el 27 de octubre de 2022, siempre que el medio impugnatorio haya sido interpuesto, a partir de esa fecha.

5.2. Además, atendiendo a criterios de especialidad, debe tenerse en cuenta que, en lo concerniente a la cuantía, no es de aplicación para el procedimiento contencioso administrativo, la Ley N.º 31591, por estar previsto en la ley contenciosa administrativa, norma específica al respecto; de lo que sigue, que no cabe aplicación supletoria alguna. Bastará, por tanto, en sede contenciosa administrativa, para la impugnación, superar las 140 Unidades de Referencia Procesal o verificar si se está ante pretensión no cuantificable, conforme lo establece el artículo 34 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584.

5.3. Finalmente, el último párrafo del artículo 34.3 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, limita el doble conforme solo a los procesos urgentes. En ese sentido, debido a que hay regulación específica y que la Quinta Disposición Complementaria y Final del indicado Texto Único Ordenado, expresamente señala, que: *“Las disposiciones de la presente Ley solo serán modificadas por ley expresa”*, no cabe aplicar las disposiciones de la Ley N.º 31591; máxime, si este dispositivo regula el proceso urgente de manera distinta al artículo 34.3 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, dado que en este caso, solo se concede cuando se ampara la pretensión del demandante, mientras que en el primer supuesto, solo se evalúa el pronunciamiento doble conforme, sin que sea necesario, que este lo haya obtenido la accionante.

SEXTO: Análisis del caso concreto

6.1. En el presente proceso, el recurso de casación ha sido interpuesto por la parte recurrente, en la vigencia de la Ley N.º 31591, por lo que correspondía a la Sala Superior su calificación.

**QUEJA DE CASACIÓN N.º 37326-2023
LAMBAYEQUE**

6.2. Sin embargo, la Sala Superior, mediante la Resolución N.º 13 de fecha 10 de octubre de 2023, ha denegado el recurso de casación, bajo el único fundamento del doble conforme, tema que no es de aplicación en los procesos contenciosos administrativos, conforme se ha explicado en el considerando quinto de la presente resolución.

6.3. Siendo ello así, debe declararse fundado el recurso de queja y nulo el auto que desestima el medio impugnatorio interpuesto, a tenor de lo dispuesto por el artículo 171 del Código Procesal Civil; debiendo ordenarse a la Sala Superior, que emita nueva resolución con la respectiva calificación del recurso de casación; pues, se ha denegado el mismo, sin atender a las normas específicas del proceso contencioso administrativo.

DECISIÓN:

Por estas consideraciones y en aplicación de lo previsto en el artículo 34 inciso 4) del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, declararon **FUNDADO** el recurso de queja interpuesto por la demandada, **Procuraduría Pública en Materia Hacendaria**, de fecha 16 de octubre de 2023; en consecuencia, **NULA** la Resolución N.º 13, de fecha 10 de octubre de 2023; **DISPUSIERON** que la Sala Superior, emita **nuevo pronunciamiento sobre la calificación del recurso de casación**; en el proceso seguido por Maggi Morales Chingo contra la entidad recurrente y otros, sobre recalcule de bonificación personal y otros; notifíquese por secretaría y los devolvieron. Interviene como **ponente el señor juez supremo: Reyes Guerra**.

SS.

RUEDA FERNÁNDEZ

RUBIO ZEVALLOS

PISFIL CAPUÑAY

REYES GUERRA

MANZO VILLANUEVA

JARG/Agho

4

**ACTA DE LA REUNIÓN DE TRABAJO SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS
MODIFICATORIAS DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL, MEDIANTE LA LEY N°
31591, AL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RESPECTO DEL
RECURSO DE CASACIÓN**

En la ciudad de Lima, Distrito de Lima Cercado, a los 27 días del mes de marzo del año 2023, se reunieron los magistrados y las magistradas de las Salas Supremas que tienen a su cargo procesos vinculados a los Procesos Contenciosos Administrativos, de la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria presidida por la señora Jueza Suprema Titular Janet Ofelia Lourdes Tello Gilardi, de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente presidida por la señora Jueza Suprema Titular Mariem Vicky De la Rosa Bedriñana, de la Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria presidida por el señor Juez Supremo Titular Roberto Rolando Burneo Bermejo y de la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria presidida por la señora Jueza Suprema Titular Silvia Consuelo Rueda Fernández, para coordinar la aplicación de las modificatorias del Código Procesal Civil, mediante Ley N° 31591, al proceso contencioso administrativo respecto del recurso de casación. La reunión de trabajo se llevó a cabo en el Salón de Juramentos de la Corte Suprema de Justicia de la República.

