

Los principios del proceso contencioso administrativo

Principio pro actione en el proceso contencioso administrativo

1. Número de expediente: Casación N.º 13482-2015, Lima.

Resolución: Sentencia de Casación.

Órgano: Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República.

Fecha: 03 de julio de 2017.

Sumilla: El juez no puede rechazar liminarmente la demanda cuando exista incertidumbre sobre el agotamiento de la vía previa o cualquier otra duda razonable sobre su procedencia, en función al principio pro actione en el proceso contencioso administrativo. De este modo, se garantizan los derechos al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva.

Datos específicos

1) Tema: Principio pro actione en el proceso contencioso administrativo.

2) Palabras clave: Tutela jurisdiccional efectiva, debido proceso, juez, rechazo liminar, demanda, duda razonable, procedencia.

3) Norma legal interpretada: Numeral 3) del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, y numeral 3) del artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

4) Considerando: Literal c) del considerando CUARTO.

“**CUARTO:** Marco normativo relacionado con la controversia

(...)

c) Tutela jurisdiccional efectiva y principio de favorecimiento del proceso

El numeral 3) del artículo 139° de la Constitución Política del Perú señala: “*Son principios y derechos de la función jurisdiccional: La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional (...)*”. Por su parte, el numeral 3) del artículo 2° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, establece: “*Principio de*

Favorecimiento del Proceso: El Juez no podrá rechazar liminarmente la demanda en aquellos casos en los que por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa. Asimismo, en caso de que el Juez tenga cualquier otra duda razonable sobre la procedencia o no de la demanda, deberá preferir darle trámite a la misma” (el énfasis es nuestro).”

2. Número de expediente: Casación N.º 4267-2015, Lima.

Resolución: Sentencia de casación.

Órgano: Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República.

Fecha: 27 de octubre de 2016.

Sumilla: Los derechos al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva garantizan que los procesos judiciales se desarrollen conforme a principios esenciales y que las decisiones judiciales estén debidamente fundamentadas. Esto incluye el acceso a la justicia, la observancia de los derechos procesales de las partes, la motivación de las resoluciones judiciales y la congruencia entre lo solicitado y lo resuelto. La falta de motivación adecuada y la incongruencia en las decisiones judiciales constituyen una violación de estos derechos.

Datos específicos

- 1) Tema:** Principio pro actione en el proceso contencioso administrativo.
- 2) Palabras clave:** debido proceso, tutela jurisdiccional efectiva, acceso a la justicia, motivación, rechazo liminar.
- 3) Norma legal interpretada:** Numeral 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.
- 4) Considerandos:** Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto.

“Segundo.- El debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva garantizan al justiciable, ante su pedido de tutela, el deber del Órgano Jurisdiccional de observar el debido proceso y de impartir justicia dentro de los estándares mínimos que su naturaleza impone; así mientras que la tutela judicial efectiva supone tanto el derecho de acceso a los órganos de justicia como la eficacia de lo decidido en la sentencia es decir una concepción genérica que encierra todo lo concerniente al derecho de acción frente al poder – deber de la jurisdicción, el derecho al debido proceso en cambio significa la observancia de los principios y reglas esenciales exigibles dentro del proceso.

Tercero.- Asimismo, existe contravención al debido proceso cuando en el desarrollo del mismo no se han respetado los derechos procesales de las partes, se ha obviado o alterado actos de procedimiento, la

tutela jurisdiccional no ha sido efectiva y/o el órgano jurisdiccional deja de motivar sus decisiones, o lo hace en forma incoherente, en clara trasgresión de la normatividad vigente y de los principios procesales.

