

EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Wilson Canelo Ramírez

Profesor de la Facultad de Derecho de la UNMSM
Presidente de la Sala Corporativa Transitoria
Especializada en lo Contencioso Administrativo

Para explicar el concepto, naturaleza, principios y características del Proceso Contencioso Administrativo, es preciso explicar, previamente, la naturaleza del Derecho Administrativo y del Procedimiento Administrativo donde justamente tiene su origen.

En principio, al Derecho Administrativo, le corresponde el conjunto de normas, instituciones y doctrina que regulan la administración pública, la que, conforme el artículo 1º del D. S. 02/94-IUS, comprende los ministerios, instituciones y organismos públicos descentralizados, gobiernos regionales, gobiernos locales, organismos con autonomía constitucional, Empresas Públicas y Privadas del Estado que prestan servicios públicos, incluyendo las Universidades Públicas y Privadas.

El Estado como ente público, se organiza conforme a la Constitución Política, a leyes sustantivas y funciona con arreglo a normas adjetivas o de procedimiento.

La anatomía y fisiología del Estado responden, pues, a estas dos clases de normas, que no por ser tales, son independientes, sino que entre ellas existe una íntima correlación.

En este sentido la estructura del Estado y su organización corresponde al Derecho Constitucional, mientras que la estructura y funcionamiento de las entidades públicas de los distintos sectores y de los gobiernos regionales y locales corresponden al Derecho Administrativo. Es decir, el Derecho Administrativo se ocupa de la actividad pública, llamada también administración pública, que comprende la dinámica del Estado en su conjunto, para poder alcanzar sus fines.

Aún cuando los tratadistas franceses ya no están de acuerdo, el Estado desarrolla actos de poder y actos de gestión. Como **actos de poder**, constituye

la autoridad legítimamente establecida. En ejercicio de este Poder, dicta leyes, crea y regula la cosa pública; organiza la sociedad, para lo cual dicta normas preceptivas, declarativas y coercitivas; dicta sus respectivos Reglamentos de funcionamiento y mantiene el orden público, la seguridad interna y externa y realiza las demás actividades propias del Jus-Imperium.

Como **actos de gestión**, el Estado regula los servicios públicos que los presta mediante entidades públicas o mediante las empresas estatales de derecho privado, las mismas que se enmarcan dentro de la actividad empresarial del Estado, dictando para el efecto las normas legales pertinentes; o bien los presta mediante concesión a empresas particulares. Para el efecto realiza actos de oficio propios de la administración pública. Maneja los procedimientos para enajenar y adquirir bienes. Otorga concesiones de obras y servicios públicos, así como otorga concesiones para explotar recursos naturales. Protege el incremento de la inversión privada y conserva la ecología.

De suerte que el contenido del Derecho Administrativo es muy vasto. Entre sus grandes temas están la determinación jurídica de las funciones primordiales del Estado y de la Administración Pública en general, la definición clara de gobierno y administración, los sistemas administrativos, la ciencia administrativa y su evolución histórica, sus fuentes, su método de investigación, la relación jurídico-administrativa y la teoría del acto administrativo.

Al lado del Derecho Administrativo, tal como lo acabamos de describir, está el **Procedimiento Administrativo**, al que le corresponde regular la actividad de la administración pública. Propiamente regula la relación del ente público con los particulares e incluso regula la relación que surge entre entes del mismo Estado.

La doctrina define al Procedimiento Administrativo propiamente dicho como el conjunto de formalidades legales y reglamentarias que debe seguir el titular de un derecho o interesado ante el Poder Público para lograr su reconocimiento, u obtener un derecho nuevo, o para oponerse cuando su derecho sea violado o simplemente para protegerlo. Así por ejemplo, un trabajador de la administración pública, que ha laborado en diferentes reparticiones estatales en forma consecutiva, puede solicitar el reconocimiento de sus años de servicios o su incorporación a un solo régimen pensionario; o por ejemplo, cuando a un magistrado, que reuniendo los requisitos de ley, se le impide concursar para alcanzar el grado inmediato superior, puede entablar los recursos correspon-

dientes hasta agotar la vía administrativa; por ejemplo, cuando el derecho de un concesionario minero está siendo solicitado por otro, puede oponerse con arreglo al Derecho Minero; o, por último, cuando por ejemplo, el titular de una marca de fábrica se entera que otro está pretendiendo registrar una marca igual o similar a la suya, puede oponerse y seguir el trámite hasta agotar los recursos que le franquea la ley.

