

El principio de igualdad procesal en el Proceso Contencioso administrativo

Alejandro Moscol Salinas¹

Cita en formato APA 7:

Moscol Salinas, A. (2024). El principio de igualdad procesal en el Proceso Contencioso administrativo. En Procuraduría General del Estado (Ed.), *Procesos Contenciosos Administrativo I* (pp. 88 - 99). Cuaderno para la defensa jurídica del Estado, 5. Procuraduría General del Estado.

Sumilla

El presente trabajo tiene por finalidad presentar el principio de igualdad procesal contenido en el numeral 2 del artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS bajo la comprensión de que se trata de un principio que pretende que las partes sean tratadas con igualdad, independientemente de si tienen la condición de entidad pública o administrado.

El estudio tiene una aproximación desde la tutela jurisdiccional efectiva, la independencia externa e interna, la igualdad ante la ley y eliminación de los privilegios que subsisten a favor de la administración como parte demandada en el proceso contencioso administrativo.

Palabras clave

Proceso contencioso administrativo, principio de igualdad, pretensiones, control jurisdiccional, principio de legalidad, independencia judicial

¹ Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo (GIDA – PUCP). El autor es abogado y reside en Lima, Perú. Correo electrónico: amoscol@pucp.edu.pe

El trabajo ha contado con la amable colaboración de Sol Huanca Rojas y Karol Rivas Chávez, estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

I. Introducción

El presente trabajo tiene por finalidad presentar el *principio de igualdad procesal* en el proceso contencioso administrativo peruano, desarrollando su justificación, contenido y alcances en el proceso. El trabajo parte de la premisa de que el proceso contencioso administrativo es un proceso autónomo de control de plena jurisdicción de la Administración pública por parte de un poder del Estado, el Poder Judicial; por lo que, es innegable que los jueces deban asumir un rol principal y activo para garantizar la igualdad procesal.

Bajo este principio contenido en el numeral 2 del artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS (en adelante, TUOLPCA), las partes en el proceso contencioso administrativo deben ser tratadas con igualdad, independientemente de su condición de entidad pública o administrado. Sin embargo, durante el proceso contencioso administrativo, se presentan condiciones materiales que pueden afectar este principio y que requieren que los jueces procuren la igualdad entre las partes.

II. Del proceso contencioso administrativo

La Administración pública personifica el poder del Estado. Se identifica su presencia en toda la organización estatal: en el Poder Ejecutivo y sus diferentes entidades, en los otros poderes del Estado, en los organismos constitucionalmente autónomos y cualquier otra entidad a la que objetivamente la ley les atribuya funciones administrativas.

Estas administraciones públicas ejercen potestades administrativas que, por naturaleza, son exorbitantes y, en consecuencia, extraordinarias, las cuales no poseen los sujetos privados. Estas potestades, como la autotutela administrativa o la potestad de emisión de actos administrativos, no pueden ejercerse de forma excesiva, descomedida o desmedida. Su ejercicio debe estar orientado al cumplimiento de los fines propios de la tutela del interés general.

El proceso contencioso administrativo se presenta como un mecanismo para controlar a la Administración por parte de otro poder del Estado, el Poder Judicial, constituyéndose en

un control *a posteriori* y *ex post facto*. Constituye así una de las garantías jurídicas de los ciudadanos administrados para mantener y restablecer el equilibrio que se puede generar por el inadecuado ejercicio de las potestades administrativas.

En nuestro país el proceso contencioso administrativo se reconoce a nivel constitucional, en el artículo 148 de la Constitución Política que señala lo siguiente: “Artículo 148.- Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”. Este artículo reconoce que a través del proceso contencioso administrativo las resoluciones de la Administración -pero no solo las resoluciones administrativas- están sujetas a control jurisdiccional. Se señala que no solo las resoluciones administrativas porque el legislador, en base a este reconocimiento constitucional, está facultado a extender la tutela judicial frente a las diferentes expresiones del ejercicio de las potestades y las actuaciones de la Administración pública.