Cuarto.- Respecto al debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 8332-2013-PA/TC, fundamento jurídico 6 ha precisado: “(...) *el derecho al debido proceso es un atributo continente, pues, entre otros elementos, alberga múltiples garantías y derechos fundamentales que limitan el ejercicio de la función jurisdiccional. Estos atributos, cuyo escrupuloso respeto determina la regularidad del proceso y su constitucionalidad, cuentan con un contenido constitucionalmente protegido que le es propio. Consecuentemente, la afectación de cualquiera de estos contenidos termina por vulnerar el contenido constitucionalmente protegido de un derecho de estructura compleja como el derecho a un debido proceso*”:

Quinto.- La motivación de las resoluciones judiciales, garantizada por el artículo 139° inciso 5) de la Constitución Política del Perú, forma parte del contenido esencial del derecho al debido proceso legal, que garantiza que la decisión expresada en el fallo o resolución sea consecuencia de una deducción razonada de los hechos del caso, las pruebas aportadas y su valoración jurídica, en tal virtud esta garantía se respeta siempre que exista fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma la resolución judicial exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada. Asimismo, debe existir congruencia interna, esto es, entre lo expresado en la parte considerativa y el fallo.

Sexto.- En dicho contexto, se aprecia de la resolución de vista adolece de motivación al sostener en forma incongruente que el actor no agotó oportunamente la vía administrativa y además haber operado la caducidad por interponer la demanda fuera del plazo previsto por el artículo 19° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, sin tener en cuenta que dichas instituciones procesales son distintas entre sí, motivo por el cual la decisión adoptada por la Sala Superior adolece de nulidad, en tanto al declarar la improcedencia liminar de la demanda ha vulnerado el derecho del actor al debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva.”

3. Número de expediente: 1417-2005-AA/TC, Lima.

Resolución: Sentencia del Tribunal Constitucional.

Órgano: Tribunal Constitucional.

Fecha: 08 de julio de 2005.

Sumilla: Cuando la Administración pública contradice la pretensión del recurrente, el juez del contencioso administrativo no puede exigir el agotamiento de la vía administrativa, debido a que los recursos administrativos permiten a la Administración pública revisar sus acciones. Por lo tanto, exigir el agotamiento de esta vía sería contrario al principio de razonabilidad y al derecho fundamental de acceso a la justicia.

Datos específicos

1) Tema: Principio pro actione en el proceso contencioso administrativo.

2) Palabras clave: Admisibilidad, demanda, derecho de acceso a la justicia, agotamiento de la vía administrativa, vulneración de derechos, rechazo liminar.

3) Norma legal interpretada: Artículo 18 y numeral 3) del artículo 2 de la Ley N.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

4) Fundamentos: 55, 56 y 57.

“55. Por otra parte, en aplicación del principio pro actione que impone al Juez interpretar los requisitos de admisibilidad de las demandas en el sentido que más favorezca el derecho de acceso a la jurisdicción, en los supuestos en los que (...) obre escrito en el que la Administración contradiga la pretensión del recurrente, el Juez del contencioso administrativo, no podrá exigir el agotamiento de la vía administrativa.

En efecto, dado que la finalidad de la interposición de los recursos administrativos de impugnación consiste en darle la oportunidad a la propia Administración de revisar su actuación o reevaluarla y, en su caso, disponer el cese de la vulneración del derecho, sería manifiestamente contrario al principio de razonabilidad y al derecho fundamental de acceso a la jurisdicción, exigir el agotamiento de la vía administrativa en los casos en los que resulta evidente que la propia Administración se ha ratificado en la supuesta validez del acto considerado ilegal.

56. Por el contrario, los expedientes (...) en los que no sea posible

verificar si la Administración se ha o no ratificado en torno a la supuesta validez del acto considerado atentatorio de los derechos previsionales que no configuran el contenido directamente protegido por el derecho fundamental (...), no serán remitidos al Juez del contencioso administrativo, pues dado que en estos supuestos es plenamente exigible el agotamiento de la vía administrativa prevista en el artículo 18° de la Ley N.° 27584, los recurrentes deberán agotarla para encontrarse habilitados a presentar la demanda contencioso administrativa.

57. En todo caso, es deber del Juez del contencioso administrativo, aplicar el principio de favorecimiento del proceso, previsto en el inciso 3) del artículo 2° de la Ley N.° 27584, conforme al cual:

“Principio de favorecimiento del proceso.- El Juez no podrá rechazar liminarmente la demanda en aquellos casos en los que por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa.

