

El objeto del proceso contencioso administrativo.

1. Número de expediente: Casación N.º 546-2022, Lima.

Resolución: Sentencia de casación.

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

Fecha: 13 de abril de 2023.

Sumilla: La acción contencioso administrativa permite el control judicial de las actuaciones de la Administración pública, asegurando la tutela efectiva de los derechos de los administrados. El juez, bajo el principio de plena jurisdicción, puede anular y revocar actos administrativos, e incluso decidir sobre el fondo del conflicto, garantizando así el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en la Constitución.

Datos específicos

1) Tema: El objeto del proceso contencioso administrativo.

2) Palabras clave: Actuaciones de la Administración pública, resoluciones que causan estado, impugnación, tutela efectiva de los derechos, plena jurisdicción.

3) Norma legal interpretada: Artículos 1, 40 numeral 2, y 5 numeral 2 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, y artículos 148 y 139 numeral 3 de la Constitución Política del Perú.

4) Considerando: Numeral 2.9 del considerando Segundo.

“Segundo: Análisis de la causal de naturaleza material

(...)

2.9 Del proceso contencioso administrativo y la plena jurisdicción

2.9.1 Ahora bien, es preciso señalar que las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo son pasibles de revisión judicial por mandato constitucional, conforme al artículo 148 de la Constitución, que señala que las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso administrativa; y, conforme lo prescribe el artículo 1 del

Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584 – Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por el Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS, es finalidad de la acción contencioso administrativa 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, como aparece a continuación:

Artículo 1º Finalidad

La acción contencioso administrativa prevista en el artículo 148 de la Constitución Política del Perú tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

2.9.2 Queda por tanto en manos del juez realizar el control jurídico de las actuaciones administrativas, declarando la nulidad en caso de advertir algún vicio, conforme al numeral 1 del artículo 40 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584 - Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por el Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS. Sin embargo, el Juez no es solo un revisor de la legalidad, sino que también tiene la facultad de brindar efectiva tutela al administrado restableciendo el derecho cuando corresponda, pudiendo pronunciarse sobre el fondo del conflicto administrativo, conforme al numeral 2 del artículo 40 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584 - Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por el Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS. La mencionada ley regula, pues, en el sistema contencioso administrativo, la **figura jurídica de la plena jurisdicción**, dirigida a brindar efectiva tutela a los administrados. Esta figura no puede ser utilizada indiscriminadamente o con la sola invocación, sino que se encuentra limitada cuando no se hubiera tramitado un procedimiento administrativo previo (...).

2.9.3 Es así que el Tribunal Constitucional limita la plena jurisdicción cuando no se haya seguido previamente un procedimiento administrativo, pero en el presente caso se ha seguido el procedimiento administrativo de duda razonable que culminó con la expedición de la resolución del Tribunal Fiscal, por lo que es correctamente aplicable lo previsto en el numeral 2 del artículo 40 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584 - Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por el Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS.

2.9.4 Por tanto, de lo expuesto, se advierte que por la plena jurisdicción, el Poder Judicial, además de anular las actuaciones administrativas, también tiene la facultad de revocarlas, pronunciándose sobre el fondo del conflicto, sin tener que postergar la tutela al administrado cuando en el expediente el juez tenga todos los elementos para decidir, criterios que han sido asumidos por diversos autores, entre ellos Huapaya Tapia, que señala lo siguiente:

Es cierto que, en determinados casos, el juez no podría sustituir a la Administración en el otorgamiento del derecho correspondiente. Sucede así, por ejemplo, cuando en el expediente no se cuenta con la documentación necesaria para tomar una decisión debidamente informada. En estos casos es razonable que el juez declare la nulidad y ordene a la Administración que actúe las pruebas necesarias para que tome la decisión correspondiente. Sin embargo, en otros casos, en donde la información obra en el expediente, carece de sentido postergar la tutela del administrado, cuando el mismo juez tiene todo para decidir. Aquí el juez no puede limitarse a “controlar” la actuación de la Administración, sino que debe además otorgar el derecho correspondiente, brindando tutela jurisdiccional efectiva al administrado, con arreglo al artículo 139.3 de la propia Constitución, que es el fundamento de la plena jurisdicción en nuestro país al consagrar el derecho a la tutela judicial. De eso se trata la “plena jurisdicción” que consagra nuestra Ley del Proceso Contencioso Administrativo.

A lo que se suma lo señalado por Espinoza-Saldaña, citado por Daniel Mendoza:

[...] el proceso contencioso administrativo en el Perú es de carácter subjetivo o de plena jurisdicción, ya que no se circunscribe a determinar si la administración pública actuó conforme a derecho o no, sino si en su quehacer respeta los derechos fundamentales de los administrados [...].

2.9.5 En ese sentido, la plena jurisdicción se activa cuando se cuente con el caudal probatorio necesario que permita al juez decidir sobre el fondo de la controversia, brindando de esta forma efectiva tutela a los derechos e intereses de los administrados frente a las actuaciones de

la administración pública, y dando cumplimiento así a la finalidad del proceso contencioso administrativo. Es de advertir que esta institución de la “plena jurisdicción” se encuentra regulada en el inciso 2 del artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584 - Ley del Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por el Decreto Supremo N.º 011-2019-JUS, que prescribe:

Artículo 5.- Pretensiones

En el proceso contencioso administrativo podrán plantearse pretensiones con el objeto de obtener lo siguiente:

2. El reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines.

Finalmente, a decir de Salas Ferro:

[...] se puede concluir que el fundamento constitucional de la plena jurisdicción y de todo proceso contencioso administrativo que se estructura y desarrolla con base en este enfoque se encuentra en el artículo 139, inciso 3, de la Constitución Política del Estado que consagra como derecho fundamental y piedra angular de la justicia al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.”