CARACTERÍSTICAS

El Procedimiento Administrativo tiene sus propias características: Corresponde al **Derecho Público**, sus normas son de orden público y de observancia obligatoria. El manejo y aplicación de la norma es de competencia del Poder Administrador, o mejor del ente administrador.

Es **Contencioso y No Contencioso**, según que los intereses de los particulares colisionen del uno contra el otro, por ejemplo cuando dos o más asentamientos humanos disputan una determinada área de un terreno eriazos; o cuando colisionan con los intereses del propio Estado, por ejemplo cuando el particular reclama por la imposición de una multa; o bien dichos intereses se hallen en oposición con los del Estado e incluso cuando hay conflicto entre las propias entidades públicas.

Es **Relativo**, en razón de que las resoluciones que ponen fin al proceso no son definitivas, sólo causan estado y pueden ser contradichas en la vía jurisdiccional. Es decir no son resoluciones absolutas.

Es **Probatorio**, porque las partes deben acreditar los extremos de sus petitorios, de sus reclamos o de sus oposiciones, según sea el caso.

PRINCIPIOS

El Proceso Administrativo tiene sus propios **principios**. En efecto, el Título Preliminar de las Normas Generales de Procedimientos Administrativos D.S.02/94-IUS comprende dos capítulos: el Capítulo I incorporado por virtud de la Ley 26654 del 16 de agosto de 1996 y el Capítulo II primigeniamente establecido por el citado D.S. 02/94-IUS del 31 de Diciembre de 1994. Ambos capítulos se denominan **De los Principios Generales**. Los de la Ley 26654, son declaraciones de aplicación de la normas administrativas, no llegan a ser preceptos que doctrinariamente puedan llamarse principios de derecho dado

que además, dichas declaraciones están detalladas en la propia ley. Por ejemplo cuando el artículo IV establece que "Toda autoridad del Estado que advierta un error u omisión en el procedimiento deberá encausarlo de oficio o a pedido de parte". Este mismo dispositivo ya está contenido en los artículos 109 y 110 del D.S. 02/94-IUS. En cambio, las reglas que diseña este Decreto Supremo en sus siete Artículos Preliminares, en numeración romana, ciertamente constituyen preceptos doctrinarios que sirven de fundamentos al Procedimiento Administrativo.

Siguiendo esta secuencia, los principios básicos del Procedimiento Administrativo, son: el de **Simplicidad** (artículo V), **Celeridad** (artículo V) y **Eficacia**; el principio de **Legalidad** (artículo III), el de **Impulso** procesal de oficio (artículo 3 y 61); el de **Gratuidad** (artículo 9 y 65); es **Tuitivo** (artículo 4, 5, 6, 43, 56 y 64); el principio de **Cosa Decidida**, (no de cosa juzgada) o que causa estado (artículo 114); **Principio de la Doble Vía** (artículos IV, 8, 14 y 114); es **Impugnable** (artículo 148 de la Constitución y artículos VI, 5, 8, 11 y 114 del D.S. 02/94-IUS y artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial); el principio de **Publicidad** y el principio de **Verdad Material** (artículos 96 y 109).

Independientemente de estos principios, que como se dijo son básicos del Proceso Administrativo, también son de aplicación los Principios del Derecho Procesal Civil, como el del debido proceso el de Pluralidad de Instancias, el de motivación de las resoluciones, el de integración de normas (artículo III del Título Preliminar), el principio de vinculación y el de observancia obligatoria de las normas procesales.

Recursos Impugnatorios

Conforme a los principios de impugnabilidad y de pluralidad de instancias, las resoluciones administrativas no son absolutas, sino Relativas, y contra ellas proceden los recursos impugnativos de Reconsideración, de Apelación y de Revisión. Cada uno de estos instrumentos impugnatorios están diseñados en los artículos 98, 99 y 100 respectivamente del Decreto Supremo 02/94-IUS. Pero además, el interesado tiene a su alcance la Queja, que si bien no es un recurso impugnativo, es un medio de defensa para reclamar ante el superior jerárquico cualquier defecto de trámite.