El Señor Presidente de la Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, quien convoca a esta reunión de trabajo, después del registro de asistencia de las magistradas y magistrados invitados a la reunión, inició dando las palabras de bienvenida para posteriormente presentar la postura propuesta por la Sala Suprema que preside.

A continuación, se dio inicio a la exposición de los criterios adoptados por las Salas invitadas dando el uso de la palabra a las presidentas de las salas supremas participantes, iniciando la señora presidenta de la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, prosiguiendo la señora presidenta de la Sala de

5
Derecho Constitucional y Social Permanente y, por último, la señora presidenta de la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria.

Asimismo, se invitó a participar a los demás magistrados y magistradas, a efecto de consensuar los puntos en debate, llegando a consensos que permitan a arribar a acuerdos, en el marco del artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, modificada por la Ley N° 31591, que prevé que "Los jueces de las Salas Especializadas de la Corte Suprema pueden reunirse y aprobar, por mayoría absoluta, reglas interpretativas que serán de obligatorio cumplimiento e invocadas por los magistrados de todas las instancias judiciales. En caso de que los magistrados decidan apartarse de dicho criterio, están obligados a motivar su resolución, dejando constancia de las reglas interpretativas que desestiman y de los fundamentos que invocan".

En función del debate realizado, el Señor Presidente de la Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social transitoria, realiza un resumen de las posturas comunes a las cuales se han arribado, y expone los acuerdos realizados, por unanimidad, conforme se detallan a continuación:

Acuerdo N° 1: Los magistrados y magistradas de las Salas Supremas Especializadas en temas vinculados al Proceso Contencioso Administrativo de la Corte Suprema establecen que las reglas interpretativas previstas en los Acuerdos Nros. 2, 3 y 4 aprobadas por unanimidad son reglas de obligatorio cumplimiento y deben ser invocadas por los magistrados y las magistradas de todas las instancias judiciales.

Acuerdo N° 2: Corresponde la aplicación de las reglas del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, al trámite de los recursos de casación por razón de la especialidad. Solo procede la aplicación supletoria del Código Procesal Civil en caso de vacío y siempre que sus disposiciones sean compatibles con la naturaleza del Proceso Contencioso Administrativo.

Acuerdo N° 3: Corresponde la aplicación del numeral 3.2 del inciso 3 del artículo 34 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, referido a la cuantía aplicable para el recurso de casación, mas no resulta aplicable el literal a) del inciso 2 del artículo 386 del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N° 31591.

6

Acuerdo N° 4: Corresponde la aplicación del doble conforme solo en el caso previsto en el segundo párrafo del numeral 3.2 del inciso 3 del artículo 34 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, y no es aplicable al Proceso Contencioso Administrativo el literal b) del inciso 2 del artículo 386 del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N° 31591.

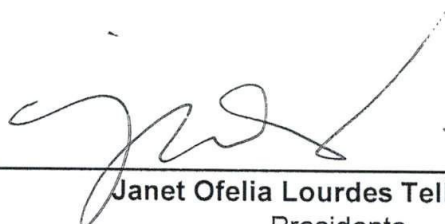
Acuerdo N° 5: Las magistradas y magistrados de las Salas Supremas Especializadas en temas vinculados al Proceso Contencioso Administrativo se comprometen a debatir los demás temas pendientes respecto del recurso de casación del Proceso Contencioso Administrativo en una próxima reunión de trabajo, respecto a los temas pendientes a tratar que de manera enunciativa se detallan a continuación:

- Si corresponde aplicar o no en el proceso contencioso administrativo, al recurso de casación respecto de las restantes disposiciones del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N° 31591.
- Otros temas que puedan advertirse en el debate interno de cada Sala Suprema, respecto del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N° 31591.

Acuerdo N° 6: Debatir una propuesta normativa que pretenda modificar el Capítulo V de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, respecto de las reglas aplicables para el recurso de casación.

