

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Procesal

**EL ABANDONO DEL PROCESO Y LAS
PRETENSIONES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVAS**

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Procesal

Autor:

Jorge Manuel Gonzáles Zuloeta

Asesor:

Alberto Cruces Burga


Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, ALBERTO CRUCES BURGA, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “**El abandono del proceso y las pretensiones contenciosos administrativas**”, del autor GONZALES ZULOETA, JORGE MANUEL, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 20%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 11 de diciembre del 2024.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 11 de diciembre del 2024

<u>Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:</u> ALBERTO CRUCES BURGA	
DNI: 44157341	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1871-9606	

RESUMEN

El presente trabajo analiza el abandono del proceso en el ámbito contencioso-administrativo, sus implicancias en la tutela jurisdiccional efectiva y el acceso a la justicia. Se examinan los fundamentos normativos, los principios aplicables y su relación con la protección de los derechos de los administrados.

Asimismo, se estudian las consecuencias del abandono, tales como la afectación de derechos del demandante, la configuración de la caducidad y su impacto en la legitimidad del sistema judicial. Se identifican criterios que deberían orientar su aplicación, como el principio pro homine, el favorecimiento del proceso, la proporcionalidad y la razonabilidad, con el fin de evitar que se convierta en una barrera para el acceso a la justicia y una restricción indebida de derechos.

En la parte final, se presentan alternativas y reformas legislativas para mitigar sus efectos adversos, incluyendo el fortalecimiento del deber de colaboración de las partes, la aplicación de sanciones alternativas, el control procesal activo por parte del juez y la optimización de los procedimientos. Se concluye que el abandono del proceso en el ámbito contencioso-administrativo debe ser regulado de manera que garantice la tutela jurisdiccional efectiva y la protección de los derechos de los administrados, asegurando así un adecuado acceso a la justicia.

Palabras clave

Abandono procesal, efectos jurídicos, caducidad, tutela

ABSTRACT

This paper analyzes the abandonment of proceedings in administrative litigation, its implications for effective judicial protection and access to justice. It examines the normative foundations, the applicable principles, and their relationship with the protection of claimants' rights.

Likewise, it studies the consequences of abandonment, such as the violation of claimants' rights, the establishment of procedural expiration, and its impact on the legitimacy of the judicial system. It identifies criteria that should guide its application, including the pro homine principle, process facilitation, proportionality, and reasonableness, to prevent it from becoming a barrier to justice or an undue restriction of rights.

Finally, it presents alternatives and legislative reforms to mitigate its adverse effects, including strengthening the duty of cooperation between parties, applying alternative sanctions, ensuring active judicial oversight, and optimizing procedural mechanisms. The study concludes that abandonment in administrative litigation should be regulated in a way that guarantees effective judicial protection and safeguards claimants' rights, ensuring adequate access to justice.

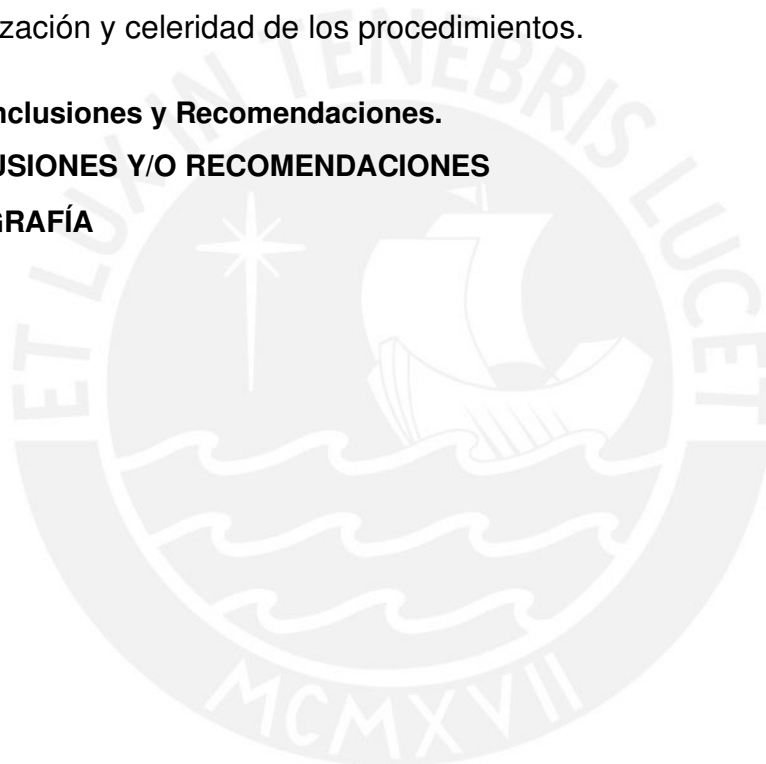
Keywords

Procedural abandonment, legal effects, expiration, Judicial protection

EL ABANDONO DEL PROCESO Y LAS PRETENSIONES CONTENCIOSAS ADMINISTRATIVAS

INTRODUCCIÓN	4
<i>I. Capítulo I: Aspectos Conceptuales y Normativos.</i>	5
1.1. El proceso contencioso-administrativo: Principios y pretensiones.	5
1.2. El abandono del proceso: Regulación normativa.	6
1.3. Tutela jurisdiccional efectiva y derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.	7
II. Capítulo II Consecuencias del Abandono del Proceso.	9
2.1. Consecuencias jurídicas.	10
- Afectación de derechos del demandante.	10
- Configuración de la caducidad.	10
2.2. Afectación a la tutela jurisdiccional efectiva.	12
- Restricciones en el acceso a la justicia.	12
- Efecto disuasorio sobre los administrados.	12
- Deslegitimación del sistema judicial.	13
III. Capítulo III: Criterios de Interpretación y Aplicación del Derecho frente al abandono.	13
a) Interpretación pro homine y su aplicación en el derecho administrativo.	13
b) Principio de favorecimiento del proceso.	15
c) Principios de proporcionalidad y razonabilidad.	15
d) Análisis de la jurisprudencia relevante. - Casos emblemáticos.	16