Asimismo, en caso de que el Juez tenga cualquier otra duda razonable sobre la procedencia o no de la demanda, deberá preferir darle trámite a la misma”.

Principio de suplencia de oficio en el proceso contencioso administrativo

1. Número de expediente: 1417-2005-AA/TC, Lima.

Resolución: Sentencia del Tribunal Constitucional.

Órgano: Tribunal Constitucional.

Fecha: 08 de julio de 2005.

Sumilla: Cuando el juez se avoque al conocimiento de la causa, la demanda contencioso administrativa se considerará presentada y admitida. En aplicación del principio de suplencia, se otorgará al demandante un plazo razonable para adecuar su demanda a las reglas de la etapa postulatoria del proceso.

Datos específicos

1) Tema: Principio de suplencia de oficio en el proceso contencioso administrativo.

2) Palabras clave: admisibilidad, demanda, plazo razonable, etapa postulatoria, adecuación, principio de suplencia de oficio.

3) Norma legal interpretada: numeral 4) del artículo 2 de la Ley N.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

4) Fundamento: 54.

“54. (...)”

Una vez que el Juez competente del proceso contencioso administrativo se avoque al conocimiento de la causa, deberá entenderse presentada y admitida la demanda contencioso administrativa, y, en aplicación del principio de suplencia previsto en el inciso 4) del artículo 2º de la Ley N° 27584, se otorgará al demandante un plazo razonable a efectos de que adecúe su demanda conforme a las reglas previstas para la etapa postulatoria del proceso contencioso administrativo. Transcurrido dicho plazo sin que el demandante realice la respectiva adecuación, procederá el archivo del proceso.”

Principio de favorecimiento del proceso contencioso administrativo

1. Número de expediente: Expediente N.º 13744-2019, Lima.

Resolución: SIETE.

Órgano: Quinta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo Sub Especialidad en Temas de Mercado de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Fecha: 14 de octubre de 2020.

Sumilla: El principio de favorecimiento del proceso no se aplica si no se ha impedido el acceso a la justicia ni se ha producido indefensión. En el caso concreto, la demanda fue presentada extemporáneamente, lo cual justifica la improcedencia de la misma por caducidad del derecho del demandante.

Datos específicos

1) Tema: Principio de favorecimiento del proceso en el proceso contencioso administrativo.

2) Palabras clave: Acceso a la justicia, derecho de defensa, derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, estado de indefensión, caducidad, plazos.

3) Norma legal interpretada: Artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, y artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

4) Considerandos: SEGUNDO, TERCERO, QUINTO, SEXTO SÉTIMO y OCTAVO.

“SEGUNDO: La demandante interpone recurso de apelación contra la resolución antes citada (fojas 368 a 372), expresando como agravios los siguientes:

1.- La resolución impugnada ha vulnerado: el derecho de defensa, los artículos I y VI del Título Preliminar del Código Procesal Civil, los derechos a la tutela jurisdiccional, al debido proceso, a la motivación de las resoluciones judiciales y el principio de legalidad.

2.- Precisa que “(...)”, nos resulta completamente extraño que el A-quo no haya tomado en consideración para el cómputo del plazo de los tres

(03) meses para el ejercicio de la acción contencioso-administrativo, las paralizaciones de las labores jurisdiccionales por las Huelgas del Poder Judicial realizadas durante el período transcurrido desde el 16 de setiembre hasta el 16 de diciembre de 2019”.

TERCERO: El recurso de apelación tiene por objeto que el órgano jurisdiccional superior examine la resolución que le produzca agravio al apelante, con el propósito de que sea anulada o revocada, total o parcialmente, tal como lo establece el artículo 364° del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria en el proceso contencioso administrativo.

El derecho a impugnar impone ciertas obligaciones mínimas, entre ellas la fundamentación, que incluye la precisión del error de hecho o de derecho incurrido en la resolución, señalar la naturaleza del agravio y el sustento de la pretensión impugnatoria; ello, con el fin de lograr el objeto del recurso, esto es el examen por el juez de la resolución de acuerdo precisamente a los fundamentos que se exponen como agravios; sin perjuicio de que si se advirtiera algún error causal de nulidad, esta pueda declararse.