Con el **Recurso de Reconsideración**, el interesado que ha sido denegado su pedido, o desconocido su derecho, recurre a la misma autoridad que

dictó la resolución denegatoria, para solicitarle que vuelva a meditar y reflexionar con mayor atención y cuidado el caso. El artículo 98 del D.S. 02/94-IUS, modificado por la Ley 26810 de 18 de junio de 1998, establece que el recurso de reconsideración se interpone ante el mismo órgano que dictó la primera resolución impugnada, debiendo necesariamente ser sustentado con nueva prueba instrumental. Su característica es la de ser un recurso **opcional**, es decir que el interesado puede o no hacer ejercicio de él y de no emplearlo, no le impide hacer ejercicio del Recurso de Apelación. El plazo para interponerlo es de 15 días de ser notificada o publicada la Resolución y será resuelto en plazo máximo de 30 días, transcurridos los cuales sin que fuera resuelto el interesado, haciendo uso del silencio administrativo, tendrá por denegado dicho recurso, quedando expedito para interponer el Recurso de Apelación o la demanda en sede judicial si se trata de un órgano que no está sometido a subordinación jerárquica, o en su caso esperar el pronunciamiento expreso de dicho órgano administrativo. El plazo que se enuncia es en días hábiles, de acuerdo al artículo 50 del mismo Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos.

Con el **Recurso de Apelación**, el interesado recurre a la misma autoridad que expidió la Resolución denegatoria de su derecho para que eleve el expediente al superior jerárquico, a fin de que en Segunda Instancia se revise y examine lo actuado en Primera Instancia.

El interesado, al formular su recurso de apelación, deberá sustentar la impugnación de la resolución que lo agravia en la diferente interpretación que el hace de las pruebas producidas respecto de la que hace la autoridad administrativa, o bien, en el diferente criterio que sostiene, cuando se trata de una cuestión de puro derecho. La autoridad administrativa puede declarar fundado el recurso y acceder el derecho del apelante o puede declararlo infundado, en cuyo caso confirma la Resolución apelada. Pero también el Superior Jerárquico puede declarar la **nulidad** de lo actuado y ordenar que la autoridad inferior dicte nueva resolución; o puede declarar improcedente el petitorio o el derecho invocado y reclamado por el interesado; e incluso puede declarar nulo o improcedente el propio recurso de apelación, por ejemplo cuando se interpone fuera de término o sin observar los requisitos que ordena la ley, en cuyo caso puede ordenar se archive el expediente.

Dice el artículo 99 del D.S. 02/94-IUS que el término para interponer este recurso es de 15 días y deberá ser resuelto en el plazo máximo de

30 días, transcurridos los cuales sin que medie resolución, el interesado, haciendo uso del silencio administrativo, dará por denegado dicho recurso y expedito su derecho para interponer el Recurso de Revisión o la demanda judicial, según sea el caso, o esperar el pronunciamiento expreso de la Administración Pública.

Con el **Recurso de Revisión** excepcionalmente, el interesado puede recurrir ante una tercera instancia, siempre que las dos anteriores no fueran autoridades de competencia nacional, con el objeto de someter el asunto a un nuevo examen para corregirla, enmendarla o repararla. El artículo 100 del D.S. 02/94-IUS prescribe que el Recurso de Revisión se interpondrá dentro del término de 15 días y será resuelto en el plazo máximo de 30 días, transcurridos los cuales sin que la autoridad administrativa lo resuelva, el interesado, haciendo uso del silencio administrativo, puede interponer su demanda ante sede judicial, o esperar el pronunciamiento expreso de la administración Pública.

La Queja propiamente no es un recurso impugnativo porque no ataca a ninguna resolución administrativa en particular, sino que es el reclamo que formula el interesado ante el superior jerárquico por la conducta arbitraria o imparcial que estima está observando el funcionario encargado del proceso, por ejemplo, cuando incurre en defecto de trámite u ocasiona paralización injustificada del proceso o no cumple con los plazos que señala la ley. De modo que la Queja puede ser de hecho o de derecho. De Hecho, cuando el reclamo se dirige contra la conducta del funcionario y De Derecho, cuando por consideraciones propias del proceso, el funcionario no admite algún recurso impugnatorio. En el primer caso, si el superior jerárquico advierte que el funcionario quejado carece de imparcialidad para resolver el caso, como lo indica el artículo 108 del D.S. 02/94-IUS, al declarar fundada la queja, podrá disponer que otro funcionario de igual jerarquía asuma el conocimiento del asunto; en el segundo caso, dispondrá que el funcionario concede el recurso impugnatorio correspondiente.

