

*La acción contencioso administrativa en la  
Constitución Política del Perú de 1993*  
*The Contentious Administrative Action in the  
Political Constitution of Peru of 1993*

Jaime Eduardo Robles Moreano\* <https://orcid.org/0000-0001-7622-7875>  
Felipa Elvira Muñoz Ccuro\*\* <https://orcid.org/0000-0001-9572-1641>  
<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v19i28.2321>

- \*. Abogado por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo. Doctor en Derecho y Maestro en Derecho Civil Comercial por la Universidad Alas Peruanas. Licenciado en Educación por la Universidad César Vallejo. Profesor de Derecho Procesal Civil y Derecho Procesal Administrativo de la Universidad César Vallejo y Universidad Particular San Juan Bautista. Perú.  
Correo electrónico: [jaimeroblesmoreano@yahoo.com](mailto:jaimeroblesmoreano@yahoo.com)
- \*\* Doctora en Derecho. Docente de la Universidad César Vallejo. Perú.  
Correo electrónico: [fmunozcc@ucvvirtual.edu.pe](mailto:fmunozcc@ucvvirtual.edu.pe)

Lex





Pescador en la Tahuampa. Óleo sobre lienzo 65 x 80 cm.  
Cliver Flores Lanza (Iquitos, Loreto, Perú, 1965)  
Correo electrónico: floreslanza@yahoo.com  
[www.cliverpintoramazonico.blogspot.com](http://www.cliverpintoramazonico.blogspot.com)

## RESUMEN

En este artículo el autor analiza la regulación de la acción contencioso administrativa en la Constitución Política del Perú de 1993, que establece en su artículo 148° lo siguiente: “Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”; teniendo en consideración las instituciones utilizadas en su contenido como son: “resoluciones administrativas”, “causa estado” e “impugnación”; términos que generan confusión al momento de interponer la demanda ante el Poder Judicial, que debido a la evolución de sus conceptos, deben de ser modificados. Es por ello, que con el presente trabajo se pretende advertir las consecuencias negativas que conlleva la fórmula normativa constitucional utilizada en la Carta Magna de 1993.

**Palabras clave:** *resoluciones administrativas, causa estado, impugnación.*

## ABSTRACT

In this article the author analyzes the regulation of contentious administrative action in the 1993 Political Constitution of Peru, which establishes in its article 148° the following: “Administrative resolutions that cause status are subject to challenge through contentious-administrative action” ; taking into consideration the institutions used in its content, such as: “administrative resolutions”, “state cause” and “challenge”; Terms that generate confusion at the time of filing the claim before the Judicial Power, which due to the evolution of its concepts, must be modified. That is why the present work aims to warn of the negative consequences that the constitutional normative formula used in the Magna Carta of 1993 entails.

**Key words:** *resolutions administrative, cause state, challenge.*

“Un abogado sin libros sería como un trabajador sin herramientas”.

Thomas Jefferson

## I. INTRODUCCIÓN

El proceso contencioso administrativo, constituye en la actualidad una de las ramas del derecho procesal muy importante en la sociedad, pues tiene la gran tarea del control jurídico de las actuaciones de la administración pública en el ejercicio de la función administrativa del Estado; tan es así, que la Constitución Política del Perú de 1993, lo regula en el artículo N° 148°, estableciendo lo siguiente: “Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”, sin embargo, a la fecha algunos términos requieren su actualización.

La acción contencioso administrativa actualmente se encuentra regulada a través del Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584 - Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, la misma que ha incorporado muchas novedades y ha precisado su finalidad, las pretensiones que se pueden plantear, entre otros; sin embargo, la Constitución ha generado que muchos de los artículo de la Ley aun arrastren los errores constitucionales, que observaremos en este trabajo.

Se examinará la acción contencioso administrativa en la Constitución Peruana y en el derecho comparado, su ejercicio ante un conflicto intersubjetivo y las observaciones de su regulación constitucional, concluyendo entre otros que: La acción contencioso administrativa se interpone contra cualquier actuación de la administración pública, previo agotamiento de la vía administrativa, salvo excepciones establecidas en Ley.