En este punto es relevante vincular el proceso contencioso administrativo con el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y, más adelante, a la igualdad de los justiciables cuando se ejerza esta tutela. En dicha línea, Huapaya (2019) identifica tres finalidades que cumple el proceso contencioso administrativo respecto de las actuaciones de la Administración pública (p. 32).

La primera finalidad es garantizar el *principio de legalidad o juridicidad*, entendido como la subordinación o sujeción de la Administración a la Constitución, a la ley y a las normas del ordenamiento jurídico (Huapaya, 2019). Bajo este principio, la Administración debe actuar conforme al ordenamiento jurídico, siguiendo los procedimientos y dentro de los límites de la legalidad habilitante y delimitante. Sin una habilitación legal previa, la Administración no puede actuar. Además, aun cuando la Administración pública cuente con habilitación legal, está sujeta a los límites de la propia legalidad y a la razonabilidad de su actuación.

La segunda finalidad citada por Huapaya (2019), está referida a la protección de los derechos fundamentales. La eficacia de la tutela de estos derechos está garantizada en tanto las actuaciones administrativas no los vulneren y que, ante una

vulneración, estos derechos puedan ser tutelados en el marco de las competencias de los jueces contencioso administrativos, sin perjuicio de los alcances, cuando corresponda, de la competencia de los jueces constitucionales en los procesos constitucionales.

El citado autor también hace referencia a una tercera finalidad: la garantía de la tutela jurisdiccional efectiva (Huapaya, 2019). El proceso contencioso administrativo requiere que los administrados obtengan una efectiva tutela por parte de los jueces frente a actos, omisiones u actuaciones de la Administración que estén vulnerando sus derechos.

En este punto, es relevante reconocer cuáles son las actuaciones impugnables en las que el legislador ha optado por un criterio amplio y correcto para que no se restrinja la posibilidad de tutela jurisdiccional, y para que determinadas actuaciones, omisiones o actos no queden exentos de control.

El proceso contencioso administrativo peruano, como señala Morón Urbina (2023), sigue la posición de constituirse en un proceso jurisdiccional central (p. 12). De tal manera que permita determinar si la actuación de la Administración respeta los derechos fundamentales.

Esta postura es diferente a la tradicional. La apreciación tradicional del proceso contencioso administrativo ha sido de constituirse en un medio de control de la legalidad de la actuación en un sentido formal. Bajo esta postura, la revisión judicial se limitaba a la legalidad y, si se determinaba una afectación de la misma, los jueces declaraban la nulidad del acto administrativo por apartarse del derecho. Esta posición limitaba totalmente la posibilidad de un control efectivo de la Administración, y no ofrecía una tutela jurisdiccional efectiva.

Como sostiene Morón Urbina (2023), en un Estado Constitucional de Derecho, no se puede restringir el proceso contencioso al mero control de la legalidad (pp. 12-13). O, como señala este autor, a un control bajo un proceso contencioso administrativo revisor.

Bajo la línea de lo establecido en el artículo 148 de la Constitución Política y con una extensión de la tutela jurisdiccional efectiva de los administrados, el TUO LPCA estableció que la finalidad es la de un

control pleno por parte del Poder Judicial.

III. Principio de igualdad ante la ley y su manifestación en el proceso contencioso administrativo.

En el proceso contencioso administrativo, los demandantes -ciudadanos o empresas- o incluso las mismas administraciones públicas cuando se constituyen en administrados -por ejemplo, una entidad administrativa sancionada por otra- confían en que el diseño del proceso judicial y la intervención de los jueces garanticen la independencia, la imparcialidad y la igualdad.

La independencia judicial es un principio del sistema legal que implica la separación del Poder Judicial de injerencias de poderes externos. Por ejemplo, de eventuales intromisiones de una entidad del Poder Ejecutivo que haya ejercido la función administrativa en un determinado caso sujeto a control jurisdiccional. El Tribunal Constitucional ha desarrollado este concepto en diversas sentencias.