(...)

QUINTO: Asimismo, que el Tribunal Constitucional en relación a los requisitos de procedibilidad de la demanda ha precisado que el acceso a la jurisdicción como manifestación de la tutela judicial efectiva, no quiere decir que la judicatura prima facie se sienta obligada de estimar favorablemente toda pretensión formulada o de que hablemos de un resultado favorable asegurado con sólo presentar un petitorio a través de la demanda, sino tan sólo que el órgano de la administración de Justicia pueda hacer una evaluación o elemento de análisis con miras a la expedición de un pronunciamiento cualquiera que sea su resultado.

Estando a lo expuesto, se colige que el plazo de 3 meses estipulado por el artículo 18° numeral 1) del Decreto Supremo N°011-2019-JUS, se computa conforme al Calendario Gregoriano previsto en el artículo 183° inciso 2) del Código Civil. En tal sentido, teniendo en cuenta la Resolución Administrativa N°057-2020-CE-PJ de fecha 05 de febrero de 2020, emitida por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de febrero de 2020, con Fe de Erratas publicada en el citado diario el 19 de febrero del mismo año, la huelga de

trabajadores del Poder Judicial duró desde el 22 de noviembre hasta el 28 de noviembre de 2019. Es por ello que se advierte que el cómputo realizado en la resolución número 2, no tomó en consideración la excepción señalada en el numeral 8) del artículo 1994° de la norma glosada, esto es, que el plazo de caducidad se suspendió mientras duró la huelga judicial indefinida; es decir, del 22 al 28 de noviembre del 2019.

SEXTO: El Derecho a la Tutela jurisdiccional despliega sus efectos en tres momentos distintos: primero, en el acceso a la Justicia, segundo, una vez en ella, que sea posible la defensa y obtener solución en un plazo razonable (proceso debido); y tercero, una vez dictada la sentencia, la plena efectividad de sus pronunciamientos. En este caso, toca garantizar el primer momento, el derecho de acceso a la justicia; más aún, si la propia Constitución reconoce el derecho de todas las personas a la tutela jurisdiccional efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión.

SÉTIMO: Adicionalmente debe tenerse presente lo dispuesto por el Artículo 2° del TUO de la Ley 27584, D.. 011-2019-JUS, que regula el proceso Contencioso Administrativo, que señala: “El proceso contencioso administrativo se rige por los principios que se enumeran a continuación y por los del derecho procesal, sin perjuicio de la aplicación supletoria de los principios del derecho procesal civil en los casos en que sea compatible: **1. Principio de integración.-** 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. **2. Principio de igualdad procesal.-** Las partes en el proceso contencioso administrativo deberán ser tratadas con igualdad, independientemente de su condición de entidad pública o administrado. **3. Principio de favorecimiento del proceso.-** El Juez no podrá rechazar liminarmente la demanda en aquellos casos en los que por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa. Asimismo, en caso de que el Juez tenga cualquier otra duda razonable sobre la procedencia o no de la demanda, deberá preferir darle trámite a la misma. **4. Principio de suplencia de oficio.-** El Juez deberá suplir las deficiencias formales en las que incurran las partes, sin perjuicio de disponer la subsanación de las mismas en un plazo

razonable en los casos en que no sea posible la suplencia de oficio.”

En el presente caso no corresponde aplicar el principio de favorecimiento a favor del demandante, en tanto no se le ha impedido el acceso a la jurisdicción ni se le ha dejado en indefensión, situación proscrita por la Constitución en su artículo 139° como Principios de la Administración de Justicia. La resolución administrativa impugnada fue notificada el 16 de septiembre del 2019, tema que no se encuentra en discusión, es así, que hasta un día antes del inicio de la Huelga de los Trabajadores del Poder Judicial, el 22 de noviembre de 2019 habían transcurrido 02 meses 05 días del plazo, quedando por transcurrir 25 días para completar los 3 meses; al haberse levantado la Huelga el 28 de noviembre del 2019, el actor tuvo hasta el 22 de diciembre de 2019, para poder presentar su demanda; sin embargo lo hizo recién el 31 de diciembre del 2019, de manera evidentemente extemporánea.