## II. LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN LA CONSTITUCIÓN PERUANA Y EN EL DERECHO COMPARADO.

Como ya hemos indicado el artículo 148° de nuestra Constitución vigente, regula la acción contencioso administrativa; sin embargo, el artículo 240 de la Constitución para la República del Perú de 1979, fue la primera Carta Magna que le otorgó nivel constitucional, estableciendo lo siguiente: “Las acciones contencioso administrativas se interponen contra cualquier acto o resolución de la

administración que causa estado”. Las constituciones anteriores como la de 1933 y las siguientes no las regularon.

Por su parte el Artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece lo siguiente:

La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, regula el proceso contencioso administrativo en el artículo 189.3° indicando lo siguiente: “Son atribuciones del Tribunal Agroambiental, además de las señaladas por la ley : Conocer y resolver en única instancia los procesos contencioso administrativos que resulten de los contratos, negociaciones, autorizaciones, otorgación, distribución y redistribución de derechos de aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y de los demás actos y resoluciones administrativas”.

La Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, en su artículo 196 establece lo siguiente: “Los actos administrativos generados por cualquier autoridad de las otras funciones e instituciones del Estado, podrán ser impugnados ante los correspondientes órganos de la Función Judicial, en la forma que determina la ley.”

### III. EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

Todo sujeto puede ejercer el derecho de acción, ante un conflicto intersubjetivo, a fin de requerir al Estado la tutela jurisdiccional efectiva<sup>1</sup>, éste derecho constituye el inicio de la actividad procesal ante el Poder Judicial, la que puede ser ejercida en sus distintas materias: civil, laboral, constitucional, penal, etc., a diferencia de las demás, la acción penal constituye el ejercicio exclusivo del Ministerio Público.

Para que exista un conflicto intersubjetivo y el sujeto pueda ejercer el derecho de acción, previamente debe de existir una relación jurídica material, sea esta voluntaria o impuesta por la Ley, en el caso de una acción civil, puede generarse ante el incumplimiento de un contrato privado o en materia laboral, el despido arbitrario, ante dicha situación se podrá ejercer el derecho de acción la misma que estará contenida en una demanda. Tal como nos indica el Profesor Illanes<sup>2</sup>:

---

1. Código Procesal Civil, Artículo 2.- Por el derecho de acción todo sujeto, en ejercicio de su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y en forma directa o a través de representante legal o apoderado, puede recurrir al órgano jurisdiccional pidiendo la solución a un conflicto de intereses intersubjetivo o a una incertidumbre jurídica. Por ser titular del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, el emplazado en un proceso civil tiene derecho de contradicción.

2. F. Illanes, *La acción procesal*. (La Paz: CED®, 2010), 3.

La acción es poder de reclamar la intervención de la justicia frente a la vulneración de un derecho en particular. La pretensión es la concreción de esa potestad. La demanda es el instrumento material que plasma el poder abstracto (la acción) y el derecho concreto (la pretensión). La demanda es la presentación escrita de esos dos aspectos ante órgano jurisdiccional.

Para ejercer la acción contencioso administrativa, también debe existir previamente un conflicto intersubjetivo, resultante de una relación jurídica material administrativa y ésta debe darse entre un particular denominado administrado y una entidad de la administración pública en ejercicio de la función administrativa del Estado, denominado autoridad administrativa.

La relación jurídica material administrativa, se ejerce en un procedimiento administrativo<sup>3</sup> regulado por la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, que puede ser de aprobación automática o de evaluación previa, asimismo, del procedimiento trilateral, del procedimiento sancionador y la actividad administrativa de fiscalización.

El conflicto intersubjetivo se formará entre el administrado y la autoridad administrativa, ante la negativa en segunda instancia de la petición del administrado, por parte del Estado, agotándose con el referido acto la vía administrativa, que puede ser expresado por escrito o por medio del silencio negativo.