Acuerdo N° 7: Proponer la convocatoria a un Pleno Jurisdiccional sobre temas vinculados al Proceso Contencioso Administrativo, que se materializará mediante documento formal suscrito por los Salas Supremas Especializadas en temas vinculados al Proceso Contencioso Administrativo dirigido a la Presidencia del Poder Judicial.

Acuerdo N° 8: Programar una nueva reunión de trabajo para el día lunes 17 de abril de 2023, a efectos de continuar con el debate de los temas pendientes consignados en los Acuerdos Nros. 5 y 6.



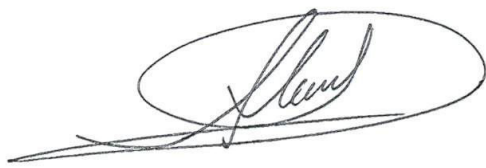
Janet Ofelia Lourdes Tello Gilardi
Presidenta
Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria



Mariem Vicky De la Rosa Bedriñana
Presidenta
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente



Roberto Rolando Burneo Bermejo
Presidente
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria



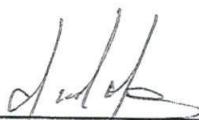
Silvia Consuelo Rueda Fernández
Presidenta
Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria

8

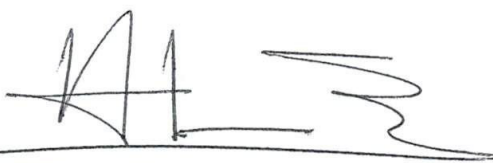
SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE



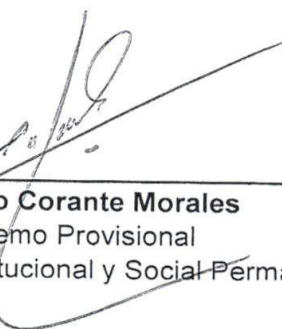
Dora Zoila Ampudia Herrera
Jueza Suprema Provisional
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente



Pedro Cartolín Pastor
Juez Supremo Provisional
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente



Juan José Linares San Román
Juez Supremo Provisional
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

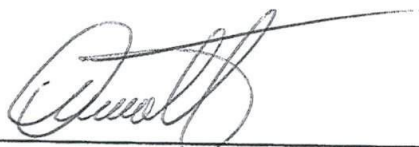


Víctor Alberto Corante Morales
Juez Supremo Provisional
Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente

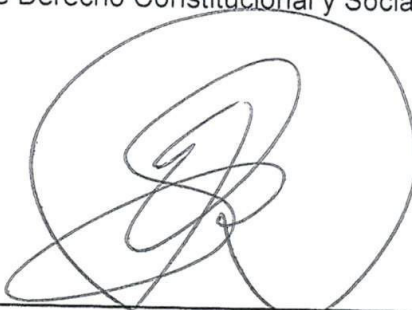
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA



Carlos Alberto Calderón Puertas
Juez Supremo Titular
Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria



Omar Toledo Toribio
Juez Supremo Provisional
Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria

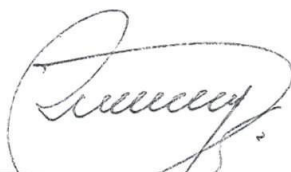


Edwin Ricardo Gorrales Melgarejo
Juez Supremo Provisional
Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria



Rosa Liliana Dávila Broncano
Jueza Suprema Provisional
Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria

TERCERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA



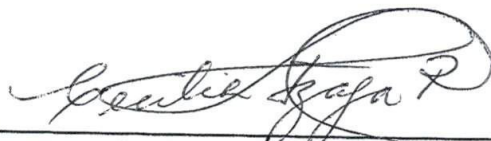
Rufo Isaac Rubio Zevallos
Juez Supremo Provisional
Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria



Timoteo Cristoval De la Cruz
Juez Supremo Provisional
Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria

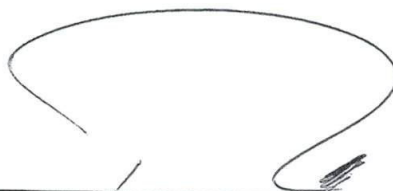


Javier Arturo Reyes Guerra
Juez Supremo Provisional
Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria



Cecilia Izaga Rodriguez
Jueza Suprema Provisional
Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria

QUINTA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA



Ramiro Bustamante Zegarra
Juez Supremo Titular
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria



Carmen Julia Cabello Matamala
Jueza Suprema Provisional
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria



Yenny Margot Delgado Aybar
Jueza Suprema Provisional
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria



Hilda Martina Tovar Buendía
Jueza Suprema Provisional
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA**CONSIDERACIONES DE LOS ACUERDOS CONTENIDOS EN EL ACTA DE
LA REUNIÓN DE TRABAJO SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS
MODIFICATORIAS DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL, MEDIANTE LA LEY N°
31591, AL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO RESPECTO DEL
RECURSO DE CASACIÓN DEL 27 DE MARZO DE 2023****VISTO:**

Los magistrados y las magistradas de las Salas Supremas que tienen a su cargo procesos que versan sobre materia contencioso administrativa, Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, y Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, en el Acta de la Reunión de Trabajo sobre la aplicación de las modificatorias del Código Procesal Civil, mediante la Ley N° 31591, al proceso contencioso administrativo respecto del recurso de casación del 27 de marzo de 2023, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, han arribado a acuerdos que son necesarios que constituye un acuerdo plenario que contienen reglas interpretativas de obligatorio cumplimiento para las magistrados de todas las instancias, sobre la base de las siguientes consideraciones;

CONSIDERANDACIONES:

Conforme al artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, modificada por la Ley N° 31591, "(...) Los jueces de las Salas Especializadas de la Corte Suprema pueden reunirse y aprobar, por mayoría absoluta, reglas interpretativas que serán de obligatorio cumplimiento e invocadas por los magistrados de todas las instancias judiciales. En caso de que los magistrados decidan apartarse de dicho criterio, están obligados a motivar su resolución, dejando constancia de las reglas interpretativas que desestiman y de los fundamentos que invocan".

Al respecto, el artículo 148 de la Constitución Política del Perú: "Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa". El aludido proceso judicial se encuentra actualmente regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584 – Ley que

Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, el cual en su artículo 1 establece lo siguiente: *“La acción contencioso administrativa prevista en el Artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. Para los efectos de esta Ley, la acción contencioso administrativa se denominará proceso contencioso administrativo”*.

De conformidad con lo previsto en el artículo 1 de la citada Ley especial, en este tipo de proceso judicial se analizan casos en los que se discuten intereses estatales. Aunado a ello, este proceso se caracteriza por ser de plena jurisdicción o de carácter subjetivo, así también se reconoce en doctrina, por citar, el profesor peruano Danós Ordóñez¹ afirma que: *“(...) los jueces no están restringidos a sólo verificar la validez o nulidad del acto administrativo, o su posible ineficacia, sin entrar al fondo del asunto, porque tienen encomendado la protección y la satisfacción a plenitud de los derechos e intereses de los demandantes afectados por actuaciones administrativas”*.

Adicionalmente, según el artículo 2 de la Ley N° 27584, el proceso contencioso administrativo se rige por los principios de integración, igualdad procesal, favorecimiento del proceso y suplencia de oficio. Al respecto, es importante señalar que el principio de integración precisa que: *“Los jueces no deben dejar de resolver el conflicto de intereses o la incertidumbre con relevancia jurídica por defecto o deficiencia de la ley. En tales casos deberán aplicar los principios del derecho administrativo”*.

En esa misma línea, el artículo II del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS, establece que la misma *“1. (...) contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales. 2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados (...)”*. De ahí que, el carácter de “norma común” extiende su aplicabilidad incluso a los procedimientos administrativos especiales, tales como, los tributarios, aduaneros, entre otros.