IV. Capítulo IV: Alternativas al Abandono en Procesos Contenciosos Administrativos.	16
4.1. Deber de colaboración de las partes.	16
4.2. Sanciones alternativas y consecuencias para la inactividad procesal de las partes.	17
4.3. Seguimiento y control de la actividad procesal.	18
V. Capítulo V: Propuestas de Reforma.	19
5.1. Medidas preventivas.	19
5.2. Optimización y celeridad de los procedimientos.	20
VI. Conclusiones y Recomendaciones.	21
CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES	21
BIBLIOGRAFÍA	24



INTRODUCCIÓN

El abandono del proceso contencioso-administrativo es una figura procesal que implica su extinción debido a la inactividad de las partes durante un período determinado. Su aplicación en el ámbito del derecho administrativo plantea serios desafíos, especialmente en lo que respecta a la tutela jurisdiccional efectiva y el acceso a la justicia de los administrados. Dado que estos procesos tienen como finalidad garantizar el control judicial sobre la actuación de la Administración Pública, el abandono puede convertirse en un obstáculo que impida la revisión de actos administrativos que afectan derechos fundamentales.

El presente trabajo examina el abandono del proceso en el marco contencioso-administrativo, analizando su regulación normativa, sus consecuencias jurídicas y su impacto en el ejercicio de los derechos de los administrados. Se aborda cómo la aplicación de esta figura puede generar efectos adversos, tales como la **caducidad, la afectación del acceso a la justicia y el debilitamiento de la legitimidad del sistema judicial**. Asimismo, se estudian los principios que deben guiar su interpretación, como el principio pro homine, el favorecimiento del proceso, la proporcionalidad y la razonabilidad, con el objetivo de garantizar que su aplicación no vulnere derechos fundamentales.

Finalmente, se presentan alternativas y propuestas de reforma que buscan mitigar los efectos negativos del abandono procesal en el ámbito contencioso-administrativo. Entre ellas, se destaca la necesidad de fortalecer el deber de colaboración de las partes, implementar sanciones alternativas a la extinción del proceso, garantizar un control judicial más activo y mejorar la eficiencia procesal mediante mecanismos que eviten la paralización innecesaria de los procedimientos. Con ello, se busca contribuir a un sistema de justicia que armonice la necesidad de celeridad procesal con la garantía del derecho de los administrados a obtener una decisión sobre el fondo del conflicto.

El Abandono del Proceso y las Pretensiones Contenciosas Administrativas

Presentación del Capítulo I

El Capítulo I relativo a Aspectos Conceptuales y Normativos se centra en describir el proceso contencioso-administrativo, las pretensiones y principios que le son aplicables, así como analizar la regulación dispositiva normativa del abandono como figura procesal y como repercute en la tutela jurisdiccional efectiva como derecho fundamental.

Capítulo I: Aspectos Conceptuales y Normativos

1.1. El proceso contencioso-administrativo: Principios y pretensiones

El proceso contencioso-administrativo está diseñado para supervisar las decisiones administrativas y proteger los derechos fundamentales frente a posibles abusos de poder, y con ello lograr el resguardo, protección y defensa de los derechos de los administrados ante posibles actos administrativos arbitrarios e ilegales.

Su rol es esencial en un Estado Constitucional de Derecho, al constituirse conjuntamente con los procesos constitucionales, en el mecanismo adecuado en la necesaria protección y resguardo de los derechos constitucionales, en tanto persigue el control, fiscalización, y vigilancia del poder público. La denominada tutela jurisdiccional en grado de efectiva, como derecho plasmado en la Constitución Política del Perú, garantiza el derecho de acceso a la justicia para la resolución de conflictos entre los administrados y la Administración (Cabrera & Aliaga, 2018, p. 35). García de Enterría y Fernández (2015, p. 67) indican que el proceso contencioso-administrativo tiene por esencia su función de revisión control judicial sobre la Administración, bajo los principios de *legalidad* y *proporcionalidad*. El propósito principal es garantizar que las actuaciones o decisiones administrativas efectivamente respeten los derechos fundamentales, sometiéndose Administración a la ley. Del mismo modo, Bernal Pulido (2014)

enfatisa que estos procesos persiguen mantener el equilibrio entre el poder público y los derechos ciudadanos (p.89), garantizando que las decisiones administrativas lleguen a ser revisables, no sean arbitrarias y no afecten derechos de los administrados. Se trata de cuestionar una actuación la cual supone (en su acción u omisión) necesariamente el ejercicio de potestades administrativas (PRIORI POSADA, 2009, p. 122).

Los principios del proceso contencioso-administrativo incluyen el principio de integración, la igualdad procesal y el favorecimiento del proceso, fundamentales para garantizar decisiones justas, y adicionalmente el *Principio de integración*, en base al cual los jueces no deben dejar de resolver el conflicto de intereses o la incertidumbre con relevancia jurídica por defecto o deficiencia de la ley. Debiendo aplicar los principios del derecho administrativo (artículo 2.1 TUO Ley N°27584); el Principio de igualdad procesal independientemente de la condición de entidad pública de que se trate. el Principio de favorecimiento del proceso por el cual se preferirá dar trámite y continuación al proceso ante la duda sobre su procedencia. Además del Principio de suplencia de oficio por el cual el Juez se encuentra en el deber de suplir las posibles deficiencias relativa a aspectos formales en que incurran las partes, y requerir se efectúe la subsanación en aquellos casos en los cuales no sea posible la suplencia de oficio. Dichos principios se convierten en el eje de desarrollo del proceso posibilitando una decisión sobre el fondo, y por ello deben ser tomados en cuenta en la aplicación de la figura del abandono del proceso.