Por lo que la resolución N°2, aún sin haber efectuado el descuento del período de huelga de los trabajadores del Poder Judicial, ha declarado adecuadamente improcedente la demanda por haber operado la caducidad del derecho del demandante; como lógica consecuencia no se ha negado tutela al demandante, su demanda resulta improcedente por causas de su exclusiva responsabilidad.

OCTAVO: Lo anterior tiene sustento en que el plazo para iniciar la acción contenciosa administrativa es uno de caducidad por mandato de la misma ley, corresponde entonces precisar que la figura de la Caducidad tiene como efecto la extinción del derecho y la acción correspondiente, sus plazos los fija la ley, sin admitir pacto contrario, no admite interrupción ni suspensión, salvo el caso previsto en el artículo 1994, inciso 8. Se produce transcurrido el último día del plazo, aunque éste sea inhábil, y finalmente puede ser declarado de oficio o a pedido de parte.”

2. Número de expediente: Casación N.º 917-2016, Ayacucho.

Resolución: Sentencia de Casación.

Órgano: Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República.

Fecha: 12 de octubre de 2017.

Sumilla: La interpretación de las normas debe ser sistemática y, en consonancia con la Constitución, debe favorecer los derechos fundamentales y la obtención de resoluciones válidas sobre el fondo del asunto. Asimismo, no es necesario agotar la vía administrativa cuando la decisión administrativa se ejecuta de manera inmediata, aun si no está expresamente prevista como causal de inexigibilidad en la Ley N.º 27584. Esto se fundamenta en los principios de favorecimiento del proceso, pro homine, y pro actione, que orientan el proceso contencioso administrativo.

Datos específicos

1) Tema: Principio de favorecimiento del proceso en el proceso contencioso administrativo.

2) Palabras clave: Interpretación sistemática, efectividad del derecho, inexigibilidad del agotamiento de la vía administrativa, principio pro actione, principio iura novit curia, principio de suplencia de oficio.

3) Norma legal interpretada: Artículo 2 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

4) Considerandos: Décimo Tercero y Décimo Cuarto.

Considerandos:

“Décimo Tercero.- (...) debemos indicar que la interpretación de la norma no debe limitarse a una de carácter literal sino *sistemática*, desde la Constitución Política del Estado, debiendo **optimizar** los derechos fundamentales, principio que impone a los juzgadores la exigencia de interpretar los requisitos y presupuestos procesales en el sentido más favorable a la plena efectividad del derecho a obtener una resolución válida sobre el fondo (...).

Décimo Cuarto.- Siendo así, en base a una interpretación sistemática de las normas citadas en la presente resolución, así como de lo

señalado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y autorizada doctrina nacional citada, debemos concluir que ante una decisión de la administración que se ejecute de manera inmediata, resulta innecesario exigirle al administrado el agotamiento de la vía administrativa, independientemente que dicha actuación impugnada no se encuentre contemplada expresamente entre las causales de inexigibilidad del agotamiento de la vía administrativa a que se refiere el artículo 19° de la Ley N° 27584, en este caso la demanda debe ser interpuesta dentro del plazo de 03 meses desde que se tomó conocimiento de la decisión de la Administración que se ejecuta de manera inmediata, lo que significa que en dicho supuesto no es necesario el agotamiento de la vía previa; máxime si se tiene en cuenta que el *principio de favorecimiento del proceso*, recogido por el artículo 2° numeral 3) de la Ley N° 27584, es uno de los que orienta a todo proceso contencioso administrativo, y que (...) su improcedencia liminar (..) implica también una contravención a los principios *pro homine* y *pro actione*, especialmente si se tiene en cuenta que en sede de los procesos contenciosos administrativos, la facultad de plena jurisdicción que se reconoce al juzgador, tiene una especial materialización y cobran vital importancia en la aplicación de los principios del *iura novit curia* y de *suplencia de oficio*, reconocidos en los artículos VII del Título Preliminar del Código Procesal Civil y 2° inciso 4) de la Ley N° 27584.”