La justicia administrativa y su específica naturaleza, tiene características propias —diferentes a otras instituciones procesales—; por citar, los sujetos procesales

¹ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. (2003). “El Proceso Contencioso-Administrativo en el Perú”. En Revista de Direito Administrativo & Constitucional. N° 13, p. 207.
<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/719>

intervinientes: la administración pública en la relación jurídica procesal o las personas naturales o jurídicas en su condición de administrativos o contribuyentes; la naturaleza de las actuaciones impugnables; las particularidades procesales, como son los requisitos de admisibilidad y procedencia; la carga de la prueba o el tratamiento de la tutela cautelar; la plena jurisdicción, entre otros aspectos. Por tanto, las normas que regulan el proceso contencioso administrativo deben ser interpretadas bajo el principio de especialidad de las normas, que señala que “la norma especial prima sobre la general”; es decir, debe primar la naturaleza de las normas de índole administrativo y, por ende, cualquier vacío, deficiencia o antinomia, debe resolverse bajo la lógica de este marco normativo, en el cual prevalece la ley especial sobre la general o sobre cualquier otra de carácter supletorio, en la línea de lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente N° 018-2003-AI/TC²:

Como bien exponen los demandantes, el derecho a la igualdad en su dimensión legal tiene dos componentes:

- a) La igualdad de la ley o en la ley, prevista en el artículo 103° de la Constitución.*
- b) La igualdad en la aplicación de la ley, prevista en el inciso 2 del artículo 2° de la Constitución.*

Respecto del primer caso, el artículo 103° de la Constitución prescribe que pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de personas.

Este principio general del derecho –cuyo origen se retrotrae a la Revolución Francesa– afirma implícitamente que las normas jurídicas protegen y obligan por igual a todos los habitantes de la República.

Las normas se caracterizan por tener un mandato impersonal; ergo, no tienen en cuenta la singularidad de las personas obligadas a su cumplimiento.

La ley debe contener pautas de carácter general que sean de interés común y resultantes de la convivencia social, cuyo cumplimiento sea obligatorio para todos, es decir, erga omnes.

Dentro de ese contexto, sólo por excepción es viable la creación de una regla especial, la misma que no se ampara en el arbitrio caprichoso de quienes poseen el poder político, sino en la naturaleza o razón de los hechos, sucesos o acontecimientos que ameriten una regulación particular o no genérica.

Es decir, una ley especial –de por sí regla excepcional en el ordenamiento jurídico nacional– se ampara en las específicas características, propiedades, exigencias o calidades de determinados asuntos no generales en el seno de la sociedad.

Las leyes especiales hacen referencia específica a lo particular, singular o privativo de una materia. Su denominación se ampara en lo sui géneris de su contenido y en su apartamiento de las reglas genéricas.

² Tribunal Constitucional, EXP. N.º 018-2003-AI/TC. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00018-2003-AI.html>.

En puridad, surgen por la necesidad de establecer regulaciones jurídicas esencialmente distintas a aquellas que contemplan las relaciones o situaciones indiferenciadas, comunes o genéricas.

Consecuencia derivada de la regla anteriormente anotada es que la ley especial prima sobre la de carácter general.



Al respecto, es importante referir sobre el acotado principio de especialidad, lo que recoge TARDÍO PATO, que indica que *“El principio de especialidad normativa —como destaca N. BOBBIO— hace referencia a la materia regulada, al contenido de la norma, y supone el tránsito de una regla más amplia, que afecta a todo un género, a una regla menos extensa, que afecta exclusivamente a una especie de dicho género. Es decir —apostillamos nosotros—, la preferencia aplicativa de la norma reguladora de una especie de cierto género sobre la norma reguladora de tal género en su totalidad. Se destaca en la misma línea que la norma que representa el género y la que regula la especie poseen elementos comunes, pero la norma especial añade un dato ulterior a la que representa el género. Otra de las exposiciones del presente principio es la aportada por ENNECERUS, KIPP y WOLFF, que definen el Derecho Especial como aquel que se contrapone al Derecho General, es decir, el «que se aparta de la regla general y es relativo a clases especiales de personas, cosas y relaciones». Su esencia consiste en que «aparta a esas clases determinadas de la esfera de imperio de una regla general [...], para someterlas a una disposición especial, formando así un Derecho Especial, un jus proprium de esas clases, que diverge del jus commune aplicable a lo demás»³.*

