



Este artículo se encuentra disponible  
en acceso abierto bajo la licencia Creative  
Commons Attribution 4.0 International License

## Revista de Derecho Procesal del Trabajo

Publicación Especializada del Equipo Técnico Institucional de Implementación  
de la Nueva Ley Procesal del Trabajo del Poder Judicial

Vol. 7, n.º 10, julio-diciembre, 2024, 133-167

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2708-9274 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.47308/rdpt.v7i10.1000>

---

# Delimitación de la competencia entre el juez contencioso-administrativo y otros jueces de la República a través de la jurisprudencia: el caso peruano<sup>1</sup>

---

**Delimitation of Jurisdiction between the Contentious-  
Administrative Judge and other Judges of the Republic  
through Jurisprudence: the Peruvian Case**

**Delimitação da jurisdição entre o juiz contencioso-  
administrativo e outros juízes da República por meio da  
jurisprudência: o caso peruano**

**L. ALBERTO HUAMÁN ORDÓÑEZ**

Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo  
(Lambayeque, Perú)

Contacto: 2021814047@unh.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0003-2229-9624>

---

1 El presente ensayo constituye la versión ampliada de la ponencia presentada en el X Congreso Nacional e Internacional de Derecho Administrativo, realizado del 6 al 8 de junio de 2024, por parte de la Universidad Católica de Santa María y la Asociación Peruana de Derecho Administrativo - APDA, en la ciudad de Arequipa, Perú.

## RESUMEN

El autor del presente ensayo analiza los diversos pronunciamientos del Poder Judicial peruano contenidos no solo en sentencias de segundo grado, sino también en plenos jurisdiccionales, así como en casaciones. En el contexto práctico de la jurisprudencia, se ha establecido la competencia del juez contencioso-administrativo frente a otros jueces, tales como el civil o el laboral, en lo que respecta a actuaciones administrativas de Derecho administrativo, así como a aquellas actuaciones administrativas de Derecho privado generadas por organizaciones que desempeñan funciones administrativas o prestan servicios públicos; así mismo aquellas actuaciones administrativas de Derecho administrativo que combinan el ejercicio de potestades públicas con otro tipo de actuaciones de los particulares, bajo una regulación distinta de la del Derecho administrativo, que el juez competente no siempre puede identificar con claridad suficiente para someter la administración al control judicial. En tal orden de ideas, se analiza el papel actual que se ha generado como producto de la transformación del Derecho administrativo a partir de la figura de la huida de dicha disciplina hacia un escenario de despublificación y su impacto en las actuaciones administrativas susceptibles de ser sometidas al contencioso-administrativo como proceso judicial. Se presenta un juicio crítico en relación con la posición disímil de los tribunales, además de proponer algunas ideas con el fin de optimizar este contexto de incertidumbre en la determinación del juez natural en una delicada materia procesal, donde el individuo debe estar protegido de los efectos de la administración y el poder público.

**Palabras clave:** actuación administrativa; competencia judicial; tutela subjetiva; control jurídico de la administración; contencioso-administrativo.

**Términos de indización:** administración pública; derecho administrativo; administración de justicia; derecho a la justicia (Fuente: Tesouro Unesco).

## ABSTRACT

The author of this essay proceeds to analyze the various pronouncements of the Peruvian Judiciary contained not only in second-degree sentences but also in full jurisdictional sessions as well as in cassations through which, in the practical scenario of jurisprudence, the jurisdiction of the contentious-administrative judge before other judges, such as civil or labor, in matters related to administrative actions of administrative law as well as those administrative actions of private law generated by organizations that exceptionally perform administrative functions or provide public services to the same as those that combine administrative actions of administrative law with other types of actions of individuals under a regulation other than that of administrative law that do not always allow the competent judge to be identified, clearly, to subject the administration to sufficient judicial control; in this order of ideas, it stops to analyze the current role that has been generated as a product of the transformation of Administrative Law based on the figure of the flight of said discipline towards a scenario of the publication and its impact on administrative actions susceptible to be subjected to contentious-administrative as a judicial process, showing a critical judgment regarding the dissimilar position of the Courts as well as proposing some ideas with the purpose of improving this scenario of uncertainty in the determination of the natural judge in a delicate procedural matter where the individual must be protected from the attacks of the administration as a public power.