En particular, en el fundamento jurídico 3.3.2 de la sentencia del expediente N.º 00512-2013-PHC/TC, se desarrollan dos dimensiones del principio de independencia judicial (Tribunal Constitucional, 2013), las cuales son las siguientes:

- **Independencia externa:** Según esta dimensión, la autoridad judicial, en el desarrollo de la función jurisdiccional, no puede sujetarse a ningún interés que provenga de fuera de la organización judicial en conjunto, ni admitir presiones para resolver un caso en un determinado sentido. Las decisiones de la autoridad judicial, ya sea que ésta se desempeñe en la especialidad constitucional, civil, penal, penal militar, laboral, entre otras, no pueden depender de la voluntad de otros poderes públicos (Poder Ejecutivo o Poder Legislativo, por ejemplo), partidos políticos, medios de comunicación o particulares en general, sino tan solo de la Constitución y de la ley que sea acorde con ésta.
- **Independencia interna:** De acuerdo con esta dimensión, la independencia judicial implica, entre otros aspectos, que, dentro de la organización judicial: 1) la autoridad judicial, en

el ejercicio de la función jurisdiccional, no puede sujetarse a la voluntad de otros órganos judiciales, salvo que medie un medio impugnatorio; y, 2) que la autoridad judicial, en el desempeño de la función jurisdiccional, no puede sujetarse a los intereses de órganos administrativos de gobierno que existan dentro de la organización judicial.

Es así como la independencia externa implica que los jueces, al momento de tomar una decisión, deben ser imparciales. Estos no deben ser influenciados por terceros, sino que deben basar sus decisiones únicamente en la Constitución y la ley. Asimismo, la independencia interna implica que el juez no se someterá a la voluntad de otros jueces, excepto que exista un medio impugnatorio, ni a los intereses de los órganos administrativos.

En el fundamento 9 de la referida sentencia, el Tribunal Constitucional (2013) refuerza el concepto de independencia judicial al mencionar que:

El principio de independencia judicial exige que el legislador adopte las medidas necesarias y oportunas a fin de que el órgano y sus miembros administren justicia con estricta sujeción al Derecho y a la Constitución, sin que sea posible la injerencia de extraños [otros poderes públicos o sociales, e incluso órganos del mismo ente judicial] a la hora de delimitar e interpretar el sector del ordenamiento jurídico que ha de aplicarse en cada caso.

Asimismo, en los fundamentos 7 y 8 de la sentencia del Expediente N.º 2465-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional (2004) menciona que:

[E]ste principio supone un mandato para que en todos los poderes públicos, los particulares e, incluso, al interior del propio órgano, se garantice el respeto de la autonomía del Poder Judicial en el desarrollo de sus funciones, de modo que sus decisiones sean imparciales y más aún se logre mantener esa imagen de imparcialidad frente a la opinión pública”. Asimismo, en su fundamento 8 establece que “esta autonomía debe ser entendida desde una doble perspectiva: a) como garantía de la administración de

justicia; b) como atributo del propio juez. Es en este último plano donde se sientan las bases para poder hablar de una real independencia institucional que garantice la correcta administración de justicia, pues supone que el juez se encuentre y se sienta sujeto únicamente al imperio de la ley y la Constitución antes que a cualquier fuerza o influencia política.

En otras palabras, el Tribunal Constitucional menciona que todos los sectores del Estado deben respetar la independencia del Poder Judicial. Tanto poderes externos, como los que se encuentran dentro del ámbito jurisdiccional; lo cual asegurará una correcta actuación del juez, quien tomará decisiones de manera imparcial. Además, su autonomía garantiza un correcto acceso a la justicia, siendo de vital importancia para el juez.

Conforme a lo antes señalado, los jueces en el proceso contencioso administrativo deben actuar de manera independiente, tanto desde la independencia externa o imparcialidad como la independencia interna. El principio de igualdad procesal está vinculado a esta independencia, ya que cualquier interferencia interna o externa alteraría contundentemente la igualdad entre la entidad pública y el administrado en el proceso contencioso administrativo.

Ahora bien, la igualdad ante la ley también se encuentra vinculada con el principio de igualdad procesal. El Tribunal Constitucional (2011) en la resolución del Expediente N.º 03525-2011-PA/TC, fundamento 4, menciona que:

[C]onstitucionalmente, el derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas quiere decir que la norma debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma; mientras que la segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable.