Principio de congruencia procesal

1. Número de expediente: Casación N.º 9674-2022 LIMA

Resolución: Sentencia de casación.

Órgano: Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República

Fecha: 27 de septiembre de 2023

Sumilla: El análisis aborda la aplicación del principio de congruencia procesal tanto en el proceso civil como en el contencioso administrativo. En el proceso civil, se destaca la obligación del juez de ceñirse a las pretensiones y hechos presentados por las partes, garantizando coherencia y evitando decisiones arbitrarias. En el proceso contencioso administrativo, se subraya la necesidad de una aplicación más flexible del principio de congruencia debido a la naturaleza de plena jurisdicción y tutela de derechos que caracteriza a este tipo de procesos. Se destaca la jurisprudencia relevante y las opiniones doctrinales que respaldan la interpretación y aplicación de dicho principio en ambos contextos.

Datos específicos

1) Tema: Principio de congruencia procesal en el proceso contencioso administrativo, inspirado en el Código Procesal Civil.

2) Palabras clave: congruencia procesal, proceso civil, proceso contencioso administrativo, plena jurisdicción, motivación de resoluciones.

3) Norma legal interpretada:

4) Fundamentos: 2.8 al 2.15

“Principio de congruencia procesal inspirado en el Código Procesal Civil

2.8. La congruencia procesal comprendida desde la concepción privatista propia del Código Procesal Civil exige la identidad que debe mediar entre la materia, las partes, los hechos del proceso y lo resuelto por el juzgador; de modo que los jueces no pueden otorgar más de lo demandado o cosa distinta a lo pretendido, ni fundar sus decisiones en hechos no aportados por los justiciables, esto es, tienen la obligación de pronunciarse únicamente sobre las alegaciones expuestas por las

partes –sea en sus escritos postulatorios o, de ser el caso, en sus medios impugnatorios–. Sobre el particular, en doctrina, la autora Monzón Valencia, refiriéndose a la **concepción privatista** que rige el proceso civil y el **principio dispositivo**, ha indicado que en ese tipo de proceso el juez no debe definir cómo se resolverá el conflicto; por el contrario, debe observar las actuaciones de las partes –quienes en virtud de la autonomía de su voluntad impulsan el proceso– y posteriormente emitir su decisión; de modo que el referido principio resulta una limitación o barrera para que el juez resuelva el caso sin involucrarse directamente con la controversia. Asimismo, la autora cita diversa **jurisprudencia civil respecto al principio dispositivo y su relación con el principio de congruencia procesal**: El principio de congruencia que alude el artículo VII del título preliminar no puede permitir que el juez se pronuncie más allá del petitorio de la demanda ni de los hechos alegados [Cas.2081-2001-Lima. El Peruano, 02-02-2002]”; “La exigencia de identidad que debe mediar entre la materia, partes y hechos del proceso y lo resuelto por la decisión jurisdiccional que resuelve el conflicto de intereses [Cas.3728-2001-Cajamarca. El Peruano, 3-07-2002]”; “La observancia al principio de congruencia garantiza que el debate contradictorio entre las partes se limite a las pretensiones y fundamentos de hechos alegados [Cas.2028-2001-Lima. El Peruano, 01-04-2002]”; “Cuando se decide u ordena sobre una pretensión no deducida en el proceso y menos fijada como punto controvertido, se altera la relación procesal, en caso contrario el Juzgado se está sustituyendo en uno de los justiciables. [Cas.1981-2001-Lima. El Peruano, 01-03-2001]. **2.9** En opinión de Monroy Gálvez, el principio de congruencia en el proceso civil implica que el juez no vaya más allá del petitorio ni de los hechos alegados por las partes, en tanto no tiene la facultad para afectar la declaración de voluntad del pretensor y concederle más de lo que ha delimitado en su demanda. **2.10** En tal sentido, se tiene que la **observancia del principio de congruencia** implica que en toda resolución judicial exista: i) coherencia entre lo petitionado por las partes y lo finalmente resuelto, sin omitir, alterar o excederse de dichas peticiones (congruencia externa), y ii) armonía entre la motivación y la parte resolutive (congruencia interna), de tal manera que la decisión sea el reflejo y externación lógica, jurídica y congruente del razonamiento del juzgador, conforme a lo actuado en la causa concreta; todo lo cual garantiza la observancia del derecho al debido proceso, resguardando a los particulares y a la colectividad de las decisiones arbitrarias, conforme a lo establecido por el Tribunal