Ante tal situación el administrado se encuentra habilitado para ejercer la acción contencioso administrativa, solicitando la tutela jurisdiccional efectiva ante el Estado, con la finalidad que la actuación de la administración pública, expedida contrario a sus intereses, sea revisada a través del control jurídico por el Poder Judicial, conforme lo establece el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584 - Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo - Decreto Supremo N° 011-2019-JUS<sup>4</sup>.

#### **IV. OBSERVACIONES A LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.**

A. En relación al término “resoluciones administrativas”, el artículo 148° de la Constitución Política del Perú de 1993, empieza su regulación indicando que las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación; sin embargo, la administración pública en el ejercicio de la función administrativa del Estado, no sólo expide actos a través de resoluciones administrativas, sino que lo pueda realizar por medio de otros documentos, como: informes, oficios, cartas, dictámenes, notificaciones, etc.; en este sentido, circunscribir la acción contencioso administrativa únicamente

---

3. Ley 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, Artículo 29.- Definición de procedimiento administrativo. Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.

4. Ley N° 27584 – Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, Artículo 1.- Finalidad. La acción contencioso administrativa prevista en el artículo 148° de la Constitución Política 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. Para los efectos de esta Ley, la acción contencioso administrativa se denominará proceso contencioso administrativo.

a resoluciones administrativas, genera confusión en los litigantes, quienes exigen la dación de una resolución administrativa, para impugnarlas y agotar la vía administrativa, pese haber sido notificados con otros documentos administrativos que contienen la respuesta a su petición administrativa; más aún, la propia Ley N° 27584, ha establecido en su artículo 4 que, procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas, las siguientes actuaciones administrativas:

1. Los actos administrativos y cualquier otra declaración administrativa; 2. El silencio administrativo, la inercia y cualquier otra omisión de la administración pública; 3. La actuación material que no se sustenta en acto administrativo; 4. La actuación material de ejecución de actos administrativos que transgrede principios o normas del ordenamiento jurídico; 5. Las actuaciones u omisiones de la administración pública respecto de la validez, eficacia, ejecución o interpretación de los contratos de la administración pública, con excepción de los casos en que es obligatorio o se decida, conforme a ley, someter a conciliación o arbitraje la controversia; 6. Las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la administración pública.

Como se advierte de la norma, la resolución administrativa no es la única forma en que la administración se expresa, sino que a través de actuaciones materiales, silencio administrativos, contratos públicos y cualquier otra declaración; por lo que, en este extremo, es necesario modificar el término “resolución administrativa” por “actuaciones de la administración pública”, por contener concepto más amplio, al estar incluido todos los actos a través del cual el Estado puede pronunciarse y ser demandados ante el poder judicial, sin limitaciones.

Y de lo explicado por el profesor Danós<sup>5</sup>

(...) Como sabemos mediante el proceso contencioso se garantiza una de las conquistas básicas del Estado de Derecho cual es la subordinación de toda la actividad administrativa a la legalidad. En tal virtud los afectados por una actuación administrativa violatoria de sus derechos e intereses están constitucionalmente facultados para demandar ante el Poder Judicial la satisfacción jurídica de sus pretensiones contra la administración pública.

En ese sentido, el control jurídico implica el universo de actuaciones de la administración pública y no únicamente las resoluciones administrativas.

B. En el extremo del término “causar estado”, señala nuestra constitución que son susceptibles de impugnación las resoluciones administrativas que causan estado; se puede interpretar de forma literal que únicamente se debe plantear como pretensión, la declaración de nulidad del acto que se expidió en segunda instancia, más no la de primera instancia, pese que causó el perjuicio. Conforme se resolvió en el noveno considerando contenido en la sentencia, resolución diez del 15 de noviembre de 2019, expedido por el Juzgado Civil Transitorio de Tarapoto, que indica lo siguiente:

---

5. Jorge, Danós Ordóñez. “El proceso contencioso-administrativo en el Perú”. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 13 (2003): 167-219. 175.

(...) no es posible declarar las nulidades de resoluciones administrativas en las que, éstas no causan estado ni agotan la vía administrativa (...) consecuentemente, en el presente caso se emitirá pronunciamiento respecto de la pretensión de NULIDAD de la RESOLUCION (...) de fecha 13 de abril de 2016; por ser esta resolución la que causa estado (...)