Establece el artículo 106 del acotado, que la queja se presentará al superior jerárquica de la autoridad o funcionario que tenga a su cargo el asunto, debiendo el quejoso, citar el precepto legal infringido y de acuerdo al artículo 107 deberá ser resuelta en el término de tres días, previo el informe escrito del funcionario quejado que lo deberá emitir dentro de las 48 horas de comunicada la queja. El trámite de la queja no suspende el expediente principal.

El Proceso Contencioso Administrativo

Según nuestro ordenamiento jurídico, se llama Proceso Contencioso Administrativo a la impugnación de un acto o resolución administrativa ante sede judicial a fin de que se declare su invalidez o ineficacia. Así lo describe el artículo 540 del Código Procesal Civil peruano. Surge como consecuencia de los principios de la doble vía y de impugnabilidad de legalidad y de igualdad del Procedimiento Administrativo.

Se dice que el Estado tiene legitimidad para mandar. El Poder Ejecutivo es el que administra la República. Su intervención en la actividad pública y privada de la Nación depende de la Teoría del Estado y de la orientación política del gobierno. Goza de atribuciones y facultades, pero el Estado, así como cualquier particular tiene derechos y obligaciones. El Estado, como administrador de la República, tiene competencia en toda la actividad pública. La desarrolla mediante funcionarios y servidores que conforman la administración pública. De aquí nace la relación jurídica y política de administradores y administrados, relación generalmente no equilibrada. El Proceso Administrativo justamente pretende el equilibrio de estos dos elementos conformantes de dicha relación jurídico-administrativa. Cuando el Estado, por ejemplo es deudor y el particular es el acreedor, este último está siempre en desventaja. El Estado, por ejemplo, no paga sus deudas, dicta leyes de inembargabilidad de sus bienes y entonces estamos ante un deudor poderoso, porque además de ser solvente se cubre con sus propias leyes para mantenerse insoluto. Jorge Luis Salomoni, haciendo mención a Future, decía que si en el Estado de Derecho, el ente administrador incumple sus obligaciones, la seguridad jurídica individual quedaba resquebrajada.

El administrador público maneja y conduce la actividad estatal con voluntad de Poder. Es parte y es arbitro a la vez. Por ejemplo, el particular hace un reclamo o una petición o en suma exige un derecho. Es la autoridad administrativa la que resolverá accediendo o negando el reclamo, accediendo o negando el petitorio.

El funcionario público, aplica la ley. Generalmente no es letrado, aun cuando se hace asesorar por profesionales en derecho, que se concretan en informes de asesoría jurídica. El Funcionario competente que tenga que decidir, lo hace atendiendo su propia discrecionalidad. Es así como funciona la dinámica del Poder. Si el caso reviste trascendencia nacional, por su importancia o por

su monto, puede recurrirse a dictar una norma legal que adecue la solución del caso a los intereses políticos del Estado. Se pregunta entonces ¿Quién controla a la administración pública? Pues los funcionarios deben tener sus límites. Claro que es la ley la que les fija sus límites. Porque les señala sus funciones y atribuciones, sin embargo, la arbitrariedad ha sido siempre el colofón del arte de administrar. Pues un Director, un Ministro, un Gerente si hablamos de Empresas Públicas, un Alcalde si nos ubicamos en el Derecho Municipal o una autoridad política y hasta militar, son siempre susceptibles de extralimitarse en el ejercicio de sus funciones. La arbitrariedad es el abuso del poder, o mejor es la indiscrecionalidad de la potestad jurídica de administrar.

El Estado de Derecho, para mantener el equilibrio entre la discrecionalidad del poder y el interés particular e incluso para mantener el equilibrio entre los diferentes estamentos de la organización social y política, ha creado un instrumento jurídico adjetivo que se llama **proceso-Contencioso Administrativo**. Su finalidad es llevar los conflictos de los particulares o de los propios entes estatales, de la sede administrativa a la Sede Judicial.