Constitucional en el fundamento jurídico 11 de la Sentencia No 1230-2003-PCH/TC. Lo contrario constituye vulneración del derecho al debido proceso y tutela jurisdiccional y también del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales; es decir, la desviación, modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa), así como dejar incontestadas las pretensiones o el desviar la decisión del marco del debate judicial, lo que genera indefensión (incongruencia omisiva). **2.11** Por último, cuando se decide u ordena sobre una pretensión no postulada en el proceso, y menos fijada como punto controvertido, o a la inversa, cuando se excluye dicho pronunciamiento, **se produce una incongruencia, lo que altera la relación procesal y transgrede las garantías del proceso regular. Principio de congruencia procesal inspirado en la naturaleza del proceso contencioso administrativo** **2.12** En consideración a los fundamentos expresados, es necesario hacer algunas precisiones respecto a la aplicación del principio de congruencia procesal en el proceso contencioso administrativo, puesto que, en este caso, nos encontramos ante un proceso judicial especial, con naturaleza jurídica propia (de plena jurisdicción), que tiene sus propios principios inspiradores que dirigen su desarrollo y sus propias particularidades, que no se condicen exactamente con la del modelo dispositivo que caracteriza al proceso civil. **2.13** Sobre el particular, Monzón Valencia explica que el principio dispositivo que caracteriza el proceso civil no puede ser adaptado a este proceso especial de forma rígida, ya que impediría al juez especializado en lo contencioso administrativo que se involucre en el proceso y que pueda ejercer la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. Expresamente, señala que: [...] **el principio de congruencia, si bien es cierto constituye una garantía, útil para delimitar la controversia y evitar sentencias sorpresivas, también es cierto que en nuestro caso no puede ser concebido de manera rígida como sucede en el proceso civil, porque en este caso la naturaleza del proceso contencioso administrativo exige que la participación del juez sea mucho más activa, y aunque ello pueda traernos confusiones respecto del sistema jurídico (civil law o common law), consideramos que es importante asumir con responsabilidad el momento que vivimos para no desconocer que estamos atravesando un período de cambios, donde las barreras formales se van quebrando por la fuerza con que emerge la primacía de los derechos fundamentales, lo cual involucra al proceso contencioso administrativo porque la misma Ley ha establecido la obligación del juez de**

pronunciarse más allá de los límites del petitorio, en caso de sentencias estimatorias. [Énfasis nuestro] Debido a ello, la flexibilización de la aplicación del principio de congruencia tampoco significa que el juez tiene absoluta libertad procesal para pronunciarse sobre lo que le apetezca; más bien, el límite de dicho principio sería la delimitación de la controversia efectuada por el juez y sometida a contradictorio. Al respecto, Huapaya Tapia comenta el inciso 1 del artículo 40 del Texto Único Ordenado de la Ley No 27584 y refiere que dicho dispositivo normativo **restringe el pronunciamiento del juez al mencionar que los efectos de la sentencia estimatoria**, respecto a la pretensión de nulidad (total o parcial) o ineficacia del acto administrativo impugnado, **se limita a “lo demandado”**. El autor considera que implícitamente se reconoce una congruencia estricta o, entendiéndose, la congruencia propia del proceso civil, que no es acorde con el modelo de revisión “integral” de la legalidad de los actos administrativos, esto es, el modelo de revisión de plena jurisdicción que actualmente rige el proceso contencioso administrativo: [...] *si bien el juez queda vinculado al petitorio, no lo está en lo que respecta a la causa petendi o los motivos jurídicos que sustentan la nulidad, de modo tal que partiendo de lo invocado por el demandante, podrá aprecia[r], de oficio, los que estime convenientes de una revisión integral del expediente. Creemos que el iura novit curia lo permite.* [...] [Énfasis agregado] Del mismo modo, comentando el inciso 2 del precitado artículo 40, el autor opina que el juez puede disponer todas las medidas que discrecionalmente estime necesarias para restablecer o reconocer los derechos que fueron afectados o denegados por la administración, lo cual implica que no se debe limitar a lo demandado, sino que **se debe disponer lo que sea necesario para que el derecho denegado sea otorgado y el derecho afectado sea reestablecido en su total plenitud.** **2.14** Así las cosas, el tratamiento del principio de congruencia procesal en el proceso civil no puede equipararse al tratamiento que se debe otorgar en el proceso contencioso administrativo; máxime si se tiene en cuenta que este proceso especial es de plena jurisdicción, conforme al inciso 2 del artículo 5 y al inciso 2 del artículo 40 del Texto Único Ordenado de la Ley No 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, y de índole tuitiva, al tener como finalidad el control jurídico de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados, esto es, están en juego intereses estatales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1 de la Ley No 27584