Como se aprecia el juzgado ha rechazado avocarse sobre la pretensión de nulidad de la resolución de primera instancia, indicando que sólo puede declararse nulo el acto que agotó la vía administrativa, dejando vigente el acto administrativo que contiene el agravio; es por ello que, en este extremo es necesario precisar en la Constitución que la acción contencioso administrativa se interpone contra cualquier actuación de la administración pública y no únicamente el acto que causó estado, caso contrario se dejaría sin resolver el pronunciamiento agravante de la primera instancia y en indefensión a la parte perjudicada, previo agotamiento de la vía administrativa, salvo excepciones establecidas en Ley.

C. Nos avocamos al término “impugnación”, al señalar la Constitución, que las resoluciones administrativas son susceptibles de impugnación, genera un trastorno procesal, toda vez que, conforme lo regula el Código Procesal Civil, de aplicación supletoria, las clases de medios impugnatorios son: los remedios y los recursos<sup>6</sup> y éste último están dirigidas contra las resoluciones para solicitar su nulidad<sup>7</sup> que se tramita a través del recurso de apelación; sin embargo, la acción contencioso administrativa no sólo persigue la nulidad del acto administrativos, sino que se pueden plantearse otras pretensiones como son<sup>8</sup>:

1. La declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos; 2. El reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines; 3. La declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo; 4. Se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme; 5. La indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnante, conforme al artículo 238 de la Ley N° 27444, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores.

Como se advierte las actuaciones de la administración pública no sólo puede ser impugnadas solicitando su nulidad, sino además pretender se declare su ineficacia; asimismo, se puede demandar al Estado el reconocimiento de un derecho, el cese de una actuación material, inclusive la indemnización por daños y perjuicios causados por actos de la administración; en ese sentido, no podemos circunscribirnos a una única pretensión que es la impugnación, sino generar su ampliación a otras pretensiones ya establecidas por Ley; es por ello, que la Constitución ha previsto la interposición de

---

6. Código Procesal Civil. Artículo 356.- (...) Los recursos pueden formularse por quien se considere agraviado con una resolución o parte de ella, para que luego de un nuevo examen de ésta, se subsane el vicio o error alegado.

7. Código Procesal Civil Artículo 355.- Mediante los medios impugnatorios las partes o terceros legitimados solicitan que se anule o revoque, total o parcialmente, un acto procesal presuntamente afectado por vicio o error.

8. Artículo 5 de la Ley N° 27584 – Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.



la acción contencioso administrativa, derecho que tiene un concepto amplio, que contiene inclusive la pretensión de nulidad a través de la impugnación; por lo que, viene ser redundante la fórmula constitucional al señalar que las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación, cuando la acción contencioso administrativa, establecida en la misma norma, ya lo contiene; más por el contrario, la referida regulación, lo limita a una sola.

Asimismo, el término impugnación no es pertinente en la fórmula constitucional, debido a que la referida institución procesal, es ejercida únicamente al interior de un proceso judicial, contra la resolución que agravia a alguna de las partes y confunde como si la impugnación fuera el mismo derecho de acción, tal como lo reflexiona el Maestro Jiménez<sup>9</sup>, que señala lo siguiente:

Aún cuando de una primera lectura de la norma no pareciera surgir tal derecho, seguramente todos staremos de acuerdo en que la norma sí refiere con claridad que, para ejercitar el derecho contenido en ella, es necesario recurrir a la noción abstracta, pública y autónoma de «acción», una de las primeras en cualquier estudio de derecho procesal. Dicho de otra manera (que preferimos), la norma nos indica que para ejercer el derecho que ella cobija, se debe presentar una demanda ante el Poder Judicial; o lo que es lo mismo, hay que promover un proceso judicial con ejercitar el referido derecho.