2. Número de expediente: Casación N.º 4776-2019, Sullana.

Resolución: Sentencia de casación.

Órgano: Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República.

Fecha: 17 de enero de 2023.

Sumilla: La acción contencioso administrativa tiene por finalidad el control jurídico de las actuaciones de la Administración pública y la efectiva tutela de los derechos de los administrados. El proceso permite impugnar actos administrativos y busca tanto el control jurídico de dichos actos como la protección de los derechos e intereses de los demandantes.

Datos específicos

1) Tema: El objeto del proceso contencioso administrativo.

2) Palabras clave: Control jurídico, tutela efectiva, derechos fundamentales, intereses de los administrados, actos administrativos.

3) Norma legal interpretada: Artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, y artículo 148 de la Constitución Política del Perú.

4) Considerando: SEXTO.

“**SEXTO.** - El artículo 1 de la Ley N.º 27584 en concordancia con lo previsto en el artículo 148 de la Constitución Política del Estado, establece que el proceso contencioso administrativo tiene por finalidad el control jurídico por parte del Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública, sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados; habiéndose preceptuado en el artículo 4 de la citada ley las actuaciones impugnables como son: el acto administrativo, el silencio administrativo, la actuación material no sustentada en actos administrativos o aquella de ejecución de actos administrativos, la actuación u omisión en la ejecución o interpretación de los contratos de administración pública y las actuaciones respecto al personal de la citada administración; por lo que, el proceso contencioso administrativo tiene una doble finalidad, el control jurídico de los actos administrativos, así como la protección y satisfacción de los derechos e intereses de los demandantes.”

3. Número de expediente: Casación N.º 19501-2017, Lima.

Resolución: Sentencia de casación.

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

Fecha: 28 de noviembre de 2018.

Sumilla: El ordenamiento ha diseñado una serie de mecanismos de control de la actuación de la Administración pública. Uno de estos mecanismos es el control jurisdiccional, dentro del cual se encuentra el proceso contencioso administrativo, cuyo objeto es el control jurídico por parte del Poder Judicial de las actuaciones de la Administración pública y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. De este modo, se busca proteger a los administrados frente a los errores cometidos en el marco de un procedimiento administrativo.

Datos específicos

1) Tema: El objeto del proceso contencioso administrativo.

2) Palabras clave: Acción contenciosa administrativa, equilibrio de poderes, medios de control, actuación de la Administración pública, control jurídico, derechos fundamentales.

3) Norma legal interpretada: Artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, y artículos 45 y 148 de la Constitución Política del Perú.

4) Considerando: SEGUNDO.

“SEGUNDO: Proceso Contencioso Administrativo.

2.1 Conforme al artículo 148 de la Constitución Política del Perú, las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contenciosa administrativa. Precisa Danós Ordóñez que esta consagración constitucional del proceso contencioso administrativo cumple los objetivos siguientes: I) garantiza el equilibrio entre los poderes del Estado, pues permite que las decisiones de la administración pública, de cualquiera de los tres niveles de gobierno, puedan ser revisadas por el Poder Judicial; II) refuerza el principio de legalidad que fundamenta a la administración pública, pues todo acto administrativo debe ceñirse al ordenamiento jurídico vigente, lo cual debe ser verificado por el Poder Judicial; III) consagra el derecho

de los administrados a cuestionar las decisiones administrativas ante el órgano judicial competente, lo cual satisface el derecho a la tutela judicial efectiva; IV) establece una tácita reserva constitucional para que el control jurisdiccional de los actos administrativos exclusivamente a través del proceso contencioso administrativo; V) no existen normas que excluyan a los actos administrativos del control jurisdiccional. Según Huapaya Tapia, *“Precisamente, el ordenamiento ha diseñado una serie o gama de medios de control de la Actuación de la Administración Pública, destinados a garantizar y efectivizar su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Uno de estos medios es el denominado control jurisdiccional de la Administración Pública, y dentro de este rubro se posiciona el denominado proceso contencioso administrativo, como medio ordinario de control jurisdiccional de la actuación de la Administración Pública y del sometimiento de los fines que la justifican”*.

2.2 Bajo ese orden de exposición, y en mérito a lo reconocido en el artículo 45 de la Carta Fundamental, la Administración Pública ejerce poder con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen, evitándose con ello la proscripción de la arbitrariedad y del abuso del poder; a partir de ello, el Poder Judicial ejerce control jurídico sobre los actos de aquella. Por su parte, el artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley que Regula el Procedimiento Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, indica que la finalidad de la acción contencioso administrativo o proceso contencioso administrativo prevista en el artículo 148 de la Constitución Política es el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. Como se observa, el proceso contencioso administrativo surge como la manifestación del control judicial que debe existir sobre las actuaciones de las entidades administrativas, entre ellas, los actos administrativos, el silencio administrativo y las actuaciones materiales administrativas, protegiendo al administrado frente a errores, de forma y de fondo, que pueden cometerse al interior de un procedimiento administrativo.”