En el contexto peruano, las pretensiones contencioso-administrativas son variadas, incluyen la nulidad de actos administrativos, el cuestionamiento de la inactividad incurrida por la Administración y la protección de derechos fundamentales. En este sentido, Aliaga (2021) resalta que el proceso contencioso-administrativo es fundamental para garantizar la seguridad jurídica y la protección efectiva de los derechos de los administrados, principalmente, la protección de los derechos e intereses de los administrados en su interacción con la administración. De ahí que, además de permitir impugnar la validez de los actos administrativos, también posibilita el reconocimiento o la restitución del derecho o interés protegido jurídicamente, así como la implementación de las

medidas o acciones necesarias para dicho propósito, dando alcance a la *plena jurisdicción*.

1.2. El abandono del proceso: Regulación normativa

El abandono del proceso implica la extinción del litigio debido a la inactividad procesal, ninguna de las partes realiza actos procesales en un período de cuatro meses, y se afecta derechos fundamentales si no se maneja con cautela, en tanto conlleva a extinguir el desarrollo del proceso sin obtenerse una decisión sobre el fondo, además tiene por objetivo evitar la sobrecarga judicial y la prolongación de procesos paralizados.

Para declarar el abandono y con ello concluir el proceso, el Juzgador no deberá limitarse únicamente a la verificación del plazo de inactividad o paralización, sino además, considerará el objeto de la controversia, el estadio procesal en el que encuentra o a quién le resulta imputable la paralización del proceso, para efectos de verificar si se incurre o no en alguna de las causales legales de improcedencia dispuestas en el artículo 350 del Código Procesal Civil.

Su aplicación a los procesos contencioso-administrativos plantea dificultades específicas. El abandono en estos casos podría perjudicar los derechos de los administrados, ya que muchas veces la inactividad procesal no depende exclusivamente del demandante, sino de la Administración Pública, que puede no tener interés en impulsar el proceso (Monroy Gálvez, 2004, p. 92). En el derecho comparado, autores como Eduard Couture (2010) explican que el abandono es una medida extrema, cuya aplicación debe ser cuidadosamente limitada para no obstaculizar el acceso a la justicia. En este sentido, Couture destaca que en los procesos donde están en juego derechos fundamentales o intereses públicos, como los procesos administrativos, el abandono debe ser interpretado con especial cautela.

Asimismo, la figura del abandono debe ser aplicada de modo restrictiva, y optarse por una resolución que aborde el fondo de las disputas, en tanto figura procesal que una vulneración del derecho a acceder a una tutela judicial efectiva, su aplicación debe tener dicha característica limitativa.

Autores peruanos como Villarreal (2021, p. 102) han analizado los efectos negativos del abandono en el ámbito contencioso-administrativo, señalando que

su aplicación puede afectar el principio de tutela jurisdiccional efectiva, y limitar el acceso de los administrados al servicio de justicia. En este sentido, Aliaga (2021) sugiere que el abandono debería ser utilizado solo en casos excepcionales y nunca como una medida que impida la resolución de fondo de las controversias.

1.3. Tutela jurisdiccional efectiva y derecho a un proceso sin dilaciones indebidas

El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva es uno de los principios más esenciales en el derecho procesal y asegura que los ciudadanos accedan a un proceso justo y eficiente, salvaguardando sus derechos frente a demoras indebidas, y está relacionado estrechamente con el acceso a la justicia. El artículo 139 inciso 3° de la Constitución Política del Estado establece como principio y derecho de la función jurisdiccional la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva; esta última supone tanto el derecho a recurrir a los órganos jurisdiccionales, así como a la efectividad de lo dispuesto en la resolución judicial final; por consiguiente, el acceso a la justicia como elemento esencial del derecho a una tutela judicial efectiva, asegura que las personas puedan acudir de manera real y práctica a los órganos jurisdiccionales para la defensa de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Cualquier restricción debe evitar obstaculizar, impedir o desincentivar de forma irrazonable dicho acceso.

En el contexto de esta clase de procesos, la tutela jurisdiccional efectiva adquiere una relevancia especial, ya que se refiere a la posibilidad de los administrados de objetar la validez de las decisiones de la Administración Pública y obtener una sentencia que garantice sus derechos (Espinosa-Saldaña, 2024).

García de Enterría y Fernández (2015) enfatiza que la tutela jurisdiccional efectiva en estos procesos de control administrativo conlleva a que las partes deben tener acceso a un proceso ágil y oportuno sin dilaciones indebidas. Lo contrario conllevaría a vulnerar no solo el derecho a la justicia, sino también el derecho a un proceso justo. En España, la jurisprudencia ha sido clara en señalar que el derecho a un proceso judicial expeditivo es parte esencial de la tutela judicial efectiva, y su incumplimiento podría dar lugar a responsabilidades por

parte del Estado, por ello, el abandono del proceso genera defectuosamente espacios a validar dichos retrasos.

En el derecho peruano, la aplicación de la figura del abandono del proceso en el ámbito contencioso-administrativo requiere ser evaluada atendiendo a los fines de dicho proceso para no vulnerar los derechos en discusión de los administrados. El abandono conllevaría a la extinción del proceso sin una resolución final pronunciándose respecto a la controversia, lo que podría afectar gravemente los derechos de los administrados, especialmente cuando la inactividad procesal es atribuible a la Administración. Villarreal (2021) y Cabrera y Aliaga (2018) coinciden en que la figura del abandono debe ser aplicada solo cuando existan garantías de que no se está afectando la garantía de los administrados de acceder a una justicia eficiente.

El TUO de la Ley N.º 27584 al regular estos procesos contempla la aplicación supletoria del Código Procesal Civil. Sin embargo, es fundamental que la figura del abandono sea interpretada en consonancia a los principios rectores del derecho administrativo y procesal administrativo, teniendo en cuenta las particularidades de este tipo de procesos.