## V. CONCLUSIONES

Primera: La administración pública en el ejercicio de la función administrativa del Estado, no sólo expide actos a través de resoluciones administrativas, sino que lo pueda realizar por medio de otros documentos: informes, oficios, cartas, dictámenes, notificaciones, etc.; en este sentido, circunscribir la acción contencioso administrativa únicamente a resoluciones administrativas, genera confusión en los litigantes; siendo necesario modificar el término “resolución administrativa” por “actuaciones de la administración pública”, por ser un concepto más amplio, que incluye a todos los actos a través del cual el Estado puede pronunciarse y ser demandados ante el poder judicial, sin limitaciones.

Segunda: Al establecer nuestra constitución que son susceptibles de impugnación las resoluciones administrativas que causan estado, se puede interpretar de forma literal que únicamente se debe plantear como pretensión, la declaración de nulidad del acto que se expidió en segunda instancia, mas no la de primera instancia, pese que causó el agravio; siendo necesario precisar en la Constitución que la acción contencioso administrativa se interponen contra cualquier actuación de la administración pública, y no únicamente el acto que causó estado, caso contrario se dejaría sin resolver el pronunciamiento agravante de la primera instancia y en indefensión a la parte perjudicada, previo agotamiento de la vía administrativa, salvo excepciones establecidas en Ley.

Tercera: Las actuaciones de la administración pública no sólo pueden ser impugnadas solicitando su nulidad, sino además se puede demandar el reconocimiento de un derecho, el cese de una actuación material, inclusive la indemnización por daños y perjuicios causados por actos de la administración; en ese sentido, no podemos circunscribirnos a una única pretensión que es la impugnación, debido a

---

9. Jiménez Vivas, Javier Eduardo. “El proceso contencioso-administrativo peruano: breve historia, presente y perspectivas futuras”. *Revista Oficial del Poder Judicial* 11(13) (2020): 41-79. 60.

que la Constitución ha previsto la interposición de la acción contencioso administrativa, derecho que contiene un concepto amplio, en busca de tutela jurisdiccional efectiva.

#### REFERENCIAS

- Asamblea Nacional Constituyente. Constitución política de la República del Ecuador. Quito, 2001. Recuperado de: <https://bit.ly/3EjXL2F>
- Congreso de la República. TUO de la Ley N° 27584, que regula el Proceso Contencioso Administrativo. Lima: Decreto Supremo N° 011-2019-JUS. Recuperado de: <https://bit.ly/3IeUkN0>
- Congreso Nacional por la Asamblea Constituyente. Constitución política del estado. Estado Plurinacional de Bolivia: Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción, primera edición, 2009. Recuperado de: <https://bit.ly/3Ek7ohL>
- Comisión Permanente del Congreso de la República. Ley N° 27444 – Ley del procedimiento administrativo general. Lima, 2001. Recuperado de: <https://bit.ly/3plCkb2>
- Congreso Constituyente Democrático. Constitución política del Perú. Lima, 1993. Recuperado de: <https://bit.ly/3dgNXdS>
- Danós Ordóñez, Jorge. “El proceso contencioso-administrativo en el Perú”. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 13 (2003): 167-219, <https://doi.org/10.21056/aec.v3i13.719>
- Juzgado Civil Transitorio de Tarapoto. Sentencia: resolución número diez. Tarapoto: Exp. 00609-2016-0-2208-JM-LA-02, 2019. Recuperado de: <https://bit.ly/32WXNzB>
- Jiménez Vivas, Javier Eduardo. “El proceso contencioso-administrativo peruano: breve historia, presente y perspectivas futuras”. *Revista Oficial del Poder Judicial* 11(13) (2020): 41-79. <https://doi.org/10.35292/ropj.v11i13.39>
- Poder Ejecutivo. Código Procesal Civil. Lima: Decreto Legislativo 768, 1992. Recuperado de: <https://bit.ly/3ry543e>
- Illanes, F. *La acción procesal*. La Paz: CED®, 2010. Recuperado de: <https://bit.ly/3EIIepm>
- Villalobos Nava, José Luis. “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas”. *Gaceta Oficial Extraordinaria* N° 5.908, 1999. Recuperado de: <https://bit.ly/3rCdEhr>

RECIBIDO: 10/11/2021

APROBADO: 25/11/2021