**Keywords:** administrative action; judicial jurisdiction; subjective guardianship; legal control of the administration; contentious-administrative.

**Indexing terms:** public administration; administrative law; administration of justice; right to justice (Source: Unesco Thesaurus).

## RESUMO

O autor deste ensaio passa a analisar os diversos pronunciamentos do Poder Judiciário peruano contidos não apenas em sentenças de segundo grau, mas também em decisões de tribunais plenos, bem como em cassações, por meio das quais, no cenário prático da jurisprudência, a jurisdição do juiz contencioso-administrativo foi delimitada em relação a outros juízes, como os tribunais civis ou trabalhistas, em termos de assuntos relacionados a ações administrativas de direito administrativo, bem como aquelas ações administrativas de direito privado geradas por organizações que excepcionalmente desempenham funções administrativas ou prestam serviços públicos, bem como aquelas que combinam ações administrativas de direito administrativo com outros tipos de ações privadas sob uma regulamentação diferente da do direito administrativo, que nem sempre permitem identificar claramente o juiz competente para submeter a administração a um controle judicial suficiente; Nessa ordem de ideias, analisa o papel atual que foi gerado como resultado da transformação do direito administrativo da figura da fuga dessa disciplina para um cenário de despublicação e seu impacto nas ações administrativas suscetíveis de serem submetidas ao contencioso administrativo como um processo judicial, O autor faz um juízo crítico da posição díspar dos Tribunais e propõe algumas ideias com o objetivo de melhorar esse cenário de incerteza na determinação do juiz natural em uma questão processual delicada, em que o indivíduo deve ser protegido das investidas da administração como poder público.

**Palavras-chave:** ação administrativa; competência judicial; proteção subjetiva; controle legal da administração; contencioso administrativo.

**Termos de indexação:** administração pública; direito administrativo; administração da justiça; direito à justiça; direito à justiça (Fonte: Thesaurus da Unesco).

**Recibido:** 04/06/2024  
**Aceptado:** 03/10/2024

**Revisado:** 03/10/2024  
**Publicado en línea:** 30/11/2024

## 1. INTRODUCCIÓN

El ejercicio de la función jurisdiccional comprende someter a la administración en su calidad de poder público para garantizar su papel de organización servicial, como es reconocido en el Perú desde la dación no democrática de la Carta nacional (Congreso Constituyente Democrático, 1993, artículo 148) y el Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo (Poder Ejecutivo, 2001). Dentro del radio del denominado control jurídico, se invoca que el órgano que juzga lo hace con enteros criterios objetivos e imparciales (Aragón Reyes, 1986), dejando atrás la utilidad y conveniencia de la oportunidad, propia de la actividad administrativa, al momento que somete a la organización jurídico-pública. Sobre dicho contexto, resulta habitual entender que, ante la producción de actuaciones administrativas de Derecho administrativo, el juez con atribuciones para controlar la producción de decisiones administrativas anómalas es el contencioso-administrativo (Casación n.º 4776-2019-Sullana, 2023, considerando sexto), al asumirse, con toda pacificidad, que se trata del órgano judicial «natural» en atención a la materia en virtud del sistema judicialista de la administración (Cassagne, 2005).