El principio de impulso procesal de oficio, recogido en la Resolución Administrativa N.º 371-2014-CE-PJ, concede a los jueces la facultad de actuar de modo activo a fin que el proceso se desarrolle sin depender exclusivamente de las partes, señala García de Enterría (2015), en variados casos, la Administración utiliza su poder para dilatar los procesos, lo que debe obligar a los jueces a asumir un rol o una participación más dinámica en la dirección del proceso. Para ello la jurisprudencia ha enfatizado en que la aplicación del abandono en estos procesos debe cautelar los principios de proporcionalidad y *razonabilidad*, y en los jueces recae la responsabilidad de garantizar que el empleo del abandono no conlleve a obstaculizar el derecho de tutela jurisdiccional efectiva, y no se afecten derechos esenciales constitucionales o de interés público.

Capítulo II: Consecuencias del Abandono del Proceso

El abandono del proceso contencioso administrativo genera una serie de consecuencias jurídicas que repercuten en los demandantes y en el funcionamiento global del sistema judicial. Este capítulo se centra en analizar estas consecuencias, así como su impacto sobre la tutela jurisdiccional efectiva.

2.1. Consecuencias jurídicas

Afectación de derechos del demandante

El abandono del proceso contencioso-administrativo tiene implicaciones significativas para los derechos del demandante. El derecho de acceso a la justicia, consagrado en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú, se ve comprometido ante la posibilidad de que un proceso se considere abandonado. Esta figura puede resultar en la pérdida de oportunidades para que los demandantes ejerciten sus derechos, especialmente cuando la inactividad no es atribuible a ellos.

Además, casos documentados han mostrado que el abandono lleva a la frustración de derechos fundamentales, ya que aquellos que han cumplido con los requisitos procesales pueden ser penalizados por inactividad ajena a su voluntad. Esta situación plantea interrogantes sobre la equidad y justicia del sistema, donde los administrados pueden sentirse desprotegidos y desalentados a buscar justicia.

Cuando un proceso es declarado abandonado, el demandante se ve privado de la oportunidad de ejercer sus derechos ante el órgano jurisdiccional, lo que puede tener repercusiones graves, especialmente en casos donde se busca protección inmediata.

Configuración de la caducidad

La caducidad, como efecto del abandono procesal, extingue la acción judicial tras un periodo de inactividad, limitando el acceso a la justicia en casos donde las partes no logran mantener el impulso procesal. Según lo dispuesto por los artículos 350 y 351 del Código adjetivo, si un proceso se encuentra inactivo durante un plazo de cuatro meses, se configura su abandono y bloquea al demandante la posibilidad de iniciar un nuevo proceso sobre la misma pretensión durante un año, lo que conlleva a la caducidad de la acción contenciosa administrativa. Esta situación resulta particularmente preocupante dentro del

ámbito de los procesos contencioso-administrativos, en los cuales la caducidad puede privar a los ciudadanos de la posibilidad de impugnar actos administrativos que afectan sus derechos.

Es importante destacar que, aunque el abandono puede ser visto como un mecanismo para evitar la congestión judicial, su aplicación en el ámbito administrativo puede tener efectos desproporcionados. La inactividad de un demandante puede ser el resultado de la falta de respuesta o de retrasos o deficiencias por parte de la administración, lo que plantea dudas sobre la equidad y justicia del sistema. La caducidad, por tanto, puede considerarse una medida excesiva que afecta el derecho a la defensa y el acceso a la justicia (Espinosa-Saldaña, 2024).

La frecuente ocurrencia de abandonos puede erosionar la confianza pública en el sistema judicial. Cuando los ciudadanos perciben que sus casos no son tratados con seriedad, pueden desincentivarse a buscar justicia, lo que afecta la legitimidad del sistema. Esto es especialmente relevante en un contexto donde la credibilidad de las instituciones es crucial para el funcionamiento democrático.

El abandono también tiene implicaciones económicas, tanto para los demandantes como para el Estado. Los recursos invertidos en preparar un caso se pierden, y el sistema judicial enfrenta costos adicionales por la acumulación de casos no resueltos. Esto genera una carga adicional para el sistema judicial y limita su capacidad para atender otros casos.

Implicaciones en la carga procesal. La inactividad generada por el abandono contribuye a la sobrecarga procesal, ya que los tribunales deben gestionar un número creciente de casos sin resolución. Esto puede llevar a demoras en otros casos y mermar la eficiencia del sistema judicial.

En su efecto en la jurisprudencia, la existencia de abandonos puede influir negativamente en el desarrollo de precedentes judiciales, ya que menos casos se resuelven, limitando así la evolución del derecho administrativo. La falta de decisiones sobre el fondo de los conflictos impide que se establezcan criterios claros y consistentes para futuros litigios.

En relación a la responsabilidad del juez, como director del proceso el juez tiene un papel crucial en prevenir el abandono mediante un impulso activo del proceso. La falta de diligencia por parte del juez puede ser un factor determinante en la configuración del abandono. Según lo dispuesto por Resolución Administrativa N° 371-2014-CE-PJ, el juez debe impulsar activamente los procesos y asumir responsabilidad por cualquier retraso causado por su falta de diligencia.

Respecto a la posibilidad de reactivación, es importante considerar las condiciones bajo las cuales un proceso abandonado puede ser reactivado. La reactivación debe ser posible para garantizar que los derechos no queden indefinidamente vulnerados y que los administrados tengan acceso efectivo a justicia.

2.2. Afectación a la tutela jurisdiccional efectiva

El abandono del proceso tiene repercusiones significativas para la protección jurisdiccional efectiva, afectando el acceso al sistema de justicia y la legitimidad del sistema judicial.

Restricciones al acceso a la justicia

El abandono del proceso restringe severamente el acceso a la justicia, generando inseguridad jurídica y debilitando la confianza en el sistema judicial, y contraviene el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a los tribunales. El reparo a que un proceso sea declarado abandonado puede llevar a los administrados a evitar presentar demandas, especialmente en contextos donde la administración pública tiene una historia de inactividad (Aliaga, 2021). Este efecto disuasorio es particularmente preocupante para los sectores más vulnerables, que podrían verse obligados a renunciar a sus derechos debido a la complejidad y los riesgos asociados al proceso judicial.