El propio Estado mediante el Poder Judicial, va a conocer jurisdiccionalmente las controversias suscitadas en sede administrativa. Algunos especialistas tratan de explicar los fundamentos de este proceso, recurriendo a la Teoría de la **subsanación jurisdiccional** al considerar que el Poder Judicial al administrar justicia, va a examinar lo actuado y resuelto por la autoridad administrativa a fin de solucionar los errores incurridos. La Teoría de la **Revisión Jurisdiccional** se funda en que el poder judicial es el único que tiene potestad para declarar nula, por arbitraria una Resolución o acto administrativo. Se basa en su función juzgadora de la que está imbuida todo magistrado. La Teoría **controladora del Poder Judicial** sostiene que quien controla los actos de la administración pública es el juez.

Cualquiera sea la Teoría que sustente mejor su aserto, lo cierto es que en un Estado de Derecho los funcionarios públicos tienen que tener sus límites, con mayor razón si se trata de una autoridad política, máxime, si como ya se adelantó; el funcionario público no tiene capacidad para hacer una valoración jurídica del reclamo o de la controversia como tampoco para una mejor calificación de hechos. Rafael Bielsa al respecto señalaba que hay que controlar la discrecionalidad de la autoridad administrativa.

Naturaleza Jurídica de la Acción Contenciosa Administrativa

Se trata de una acción de **contradicción** porque su finalidad es anular o declarar la ineficacia de una resolución o acto administrativo. El actor contradice la resolución en su forma o en el fondo, o en ambos aspectos a la vez porque agravia su derecho. De aquí su nombre de contencioso-administrativo. Es la posición del administrado frente al ente administrador.

Es una acción de **Tutela Jurídica**, que dispensa la ley y la Constitución al ciudadano para restablecer en la vía judicial el derecho que le ha sido negado por el administrador público, o que ha sido agraviado.

Es una **Acción, generalmente de puro derecho**, porque en el procedimiento administrativo se han discutido y esclarecido el hecho materia de controversia y se ha actuado las pruebas. Excepcionalmente de hecho y de derecho. Es una acción, que como las demás, se enmarca en el Derecho Público. El Juez, ofreciendo los fundamentos de la demanda y de la contestación, examina la forma y el fondo de la controversia, teniendo como base el expediente administrativo que generó la Resolución impugnada.

Elementos de la Relación Contencioso-Administrativa Comprende:

a. **Elementos Personales**, conformados por:

El Demandante, Como actor de la relación procesal. Es la persona particular que ha sido agraviado en su derecho. Puede ser también cualquier ente público que ha sufrido agravio por otro ente público administrador; y el **Demandado**, que viene a ser la autoridad que dictó la resolución en última instancia administrativa, generalmente representada por el Procurador Público salvo que el ente administrador tenga personería jurídica propia para comparecer a juicio, como las Municipalidades, las Universidades Públicas; puede participar como demandados en calidad de litisconsortes pasivos necesarios las personas que han sido beneficiadas con la resolución o acto impugnado.

b. **Elementos Formales**, vienen a ser el núcleo de acción contencioso administrativa, es decir los actos o las resoluciones administrativas - artículo 1º Inciso b del D.S. 02/94-IUS.

c. **Elemento Material**, es el derecho sustancial que el interesado tiene subsumido en la resolución que le produce agravio o que se le desconoce su derecho o que rechaza su reclamo, o bien se le deniega simplemente su

petitorio-art. 5to del D.S. 02/94-IUS. El Juez al decidir el caso, se pronuncia sobre la forma y el fondo de la controversia. Es decir, al sentenciar, se pronuncia sobre el elemento formal y material de la Resolución o acto impugnado.

- d. **Fundamento Legal**, la acción contenciosa administrativa se ampara en la ley. Pues hay resoluciones administrativas, que según la ley y la propia Constitución, son inimpugnables. Se dice que no son revisables en sede judicial, como los que pronuncia el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Jurado Nacional de Elecciones y eventualmente el Consejo Nacional de la Magistratura. Son resoluciones definitivas y absolutas; se dice que responden a la seguridad jurídica y al orden público, concepto que lo admitimos, mientras sean pronunciadas en forma regular.