Ello quiere decir que la igualdad ante la ley implica que las leyes

deben ser aplicadas de manera equitativa para todos los ciudadanos. También se desprende que todas las decisiones dadas por el juez deben encontrarse motivadas para evitar actos arbitrarios. El Tribunal Constitucional (2021), en la sentencia del Expediente N.º 00374-2017-PA/TC, específicamente dentro del fundamento 11, detalla lo siguiente:

El artículo 2 inciso 2 de la Constitución reconoce el principio-derecho de igualdad en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho: (...) 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

Es así como el artículo 2 de la Constitución garantiza que todas las personas tienen derecho a ser tratadas igualmente ante la ley. Este principio de igualdad prohíbe la injusticia y promueve la igualdad de oportunidades.

Asimismo, el Tribunal Constitucional (2009) en la sentencia del Expediente N.º 01604-2009-PA/TC hace mención al principio de Igualdad ante la ley. Es así que en su fundamento 8 cita lo siguiente:

El principio de igualdad en el Estado constitucional exige del legislador una vinculación negativa abstencionista y otra positiva o interventora. La vinculación negativa está referida a la ya consolidada jurisprudencia de este Colegiado respecto de la exigencia de "tratar igual a los que son iguales" y "distinto a los que son distintos", [...]. En tal sentido, debe reconocerse también una vinculación positiva del legislador a los derechos fundamentales, de forma tal que la ley está llamada a revertir las condiciones de desigualdad o, lo que es lo mismo, a reponer las condiciones de igualdad de las que la realidad social pudiera estarse desvinculando, en desmedro de las aspiraciones constitucionales.

Así, en un Estado Constitucional de Derecho, el principio de igualdad obliga al legislador a abstenerse a discriminar y a intervenir para poder evitar las desigualdades que pueden generarse dentro

del sistema jurisdiccional, con el fin de proteger los derechos fundamentales de las personas garantizando una justicia adecuada.

Bajo el principio de igualdad ante la ley, en el proceso contencioso administrativo, las normas sustantivas y procesales se aplicarán con igualdad tanto a la entidad pública como al administrado. De igual manera, en el proceso contencioso administrativo, los jueces no deberían tratar de manera diferente o desigual a los administrados que se encuentran en la misma situación procesal o en los pronunciamientos que emiten y que tienen las mismas características.

IV. Principio de igualdad procesal: Administración pública y Administrados.

En el proceso contencioso administrativo se presenta un conflicto de intereses entre un administrado demandante y la Administración pública demandada, en relación con actos administrativos, otras declaraciones administrativas, silencios administrativos, actuaciones materiales que no se sustentan en actos administrativos y actuaciones materiales de ejecución de actos administrativos que transgreden principios y normas del ordenamiento jurídico, entre otras.

De conformidad con el numeral 2 del artículo 2 del TUOLPCA, el principio de igualdad procesal significa que las partes en el proceso contencioso administrativo deben ser tratadas con igualdad, independientemente de su condición de entidad pública o de administrado.

Bajo la perspectiva de la igualdad procesal, este tratamiento entre administrado y entidad pública sería desigual si los jueces favorecen a una de las partes en el proceso contencioso administrativo, como resultado de la pérdida de independencia, tanto desde la independencia externa o imparcialidad como la independencia interna. Si se produce una injerencia o intromisión interna o externa se alteraría la igualdad entre la entidad pública y el administrado en el proceso contencioso administrativo.

Desde la perspectiva de la igualdad ante la ley, en el proceso contencioso administrativo las partes deben ser tratadas con igualdad tanto en cuanto a la aplicación de las normas, sean éstas

de carácter sustantivo o procesal. Los jueces no pueden emitir pronunciamientos diferenciados frente a situaciones jurídicas sustantivas o procesales que tengan las mismas características.

De conformidad con lo señalado por Morón Urbina (2023), las partes deben recibir un trato igualitario durante el proceso contencioso administrativo (p.14). De esta manera, el autor sostiene que se busca eliminar cualquier privilegio en favor de la Administración y que, si se presenta una desigualdad real, se interpretan las normas de manera favorable al administrado. Este autor sostiene que esta equiparación no desequilibra el proceso en favor de una de las partes, por el contrario, concretiza el principio de igualdad al interior del proceso.