El abandono del proceso crea una atmósfera de inseguridad jurídica, donde los administrados sienten que sus esfuerzos por buscar justicia pueden ser frustrados por decisiones arbitrarias. Esto erosiona la confianza en el sistema judicial y contribuye a una percepción de deslegitimación de la administración de justicia (Monroy Gálvez, 2004).

Efecto disuasorio sobre los administrados

El efecto disuasorio del abandono puede influir considerablemente en el nivel de participación ciudadana. Si los ciudadanos perciben que existe un riesgo real de que sus demandas sean desestimadas por inactividad, pueden optar por no presentar sus casos. Esta situación no solo afecta la cantidad de litigios, sino que también limita la capacidad de la administración pública para ser responsabilizada por sus actos (Villarreal, 2021). El temor al abandono puede resultar en una disminución de la litigiosidad, afectando la capacidad del sistema judicial para actuar a modo de herramienta de supervisión y de control sobre la administración, y, por ende, a una menor protección de los derechos fundamentales.

Deslegitimación del sistema judicial

Finalmente, la aplicación del abandono del proceso contribuye a la deslegitimación del sistema judicial. La percepción de que los esfuerzos por obtener justicia pueden ser frustrados por decisiones de abandono erosiona la credibilidad en la eficacia del sistema para salvaguardar los derechos de los ciudadanos. Esto puede resultar en un ciclo negativo donde la falta de confianza lleva a una menor participación en el sistema judicial, aumentando la percepción de ineficacia del mismo.

La percepción de que el sistema judicial no proporciona soluciones efectivas puede llevar a una deslegitimación generalizada, lo cual es perjudicial para un Estado democrático. La falta de resoluciones sobre el fondo afecta directamente la confianza ciudadana en las instituciones judiciales.

III. Capítulo III: Criterios de Interpretación y Aplicación del Derecho frente al Abandono

Este capítulo aborda criterios interpretativos y normativos necesarios para abordar adecuadamente la figura del abandono dentro del contexto contencioso administrativo.

a) Interpretación pro homine y su aplicación en el derecho administrativo

La interpretación pro homine es fundamental para garantizar una aplicación justa y equitativa del derecho administrativo frente al abandono.

Principio de interpretación pro homine: Este principio sostiene que las normas deben interpretarse siempre en beneficio del individuo, especialmente cuando se trata de derechos fundamentales, enfatiza la interpretación favorable a los derechos humanos, esencial para evitar restricciones indebidas en el acceso a la justicia. Este enfoque es esencial para evitar restricciones indebidas al acceso a justicia. La interpretación pro homine es un principio fundamental que establece que las normas deben ser interpretadas de la manera más favorable a derechos constitucionales. En el ámbito de estos procesos contenciosos el referido principio se vuelve esencial para garantizar que las decisiones judiciales no perjudiquen el acceso a la justicia. Al considerar la aplicabilidad del abandono del proceso, es vital que los jueces adopten una postura que priorice la protección de los derechos fundamentales de los administrados (García de Enterría & Fernández, 2015).

Este principio permite que los jueces busquen soluciones que mantengan activo el proceso, en lugar de optar por la declaración de abandono. La aplicación de la interpretación pro homine se convierte, por tanto, en una herramienta clave con el objetivo de salvaguardar y preservar los derechos de los ciudadanos y asegurar que el sistema judicial funcione de manera justa y equitativa (Aliaga, 2021).

El análisis de jurisprudencia revela que la interpretación pro homine ha sido utilizada en varios casos para evitar la aplicación del abandono. En situaciones donde la inactividad no es atribuible al demandante, los jueces han optado por considerar las condiciones específicas de la situación jurídica y del asunto tratado, priorizando la continuidad del proceso y la protección de los derechos del administrado (Espinosa-Saldaña, 2024).

Es crucial analizar cómo esta interpretación se distingue de enfoques más restrictivos que podrían perjudicar a los demandantes, asegurando así una mayor protección jurídica. Y aun cuando se puedan identificar obstáculos que enfrentan jueces al aplicar esta interpretación; sin embargo, es imprescindible para mejorar su uso efectivo en casos reales. Y por ello se deben proponer

mecanismos institucionales o normativos mediante los cuales se promuevan una mayor aplicación de esta interpretación favorable al administrado demandante.

b) Principio de favorecimiento del proceso

Este principio busca asegurar un avance efectivo y justo dentro del proceso contencioso administrativo frente al riesgo del abandono.

Este principio establece que siempre se debe favorecer el avance del proceso, priorizando soluciones efectivas sobre formalismos excesivos. El principio de favorecimiento del proceso establece que, ante la duda sobre la procedencia de una actuación procesal, debe preferirse la continuación del proceso. Este principio es crucial para contrarrestar la aplicación del abandono, ya que promueve decisiones que permiten la resolución del fondo de la controversia (Monroy Gálvez, 2004).

La jurisprudencia ha respaldado esta postura, enfatizando que los jueces deben actuar proactivamente para garantizar el avance del proceso, evitando así la imposición de sanciones desproporcionadas a los administrados. Esto implica una responsabilidad activa por parte de los jueces en la conducción del proceso, lo que resulta en un incremento en la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos.

c) Principios de proporcionalidad y razonabilidad

Los principios de proporcionalidad y razonabilidad son fundamentales en la interpretación y aplicación del derecho en el contexto del abandono del proceso. Así, los principios de proporcionalidad y razonabilidad son esenciales para garantizar decisiones justas dentro del ámbito contencioso administrativo frente al abandono.

Explicar qué significan estos principios dentro del contexto administrativo y en el proceso contencioso administrativo ayuda a establecer un marco claro para su aplicación práctica.

La proporcionalidad exige que las medidas tomadas en un proceso sean adecuadas y necesarias para alcanzar un fin legítimo, mientras que la

razonabilidad implica que las decisiones judiciales deben ser justas y equilibradas.

La aplicación de estos principios puede limitar el uso del abandono, garantizando que no se impongan sanciones desproporcionadas a los administrados. Por ejemplo, en situaciones donde la inactividad es atribuible a la administración, declarar el abandono podría considerarse como una medida excesiva que afecta injustamente al demandante (García de Enterría & Fernández, 2015).