Importancia del Proceso Contencioso Administrativo

Como se dijo, en un Estado de Derecho, el *Ius Imperium* del gobernante está limitado por la propia Constitución y por la ley. Con mayor razón la potestad de los administradores. Esto significa que la conducta de los gobernantes tiene que ceñirse al orden jurídico. Es la garantía para los gobernados. Cualquier exceso de Poder es arbitrario y agravia el derecho del particular y de la sociedad. Pues donde termina el Poder, comienza el derecho de los gobernados. El Derecho Administrativo, dijimos busca el equilibrio de estos dos elementos concomitantes de la relación jurídica-gobernante-gobernado, administrador-administrado. Siendo así, se dice, y es cierto, que el Proceso Contencioso Administrativo es expresión de la Democracia y es el soporte del Estado de Derecho y por consiguiente es el instrumento de la realización del Principio de Legalidad y de Igualdad. Pero, fundamentalmente, el Proceso-Contencioso Administrativo, garantiza el principio de la seguridad jurídica que es a la vez el soporte de la paz social con justicia.

UBICACIÓN DE LA ACCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN EL NUEVO ORDENAMIENTO PROCESAL CIVIL

Antes de la Constitución de 1979, esta acción no se denominaba, como que queda dicho, Contencioso-Administrativa, sino acción de Nulidad de Resolución Administrativa y se seguía en la vía ordinaria.

La L.O.P.J. vigente en esa época, señalaba que agotaba la vía administrativa, podía el interesado recurrir al Poder Judicial solicitando su Nulidad. No

señalaba plazo para entablar la acción ni existe jurisprudencia sobre el particular. Pero promulgada la Constitución de 1979, su Art. 240 establece, que las Acciones Contencioso-Administrativa, se interponen contra cualquier acto o resolución de la administración que acuse estado, dejando a la ley para que regule su ejercicio, precise los casos en que las Cortes Superiores conozcan en primera instancia y la Corte Suprema en primera y última instancia. Sin embargo no se dictó la ley que enuncia este dispositivo y se siguió tramitándose como Proceso Ordinario.

La Constitución de 1993 en su Art. 148 prescribe que las resoluciones administrativas que causen estado son susceptibles de impugnación mediante la Acción Contencioso Administrativa. Empero la nueva LOPJ, en su Art. 13 manda que cuando en un Procedimiento Administrativa, surge una cuestión Contenciosa que requiera de un procedimiento previo, sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante la Administración Pública, se suspende el procedimiento a fin de que el Poder Judicial defina el litigio y si la autoridad administrativa se negara, el interesado puede interponer la demanda ante el Poder Judicial.

El artículo 8 del D.S. 02-94 IUS, establece, por su parte, que las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo podrán ser impugnadas ante el Poder Judicial mediante la Acción Contenciosa Administrativa. Para el efecto, señala 04 casos en que se pone fin al procedimiento administrativo:

- a) Cuando la Resolución es expedida por un órgano que no está sometido a subordinación jerárquica en la vía administrativa, o que se haya producido el silencio Administrativo.
- b) Cuando la Resolución es expedida en segunda instancia por el órgano superior jerárquico con motivo de la interposición del Recurso de apelación, o que se haya producido Silencio Administrativo.
- c) Cuando la Resolución Administrativa es expedida en tercera instancia, por órganos o autoridades de competencia nacional, con motivo de la interposición excepcional del Recurso de Revisión, o que se haya producido Silencio Administrativo y únicamente en los casos a que se refiere el Art. 100, del acotado Decreto Supremo 002/94-IUS; y
- d) Cuando la resolución es expedida por el superior jerárquico declarando la nulidad de las resoluciones administrativas que quedaron consentidas de acuerdo al artículo 110 del mencionado Decreto Supremo.

La Acción Contencioso-Administrativa que dispensan tanto la Constitución, la L.O.P.J. como las Normas Generales de Procedimientos Administrativos, el Código Procesal Civil lo ubica en el Proceso Abreviado, regulado por los artículos 540 al 545 denominándolo "Impugnación de Acto o Resolución Administrativa"

SU OBJETO: Como ya se adelantó, es declarar, en sede judicial, la invalidez o la ineficacia del acto o resolución expedida por autoridad administrativa, excluyendo de su área aquellas resoluciones emanadas por órganos Constitucionales autónomos que expresamente la ley los señala, como por ejemplo las resoluciones el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo de la Magistratura en cuanto concierne a su ley orgánica.

REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD: Son de dos clases: Generales y Específicos.

GENERALES.- Son todos los que el Código Procesal Civil señala para la postulación del proceso - Art. 424 al 464; y

ESPECIFICOS - Son los que exige la ley en forma concreta, entre los que figuran:

1. Que los actos o resoluciones administrativas causen estado o como dice la doctrina constituyan cosa decidida - Art. 541 Inc. 1 del Código Procesal Civil;
2. Que se hayan agotado los recursos que prevé la ley, es decir que se haya agotado la vía administrativa Art. 541 Inc. del C. P. C. y Art. 103 del D.S. acotado;
3. Que se interponga dentro del plazo de tres meses de notificada o publicada la resolución impugnada o lo que ocurra primero. De acuerdo a la modificatoria introducida por la Ley 26810, en los casos que se produzca Silencio Administrativo, de acuerdo a las normas pertinentes, podrá interponerse la demanda en cualquier momento - Art. 541 Inc. 3. En este aspecto, la Ley 26981 del 03 de Octubre de 1998 - Ley de Procedimiento Administrativo de Adopciones de Menores de Edad Declarados Judicialmente en Abandono, reduce el plazo para interponer la acción contencioso-administrativa a 05 días hábiles siguientes en que la resolución quedó firme.

COMPETENCIA: El artículo 542 del Código Procesal Civil establece que es competente para conocer los procesos contencioso-administrativos, el del lugar donde se produjo el acto o se dictó la resolución. Es la competencia territorial. Pero en cuanto a la competencia funcional, el mismo dispositivo establece que cuando la resolución es emitida por cuerpos colegiados o autoridad unipersonal de carácter local o regional, es competente en primera instancia la Sala Civil de la Corte Superior; y cuando se refiere a la impugnación de resoluciones supremas o emanadas de una asamblea regional, del Banco Central de Reserva, de la Superintendencia de Banca y Seguros, de la Contraloría General de la República, del Tribunal Fiscal, del Tribunal de Aduanas o de los Organos de gestión de la Corte Suprema, es competente en primera instancia la Sala Especializada de la Corte Suprema.

DICTAMEN FISCAL: La intervención del Ministerio Público en esta clase de procesos es obligatoria. Así lo precisa el Art. 544 del Código Procesal Civil.

MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En este proceso también es susceptible de promoverse acciones cautelares, las que tienen por objeto, suspender los efectos de la resolución administrativa impugnativa o reponer los hechos y el derecho a su anterior estado, si fuera el caso. Por eso, las medidas cautelares que se estilan en lo contencioso administrativo son los de No Innovar y las Innovativas. Claro que no se descartan las otras medidas cautelares específicas que prevé el Código Procesal civil, pero en la práctica no se han presentado o por lo menos no se conocen.

El trámite de la Medida Cautelar es el que diseña el Código Procesal Civil, pero tienen, como colofón, proteger el derecho del impugnante a fin de evitar el daño irreparable que le puede ocasionar el acto o la resolución administrativa impugnada, si está se cumple.

CONCLUSIONES

Primero : El Proceso Contencioso-Administrativo, es soporte del Estado de Derecho;

- Segundo** : Este proceso tiene origen y fundamento Constitucional;
- Tercero** : Constituye instrumento de la Democracia, por que regula y equilibra los actos de poder de la autoridad frente al derecho de los administrados;
- Cuarto** : Cumple los principios de Legalidad e Igualdad;
- Quinto** : El estado está obligado a cumplir las resoluciones judiciales emanadas de un proceso contencioso- administrativo;
- Sexto** : Las soluciones que emiten las empresas privadas del Estado, no constituyen resoluciones administrativas;
- Séptimo** : Es necesario que funcione en la Corte Superior de Lima una Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo;
- Octavo** : Debe existir en la Corte Suprema de la República una Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo.

Para el efecto de estas dos últimas conclusiones, conviene proponer la modificatoria de la L.O.P.J.

Lima, 08 de Octubre de 1998