El 26 de octubre de 2022 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, la Ley N° 31591 – Ley que modifica el Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aprobado por el Decreto Legislativo 768, y sus modificatorias, a fin de optimizar el recurso de casación para fortalecer las funciones de la Corte Suprema de Justicia de la República y dicta otras disposiciones. Asimismo, en su artículo 1, dispuso la modificación de los artículos 367, 370, 373, 376, 377, 386, 387, 388, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 400, 401 y 403 del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil. No obstante, de acuerdo a la Primera Disposición Final del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil: *“Las disposiciones de este Código se aplican supletoriamente a los demás ordenamientos procesales, siempre que sean compatibles con su naturaleza”.*

En ese orden de ideas, atendiendo que la Ley N° 31591 ha modificado diversos artículos del Código Procesal Civil —entre otros aspectos, la regulación del recurso de

³ TARDÍO PATO, José Antonio, *El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales*, Revista de Administración Pública Núm. 162. Septiembre-diciembre 2003.

casación— y, que lo previsto en su Primera Disposición Final habilita que las normas adjetivas que contiene sean aplicadas de forma supletoria a los demás ordenamientos procesales; es necesario unificar criterios respecto a la aplicación de las modificatorias introducidas por la Ley N° 31591.

Así, el día 27 de marzo del año 2023, se reunieron los magistrados y las magistradas de las Salas Supremas que tienen a su cargo procesos vinculados a los Procesos Contenciosos Administrativos, Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria y Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, para coordinar la aplicación de las modificatorias del Código Procesal Civil, mediante Ley N° 31591, al proceso contencioso administrativo respecto del recurso de casación. La reunión de trabajo se llevó a cabo en el Salón de Juramentos de la Corte Suprema de Justicia de la República.



La labor de unificación de criterios debe realizarse a partir de las consideraciones esbozadas con anterioridad y teniendo en cuenta que, en primer lugar, conforme a la Cuarta Disposición Complementaria Final del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584: *“El Código Procesal Civil es de aplicación supletoria en los casos no previstos en la presente Ley”*; y que, en segundo lugar, las normas contenidas en el citado Código Adjetivo —en cuanto regulan el recurso de casación— no son compatibles en su totalidad con la naturaleza del proceso contencioso administrativo y, por ende, no corresponde que se apliquen íntegramente de forma supletoria en este proceso judicial especial, máxime, si el artículo 34 de la Ley N° 27584 regula la cuantía aplicable para el recurso de casación, estableciéndose que: *“El recurso de casación procede en los casos que versen sobre pretensiones no cuantificables. Tratándose de pretensiones cuantificables, cuando la cuantía del acto impugnado sea superior a 140 Unidades de Referencia Procesal (U.R.P) o cuando dicho acto impugnado provenga de autoridad de competencia provincial, regional o nacional; y, por excepción, respecto de los actos administrativos dictados por autoridad administrativa distrital, cuando la cuantía sea superior a 140 Unidades de Referencia Procesal (U.R.P).”*; así como también, que en dicho artículo se regula la aplicación de la regla del doble conforme únicamente para los casos resueltos en la vía procedimental de proceso urgente, estableciéndose que: *“En los casos a que se refiere el artículo 25 no procede el recurso de casación cuando las resoluciones de segundo grado confirmen las de primera instancia, en caso de amparar la pretensión”*.

Por último, si bien, el primer párrafo del artículo 35 de la Ley N° 27584 señala que: *"Los recursos tienen los mismos requisitos de admisibilidad y procedencia regulados en el Código Procesal Civil"*; se primará la aplicación de las normas contenidas en la ley especial de la materia. Esto no significa que el Código Procesal Civil no será aplicable de forma supletoria al proceso contencioso administrativo, sino que, únicamente se aplicarán las disposiciones de dicho Código que sean compatibles con la naturaleza del proceso judicial especial.

DECISIÓN:

Atendiendo a los considerandos precedentes, al acta del visto, en el marco del artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, modificada por la Ley N° 31591, y con el voto unánime de las magistradas y los magistrados de las Salas Supremas que tienen a su cargo procesos que versan sobre materia contencioso administrativa, Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, y Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria se acordó, entre otros puntos, lo siguiente:

Acuerdo N° 1: Los magistrados y magistradas de las Salas Supremas Especializadas en temas vinculados al Proceso Contencioso Administrativo de la Corte Suprema establecen que las reglas interpretativas previstas en los Acuerdos Nros. 2, 3 y 4 aprobadas por unanimidad son reglas de obligatorio cumplimiento y deben ser invocadas por los magistrados y las magistradas de todas las instancias judiciales.