Discutir cómo estos principios protegen derechos fundamentales frente a decisiones arbitrarias relacionadas con abandonos es clave para argumentar su necesidad teórica y práctica.

d) Análisis de la jurisprudencia relevante

Casos emblemáticos

El análisis de casos emblemáticos en la jurisprudencia peruana resalta la importancia de los criterios de interpretación en la aplicación del abandono del proceso. En varios casos, los tribunales han optado por aplicar una interpretación restrictiva del abandono, considerando las particularidades del caso y la necesidad de promover la tutela jurisdiccional.

Estos fallos han enfatizado la importancia de garantizar que el abandono no se convierta en un mecanismo que limite el acceso a la justicia. En lugar de ello, se ha promovido la idea de que las decisiones sobre el abandono deben ser tomadas con cautela, asegurando que los derechos de los administrados sean siempre la prioridad (Espinosa-Saldaña, 2024).

Capítulo IV: Alternativas al Abandono en Procesos Contencioso-Administrativos

Analizar las alternativas ante el abandono y sus efectos perniciosos en el desarrollo y decisión de los procesos contenciosos administrativos conlleva a abordar el deber y responsabilidad de cooperación de las partes con el fin de procurar y obtenerse una decisión sobre el fondo.

4.1. Deber de colaboración de las partes

El deber de colaboración de las partes en los procesos contencioso-administrativos es un principio esencial cuya finalidad es garantizar la eficiencia y efectividad de dichos procesos, así como advertir los perjuicios causados de la inactividad procesal. En dicho contexto las partes se encuentran obligadas activamente en el desarrollo del proceso, la administración pública en especial, Con el fin que el proceso pueda avanzar o desarrollarse con una tramitación procesal eficiente, dicho deber Se impone como necesario para lograr la función de supervisión judicial y resguardo de garantías esenciales en estos procesos en los cuales están en discusión los derechos y los intereses de los administrados ante y frente a potenciales arbitrariedades de la Administración. (García de Enterría y Fernández, 2015, p. 115).

Este deber se plasma en diversas obligaciones procesales que van más allá de la sola presentación de documentos. Así, la Administración, al ostentar un rol activo y representativo de los intereses públicos, se encuentra obligada a asumir una posición de impulso procesal, evitando así prácticas dilatorias o estrategias de inacción que perjudiquen la garantía de los administrados a un proceso eficaz y sin retrasos injustificados. En el derecho comparado, especialmente en sistemas como el español, la jurisprudencia ha resaltado la importancia de que la Administración actúe de manera diligente para evitar afectar la tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia (Cabrera y Aliaga, 2018, p. 92).

La normativa procesal peruana, contenida en el TUO de la Ley N.º 27584 y por remisión al Código Procesal Civil, dispone que el incumplimiento del deber de colaboración puede acarrear sanciones pecuniarias o multa, o detención del funcionario quien obstaculiza la actuación de medios probatorios. Esta regulación debe implementarse y adecuarse conforme a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, de manera que se preserve el derecho de acceso a la justicia del administrado y se promueva una resolución efectiva del fondo de la controversia sin recurrir a la figura del abandono (Priori Posada, 2006, p. 88). Dicha regulación resulta insuficiente.

4.2. Sanciones alternativas y consecuencias para la inactividad procesal de las partes

La implementación de sanciones alternativas a la declaración de abandono tiene como objetivo disuadir y desalentar la inactividad procesal de las partes, evitando, además, que el proceso concluya sin una decisión sobre el fondo del asunto. Estas sanciones pueden incluir desde multas procesales hasta la limitación de ciertos derechos procesales para las partes que incurren en inacción, así como la imposición de responsabilidad disciplinaria en el caso de los funcionarios públicos responsables de la dilación (Aliaga, 2021, p. 124).

En esta clase de procesos las sanciones son esenciales debido a la asimetría que caracteriza la relación entre la administración y el administrado. La inactividad por el lado de la Administración puede plasmar una indebida estrategia de dilación destinada a agotar al administrado y, eventualmente, frustrar su derecho a la tutela efectiva. Esta situación ha sido advertida por la doctrina, que enfatiza que las sanciones deben ser proporcionales y adecuadas a la gravedad de la inactividad, y que deben ser aplicadas bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad, evitando así un perjuicio desproporcionado para el administrado que busca la revisión judicial de un acto administrativo (Monroy Gálvez, 2004, p. 72).

La jurisprudencia ha establecido que las sanciones alternativas deben ser preferibles al abandono en aquellos casos en los que la inactividad procesal no es exclusivamente imputable al administrado. Autores como Espinosa-Saldaña (2024) sugieren que el uso de sanciones alternativas puede servir como un medio o herramienta eficaz para promover la continuidad del proceso y evitar una desnaturalización de la tutela judicial efectiva, garantizando así el acceso a una decisión de fondo en aquellos casos en los que el administrado depende de la cooperación de la Administración.

4.3. Seguimiento y control de la actividad procesal

El seguimiento y control de la actividad procesal por parte del juez como director del proceso, representa un mecanismo esencial para evitar el abandono del proceso en el ámbito contencioso-administrativo. En este contexto, la función jurisdiccional no debe tener un mero rol pasivo, sino debe traducirse en una actividad de impulso que permita el avance procesal, especialmente en casos donde las partes pueden estar desmotivadas o enfrentarse a trabas de diversa índole para la continuación y decisión de sus pretensiones. García de Enterría y

Fernández (2015, p. 134) destacan que la intervención activa del juez en el proceso administrativo es indispensable para garantizar el desarrollo del proceso y se mantenga dentro de los cauces de eficacia y justicia esperados.