La cuestión referida a si deben subsistir o eliminarse los privilegios que tendrían las administraciones públicas es de larga historia. Las administraciones públicas pretenden mantener determinados privilegios en los procesos contenciosos administrativos que, unidos a la autotutela declarativa y ejecutiva de la Administración y la presunción de validez de los actos administrativos, pueden desequilibrar notoriamente la relación entre la entidad pública y los administrados dentro del proceso. Frente a ello, es necesaria la intervención de los jueces contencioso administrativos.

A continuación, se describen algunos privilegios que alteran la igualdad procesal entre las partes: en determinados ordenamientos sectoriales se ha establecido que la impugnación de resoluciones que determinen una obligación susceptible de ejecución coactiva ante el Poder Judicial, a través del proceso contencioso administrativo, suspenderá el correspondiente procedimiento de ejecución coactiva solamente si el cumplimiento de dicha obligación es garantizado mediante carta fianza.

En estos casos se restringe la posibilidad de que el administrado pueda litigar en igualdad procesal debido a que, para evitar la cobranza coactiva, deberá presentar y mantener una carta fianza por el monto de la obligación. Cualquier error u omisión del administrado en cuanto a esta carta fianza habilita a la Administración –incluso con el proceso contencioso administrativo en trámite– a que pueda requerir el cumplimiento de la obligación en la vía coactiva.

Otro ejemplo para considerar como limitante de la igualdad procesal lo identificamos en el artículo 49 del TUO LPCA. Se establece que las partes del proceso contencioso administrativo no podrán ser condenadas al pago de costos y costas. Sin embargo, este artículo otorga una ventaja a la entidad pública debido a que el administrado que litigue de manera diligente y obtenga una resolución favorable en el proceso contencioso administrativo, no podrá obtener una condena a su favor respecto de las costas y costos.

Asimismo, esta situación genera una conducta estratégica de las entidades administrativas para continuar con los procesos contencioso administrativos, incluso en escenarios claramente favorables para el administrado demandante.

Finalmente, se presentan situaciones de desigualdad que requieren de una intervención pronta y efectiva de los jueces contencioso administrativos, para equiparar a las partes del proceso. Nos referimos a la necesidad de que las sentencias sean cumplidas con prontitud y eficacia por parte de las administraciones públicas, en la medida que ello favorece la igualdad procesal y la tutela jurisdiccional efectiva.

V. Conclusiones

A manera de conclusión, se presenta una visión más amplia del principio de igualdad procesal dentro del proceso contencioso administrativo, con el objetivo de lograr una mejor tutela jurisdiccional efectiva. Esta aproximación incluye el reconocimiento de que las afectaciones a la independencia e imparcialidad también afectan la igualdad procesal, como también la aplicación de la ley en la resolución de los casos que son sometidos a control jurisdiccional en los procesos contencioso administrativos.

Siguiendo la línea de la doctrina actual, la equiparación por parte de los jueces no desequilibra el proceso contencioso administrativo en favor de una de las partes, más bien materializa el principio de igualdad al interior del proceso.

Bibliografía

Doctrina

Huapaya Tapia, R. (2019). *El proceso contencioso administrativo*. Lo esencial del Derecho, 43. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Morón Urbina, J. C. (2023). *El proceso contencioso administrativo*. Palestra.

Jurisprudencia

Tribunal Constitucional (2004, 11 de octubre). Sentencia del Expediente N.º 2465-2004-AA/TC.

Tribunal Constitucional (2009, 14 de octubre). Sentencia del Expediente N.º 01604-2009-PA/TC.

Tribunal Constitucional (2011, 30 de septiembre). Resolución del Expediente N.º 03525-2011-PA/TC.

Tribunal Constitucional (2013, 19 de junio). Sentencia del Expediente N.º 00512-2013-PHC/TC.

Tribunal Constitucional (2021, 10 de agosto). Sentencia del Expediente N.º 00374-2017-PA/TC.