Acuerdo N° 2: Corresponde la aplicación de las reglas del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, al trámite de los recursos de casación por razón de la especialidad. Solo procede la aplicación supletoria del Código Procesal Civil en caso de vacío y siempre que sus disposiciones sean compatibles con la naturaleza del Proceso Contencioso Administrativo.

Acuerdo N° 3: Corresponde la aplicación del numeral 3.2 del inciso 3 del artículo 34 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, referido a la cuantía aplicable para el recurso de casación, mas no resulta aplicable el literal a) del inciso 2 del artículo 386 del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N° 31591.

Acuerdo N° 4: Corresponde la aplicación del doble conforme solo en el caso previsto en el segundo párrafo del numeral 3.2 del inciso 3 del artículo 34 del Texto Único

Ordenado de la Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, y no es aplicable al Proceso Contencioso Administrativo el literal b) del inciso 2 del artículo 386 del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N° 31591.

SE RECOMIENDA DISPONER:

La publicación del presente Acta conteniendo los referidos acuerdos que constituye el primer Acuerdo Plenario de este tipo, en el diario oficial El Peruano y en el Portal Institucional del Poder Judicial (www.pj.gob.pe), oficiándose para tal efecto al Presidente del Poder Judicial.



Dr. ROBERTO ROLANDO BURNEO BERMÉJO
Juez Supremo Titular
Presidente
Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria
Corte Suprema de Justicia de la República



Presidencia del Poder Judicial

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

Lima, 11 de Mayo del 2023



Firmado digitalmente por ARÉVALO
VELA Javier FAU 20159981216 soft
Cargo: Presidente Del Poder Judicial
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11.05.2023 12:15:28 -05:00

RESOLUCION ADMINISTRATIVA N° 000277-2023-P-PJ

VISTO:

El Oficio N.º 0074-2023-5SDCST-CS-PJ, del 5 de mayo de 2023, suscrito por el juez supremo Roberto Rolando Burneo Bermejo, que solicita la publicación del acta de la reunión de trabajo sobre la aplicación de las modificatorias del Código Procesal Civil, mediante la Ley N.º 31591, en el proceso contencioso administrativo respecto del recurso de casación, que contiene dos anexos.

CONSIDERANDO:

Primero. Que, como resultado de la reunión llevada a cabo el 27 de marzo de 2023 entre los magistrados y las magistradas de las salas supremas que tienen a su cargo procesos que versan sobre materia contencioso administrativa, llegaron a los acuerdos que constan en el acta que se remite adjunta.

Segundo. Que, mediante Oficio N.º 0074-2023-5SDCST-CS-PJ, del 5 de mayo de 2023, se ha solicitado la difusión de los acuerdos tomados.

Tercero. Que, para una mejor administración de justicia, esta Presidencia tiene por conveniente disponer la difusión de estos acuerdos.

Por los fundamentos expuestos precedentemente, y de conformidad con las facultades señaladas en el artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial,

SE RESUELVE:

Artículo primero. Aprobar la difusión de los acuerdos contenidos en el Acta de la reunión de trabajo de los magistrados y magistradas de las salas supremas que tienen a su cargo procesos que versan sobre materia contencioso administrativa, sobre la aplicación de las modificatorias del Código Procesal Civil, introducidas mediante la Ley N.º 31591, en el proceso contencioso administrativo respecto del recurso de casación.

Artículo segundo. Encargar a la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia de la República, el cumplimiento de la labor encomendada.



Firmado digitalmente por PIZARRO
CARRILLO Patricia Violeta FAU
20159981216 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 11.05.2023 10:32:12 -05:00





Presidencia del Poder Judicial

Artículo tercero. Los acuerdos a que se refiere el artículo primero serán publicados en la página web institucional del Poder Judicial

Artículo cuarto. Transcribir la presente resolución a los presidentes de las cortes superiores de justicia de la república para su circulación, conocimiento y fines.

Artículo quinto. La presente resolución entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

Regístrese, comuníquese y cúmplase.

JAVIER ARÉVALO VELA
Presidente del Poder Judicial
(documento firmado digitalmente)

JAV/vih