Para que este control sea efectivo, es indispensable que el marco normativo establezca mecanismos específicos de supervisión, tales como la implementación de alertas informáticas de inactividad que adviertan al juez y a las partes sobre posibles períodos de parálisis procesal. Además, la función de control judicial debe también velar por la razonabilidad de los plazos, permitiendo que, en situaciones excepcionales, el proceso pueda ser reactivado sin afectar el derecho a recurrir a los órganos jurisdiccionales, y sin que el administrado se vea perjudicado por la inactividad administrativa. Este enfoque ha sido avalado por la doctrina que enfatiza que el rol del juez en el proceso administrativo debe orientarse hacia la salvaguarda de los derechos inherentes al ciudadano y la resolución del fondo de la controversia (Cabrera y Quintana, 2018, p. 45).

Capítulo V: Propuestas de Reforma

Este capítulo se centra en identificar y proponer reformas específicas al sistema de procesos contencioso-administrativos en el Perú. La finalidad de estas propuestas es paliar los problemas derivados del abandono procesal, garantizar la tutela jurisdiccional efectiva y optimizar el acceso a la justicia. En este sentido, las propuestas abarcan tanto medidas preventivas como la simplificación y agilización de los procedimientos judiciales.

5.1. Medidas preventivas

Las medidas preventivas son esenciales para reducir la posibilidad de que se manifiesten casos de abandono procesal. En primer lugar, es importante considerar la introducción de programas de capacitación y concientización para funcionarios judiciales y administrativos, orientados a sensibilizarlos sobre los derechos procesales de los administrados y la importancia de evitar la inactividad. La doctrina ha enfatizado que el abandono no debe ser interpretado como una simple falta de actividad, sino como una posible infracción del derecho de acceso al sistema judicial (García de Enterría y Fernández, 2015, p. 145).

Asimismo, una medida preventiva esencial consistiría en establecer la obligación de realizar evaluaciones periódicas de la actividad procesal en cada etapa del proceso. Esta evaluación permitiría detectar cualquier inactividad incipiente y abordarla de inmediato, a través de notificaciones o requerimientos a las partes para desarrollar actividad procesal. En algunos países europeos, por ejemplo, se emplea el sistema de "alertas de gestión procesal", que notifica automáticamente a las partes y al juez cuando el proceso ha permanecido inactivo durante un período específico, fomentando la reactivación procesal y reduciendo el riesgo de abandono (Aliaga, 2021, p. 102).

Además, es necesario implementar mecanismos de impulso procesal de oficio, especialmente en aquellos procesos donde el administrado se enfrenta a la Administración Pública. La aplicación efectiva de este principio requiere que el juez tenga un rol proactivo y que se establezcan en forma clara el inicio de cómputo de plazos para cada etapa procesal. Esto permitirá garantizar que los procesos avancen sin depender exclusivamente de las partes y que no se vean comprometidos por una posible falta de interés o colaboración de la Administración.

5.2. Optimización y celeridad de los procedimientos

La simplificación y aceleración de los procedimientos constituyen una reforma estructural necesaria para reducir los tiempos de los procesos contencioso-administrativos. Actualmente, la complejidad de estos procedimientos, sumada a la carga procesal de los tribunales, contribuye a la dilación y, en última instancia, al abandono de los procesos. Por tanto, una reforma complementaria orientada a la simplificación procesal es imperativa.

Uno de los principales enfoques de esta simplificación debe centrarse en la reducción de formalismos innecesarios. Para ello, se sugiere revisar y modificar la normativa procesal para eliminar aquellas exigencias procesales que no aporten valor al desarrollo del proceso o a la garantía de los derechos de las partes. Como señala Espinosa-Saldaña (2024), "la simplificación no solo implica reducir trámites, sino también asegurar que cada paso del proceso tenga un propósito claro y directo en la resolución de la controversia" (p. 78).

La digitalización de los procedimientos es otra herramienta indispensable en la modernización del sistema judicial. La implementación de un sistema electrónico integral permitirá la presentación de escritos, la notificación a las partes y la consulta de expedientes de manera más ágil y sin necesidad de desplazamientos físicos. En este contexto, el uso de tecnología en la administración de justicia ha mostrado ser una medida eficaz en diversas jurisdicciones, facilitando el acceso a la información y mejorando la eficiencia en la gestión de los procesos (Monroy Gálvez, 2004, p. 84).

Por último, es recomendable establecer un procedimiento sumarísimo para aquellas pretensiones que no requieran un análisis exhaustivo o que no involucren cuestiones complejas, o en los cuales ya haya criterio de decisión determinado y desarrollado en forma uniforme por la jurisprudencia. Este tipo de procedimiento permitiría una resolución rápida y efectiva de casos de menor complejidad, reservando el procedimiento ordinario para aquellos casos que realmente lo necesiten. De esta manera, se optimizarían los recursos judiciales y se reduciría la carga procesal.

Capítulo VI: Recomendaciones y Conclusiones

En este último capítulo se sintetizan las principales conclusiones derivadas del análisis de la figura del abandono en los procesos contencioso-administrativos y se presentan recomendaciones específicas para abordar los problemas identificados, tanto a nivel legislativo como administrativo.

6.1. Recomendaciones para la reforma legislativa y administrativa

En primer lugar, es necesario reformar el marco normativo para garantizar que el abandono del proceso no se convierta en una barrera al derecho de acceso a la justicia. Esto implica una revisión profunda de las disposiciones relativas al abandono en el TUO de la Ley N.º 27584, a fin de establecer criterios claros y limitativos para su aplicación en el contexto contencioso-administrativo. Sugieren que las normas de abandono deben ser interpretadas de manera restrictiva en estos procesos, dada la naturaleza de los derechos en juego.

En el ámbito administrativo, se recomienda la creación de un sistema de incentivos y sanciones para los funcionarios de la Administración Pública, de

manera que se promueva la colaboración y se evite la inactividad. Esto puede incluir la evaluación periódica del desempeño de los funcionarios en términos de su eficiencia en la gestión de los procesos, así como la imposición de sanciones disciplinarias en casos de dilación injustificada. La eficiencia de la Administración en los procesos contencioso-administrativos no solo afecta al resultado del caso, sino que también impacta en la percepción de justicia del administrado y en la confianza en el sistema (Priori Posada, 2006, p. 113).