y el artículo 148 de la Constitución Política del Perú. Por último, sobre la incorporación de la pretensión de plena jurisdicción en el proceso contencioso administrativo y la asunción de la finalidad tuitiva, consideramos importante citar estas ideas de Monzón Valencia: [...] *el Perú, como la legislación contenciosa administrativa española y alemana, ha establecido que la finalidad de este proceso está centrada en la protección de los derechos de los administrados, lo cual halla su fundamentación en un espacio histórico después de la segunda guerra mundial, tras haber experimentado los excesos de poder público de la Administración Pública, y por cuya razón surge este modelo procesal –plena jurisdicción– como una herramienta de defensa de los administrados para evitar y reprimir los usos y abusos de los poderes públicos. Con esa fuente explicativa, **la relación procesal que se forma en estos casos no puede ser equiparada con la relación procesal entre privados y por ende tampoco ser sometida a las mismas reglas, porque la finalidad que persiguen los procesos en estos casos es distinta.** Asimismo, en esta época de hegemonía de los derechos fundamentales, los poderes estatales encargados de brindar servicios públicos a favor de los administrados deben su ordenamiento, y por ende su comportamiento, al respeto por la Constitución, el cual a su vez ha centrado su esencia en el respeto de la dignidad de la persona humana; por consiguiente, resulta inadmisibles tolerar, o tomar a la ligera, la vulneración de los derechos de los administrados; de allí que **resulta necesario que la actuación judicial sea eficaz en el control de los actos administrativos lesivos, a fin de reprimir y prevenir dichos comportamiento en aras de conseguir una Administración Pública eficiente y respetuosa de los derechos fundamentales.** [Énfasis nuestro] De modo que, siguiendo el razonamiento esbozado y a tenor del contenido en la Ley No 27584, el reconocimiento de la vulneración del derecho no es suficiente, en tanto resulta necesario que se adopten las medidas que sean necesarias para tal fin; lo cual, en aplicación del principio de congruencia procesal –con los rasgos característicos de este proceso especial– implica flexibilizar dicho principio en la línea de la revisión “integral” de la legalidad de los actos administrativos y del restablecimiento o reconocimiento de la situación jurídica lesionada, aun cuando no hayan sido pretendidas en la demanda y siempre que quede evidenciado del debate y de los elementos aportados al proceso. **2.15** En suma, en cualquier caso, la **transgresión del principio de congruencia conlleva la nulidad de la resolución judicial**, conforme lo disponen el artículo VII del título*

preliminar del Código Procesal Civil, los incisos 3 y 4 del artículo 122 y el inciso 6 del artículo 50 del mismo código. Siguiendo esa línea se ha pronunciado la Corte Suprema, respecto a la observancia del principio de congruencia procesal. Por tanto, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, reconocido en el inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, implica que los jueces están obligados a expresar las razones o justificaciones objetivas que sustentan sus decisiones, en relación con los **hechos demandados y controvertidos** y sobre el íntegro de las cuestiones debatidas en el procedimiento administrativo y el proceso judicial.”