Asimismo, se recomienda la implementación de un sistema de monitoreo y supervisión de los procesos, a fin de evitar que estos queden inactivos sin justificación. La tecnología puede jugar un papel fundamental en este aspecto, mediante la creación de plataformas electrónicas que permitan a los jueces, abogados y administrados consultar el estado de los casos y recibir notificaciones automáticas sobre posibles períodos de inactividad.

Finalmente, es esencial reforzar el rol del juez como director del proceso. Esto implica no solo un impulso activo del proceso, sino también la obligación de garantizar que las partes cumplan con su deber de colaboración. Debe destacarse que el papel activo del juez en los procesos administrativos es crucial para la tutela efectiva de los derechos de los administrados, especialmente frente a posibles abusos de la Administración.

Estas reformas, en conjunto, buscan fortalecer la eficacia del sistema contencioso-administrativo, asegurando que el abandono no se convierta en un obstáculo para la justicia y que el proceso se oriente hacia la resolución de fondo de las controversias.

6.2. Conclusiones

Capítulos I:

El proceso contencioso-administrativo garantiza el control judicial sobre las actuaciones de la Administración Pública, protegiendo los derechos de los administrados frente a actos arbitrarios e ilegales, y asegurando el acceso a la administración de justicia mediante la tutela jurisdiccional verdaderamente efectiva.

El abandono del proceso debe aplicarse de forma restrictiva en los procesos contencioso-administrativos, ya que afectarían el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y limitan una decisión sobre el fondo.

Capítulos II:

La afectación de derechos, la caducidad y las restricciones al acceso a la justicia emergen como preocupaciones centrales ante el abandono.

Capítulos III:

Al mismo tiempo, se ha demostrado que los principios de interpretación pro homine, favorecimiento del proceso, proporcionalidad y razonabilidad son esenciales para asegurar que el abandono no se convierta en un impedimento para el ejercicio adecuado y amplio de los derechos de los administrados.

La inviabilidad de aplicar el abandono del proceso en las pretensiones contenciosas administrativas debe ser reconocida, garantizando así la protección efectiva de los derechos fundamentales y el respeto al debido proceso.

Capítulos IV:

Las alternativas al abandono en los procesos contencioso-administrativos son medidas que no solo promueven la eficiencia procesal, sino que garantizan la tutela judicial efectiva y el acceso a una resolución de fondo de las controversias administrativas. A través de sanciones alternativas, un control judicial activo y el fomento del deber de colaboración, se busca preservar el derecho a la justicia de los administrados, evitando que el abandono se convierta en un obstáculo para la realización de sus derechos fundamentales.

Bibliografía

- Albaladejo García, M. (2019). *Derecho Procesal Civil*. Tirant lo Blanch.
- Alcalá-Zamora y Castillo, N. (2015). *Tratado de Derecho Procesal Civil* (Vol. I). Tirant lo Blanch.
- Aliaga (2021). *Manual de Derecho Administrativo y Procesal Administrativo*.
- Argüello Rojas, L. M. (2017). La caducidad de la instancia en el Proceso Contencioso-Administrativo: Una reflexión en torno a la inactividad procesal y su tratamiento jurisdiccional. *Revista Jurídica IUS Doctrina*, 10(1). Recuperado a partir de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/article/view/29592>
- Perú: Legales E.I.R.L.
- APICJ (2010). *Teoría General del Proceso*. Perú: Ediciones Legales.
- Bendezú Neyra, G. (2010). *Derecho Procesal Contencioso Administrativo*. Editora Fecat.
- Bernal Pulido, C. G. (2014). *El control constitucional de la ley en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario.
- Cabrera y Aliaga (2018). *Comentarios a la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo*. Perú: Legales E.I.R.L.
- Cabrera (2018). *Comentarios al T.U.O de la Ley del Procedimiento Administrativo General (D.S N&DEG; 004-2019-JUS)*. Perú: Legales E.I.R.L.
- Cabrera y Quintana (2018). *Teoría general del Procedimiento Administrativo*. Perú: Legales E.I.R.L.
- Cabrera (2016). *Derecho Administrativo & Derecho Procesal Administrativo*. Perú: Legales E.I.R.L..
- [Casado J., Fuentes G., Gifreu J., \(2024\) *Tomo LXIV Esquemas del Proceso Contencioso Administrativo*](#). Tirant lo Blanch.
- Couture, E. (2010). *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. B de F. Buenos Aires: Roque Depalma Editor.
- Congreso. (1993): *Constitución Política del Perú*. Legales.
- CPC. (1992). Legales
- Espinosa-Saldaña Barrera, E. El proceso contencioso-administrativo: un puntual acercamiento a lo previsto en el Perú y España al respecto. Consulta 09 de abril del 2024. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8176907.pdf>
- García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2015). *Curso de Derecho Administrativo* (Vol. II). Civitas Ediciones.

Guasp, J. (2019). Derecho Procesal Civil. Editorial Tirant lo Blanch.

Hinostroza Minguez A. (2002) Formas especiales de conclusión del proceso. Gaceta Jurídica.

Ivan, V. B. (2021). *Abandono procesal y el proceso contencioso administrativo laboral en el Distrito Judicial de Junín - 2019*.

Jiménez Vargas-Machuca, R. Los Principios del Proceso Contencioso Administrativo. Consulta 02 de mayo del 2024. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/download/13543/14168/0>

Margáin Manautou E. (1999) De lo Contencioso Administrativo. Editorial Porrúa.

Monroy (1996): Introducción al Proceso Civil. Perú: Temis.

Monroy Gálvez J.E. (2004). La Formación del Proceso Civil (Escritos Reunidos) Palestra Editores.

[Montero P., Medina C., Fernández](#) (2019) [Jurisdicción Contencioso Administrativa](#).

Priori Posada G, (2006) Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo. ARA Editores.

Silva (2019): *Comentarios al Código Civil & Procesal Civil*. Perú: Legales E.I.R.L.