Sin embargo, hay que recordar que la multiplicidad de actuaciones administrativas están ligadas a diversas actuaciones del particular que parten de escenarios sujetos a materias distintas del Derecho administrativo. Dicha situación ha llevado a que los jueces no determinen en la práctica, con certeza, al juez competente para someter a los Tribunales, poniendo en entredicho, en muchos casos, el principio constitucional del juez natural. Esto afecta al ciudadano que acude a

los Tribunales, en atención a que la carencia de seguridad jurídica impacta negativamente en la percepción que se tiene del Poder Judicial como organización estatal. En este sentido, para el contexto nacional, los temas ligados al cuestionamiento de títulos de propiedad generados por la administración de la propiedad informal, el debate sobre la actividad disciplinaria de instituciones gremiales, la nulidad de actos jurídicos, el reembolso por subsidio en materia de salud pública, el accidente de trabajo de personal estatal en ejercicio de funciones públicas de fiscalización, el daño moral por despido por la causal de excedencia en el sector público, tomados como muestra de estudio, constituyen un importante escenario de interés para la investigación con el propósito de poder delimitarse, de manera adecuada, la competencia del juez contencioso-administrativo frente a otros jueces como el laboral o el civil.

A partir de lo mencionado, llevaremos a cabo una exploración minuciosa de los principales veredictos, plenos y pronunciamientos casatorios de los jueces contencioso-administrativos en Perú, que proceden de diversas Cortes Superiores de Justicia, así como de la Corte Suprema de Justicia de la República. Los Tribunales determinan la competencia en temas en los que debería ser el juez contencioso-administrativo el competente para solucionar la controversia alegada como administrativa. Además, se puede considerar o no sujeta al Derecho administrativo en cuanto a las características de la controversia presentada a los tribunales.

## 2. MATERIALES Y MÉTODOS

El presente ensayo se llevó a cabo mediante de una investigación cualitativa, en donde los métodos de investigación aplicados se fundamentan en el método histórico y hermenéutico. A partir de estos, se va a analizar cómo los Tribunales determinan al juez competente en la práctica cuando se cuestionan actuaciones administrativas que no

siempre se identifican, con claridad, como pertenecientes al Derecho administrativo sobre la base del Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley que regula el proceso contencioso-administrativo (Poder Ejecutivo, 2001). Es importante destacar que, en virtud de la naturaleza propia de la investigación cualitativa, el estudio se limita a analizar tales aspectos recurriendo, en cuanto es necesario, a la doctrina y la jurisprudencia con el propósito de reforzar la interpretación realizada, de manera tal que no se pretende probar hipótesis alguna.

### 3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### 3.1. El actuar de la administración como organización vicarial: las actuaciones administrativas de Derecho administrativo y las actuaciones administrativas que no pertenecen a dicha materia

Para el ejercicio de sus atribuciones de Derecho administrativo, la administración necesita exteriorizar diversos modos en los que se expresan sus potestades públicas sujetas al Derecho público, que es lo que pasa a denominarse actuación administrativa.

En la teoría, en orden a la necesidad de uniformidad en el raciocinio que demanda la técnica jurídica, la solución se ha enfocado en reducir la actividad administrativa al acto administrativo como si el ejercicio del poder público solo se concretará en el aspecto formal de las relaciones jurídico-administrativas de modo que «quedan fuera de esa definición la actuación no jurídica (actos materiales), los actos jurídicos de la administración no sometidos al Derecho administrativo y los actos jurídicos dictados por los administrados» (Rodríguez García, 1985, p. 43); sobre dicho contexto histórico y sociológico, no faltaba razón en España, como referente legislativo, en la hoy derogada ley del 27 de diciembre de 1956, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, para aceptar tal vinculación: «Se habla

de acto, y no de acuerdo, resolución, providencia o de cualquier otro concepto semejante, por ser aquel más extenso y comprender todas las manifestaciones de la actividad administrativa» (Exposición de Motivos, 1956). Dicho reduccionismo ha llevado a asimilar, por largo tiempo y de muy mala manera, a la actuación administrativa con el acto administrativo. Sin embargo, la riqueza de la interacción real y práctica entre el particular y los poderes públicos supera la noción de que únicamente lo formal representa la actividad administrativa. Al efecto, desde el sustento de un renovado periodo democrático español con el Pacto de la Moncloa, la Ley n.º 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, precisa lo siguiente:

No toda la actuación administrativa, como es notorio, se expresa a través de reglamentos, actos administrativos o contratos públicos, sino que la actividad prestacional, las actividades negociables de diverso tipo, las actuaciones materiales, las inactividades u omisiones de actuaciones debidas expresan también la voluntad de la Administración, que ha de estar sometida en todo caso al imperio de la ley. La imposibilidad legal de controlar mediante los recursos contencioso-administrativos estas otras manifestaciones de la acción administrativa, desde hace tiempo criticada, resulta ya injustificable, tanto a la luz de los principios constitucionales como en virtud de la crecida [*sic*] importancia cuantitativa y cualitativa de tales manifestaciones.

Por eso, la nueva Ley somete a control de la Jurisdicción la actividad de la Administración pública de cualquier clase que esté sujeta al Derecho Administrativo, articulando para ello las acciones procesales oportunas. (Cortes Generales, Exposición de Motivos, 1978)



El escenario peruano no ha sido la excepción, dado que se carecía, hasta antes de 2001, de una regulación jurídico-administrativa uniforme que pudiera brindar predictibilidad en la identificación de las actuaciones administrativas. Sin embargo, en la Ley n.º 27444, Ley del procedimiento administrativo general, se recoge la noción de acto administrativo primordialmente (Poder Legislativo, 2001, artículo 1), descartando que lo sean las actuaciones de administración interna y las actuaciones materiales (Poder Legislativo, 2001, artículo 1, inciso 1.2., apartado 1.2.1. y 1.2.2.) y el de las actuaciones administrativas sujetas al Derecho administrativo en la Ley n.º 27584, Ley del proceso contencioso-administrativo (Poder Legislativo, 2001, artículo 1, inciso 4) como regulación adjetiva de control jurídico de la administración. En dicho esquema, en la legislación administrativa sustantiva, la primacía la tiene la identificación del acto administrativo, lo que reduce la aplicación de otras actuaciones administrativas que son poco desarrolladas en dicha ley por parte del legislador, en tanto en la regulación procesal administrativo aparece un fuerte avance en desvincular la noción de las actuaciones administrativas a las del acto administrativo desde una proyección de tutela del particular.

Es relevante señalar que, a partir de la liberalización de la economía y el posterior retroceso del Derecho administrativo (STC número 0009-2007-PI/TC), se produce un fenómeno global (Laguna de Paz, 1995, pp. 202-203) que entiende que el Derecho administrativo cede espacio a otras disciplinas en cuanto a temas que involucran el ejercicio de potestades públicas. La administración ha llevado a cabo otras medidas administrativas de origen laboral, civil y societario, entre otras, «para poder desembarazarse de la rigidez de actuación del derecho administrativo» (Baucells Lladós, 2022, p. 30), dada su inamovible ritualidad incompatible con la dinámica del sector privado, sujeto a la continua competitividad y productividad en el mercado.

La confirmación nos la da la propia Ley n.º 27444 al referirse a los particulares que, aunque sometidos al régimen jurídico del Derecho

privado, prestan servicios públicos o ejercen función administrativa (Casación Previsional n.º 2123-2005-San Martín, 2007, considerando cuarto; STC n.º 03156-2009-PHD/TC, 2010, fdm. 5; STC n.º 01364-2021-PA/TC, 2022, fdm. 24-29); aun cuando usan las técnicas jurídico-administrativas de la concesión, la delegación o la autorización que son propias del Derecho administrativo recogidas enunciativamente en la ley general administrativa (Poder Legislativo, 2001, artículo I, inciso 8), lo que lleva a la admisión, por permisión del Parlamento, de las actuaciones administrativas sujetas al Derecho privado (Fernández Rodríguez, 1997; Caballero Sánchez, 2021).<sup>2</sup> Aún más, dicha regulación sustantiva se fortalece con la posterior emisión del Decreto Legislativo n.º 1272 —Decreto Legislativo que modifica la Ley n.º 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley n.º 29060, Ley del Silencio Administrativo—, desde el cual se establece que los trámites a ser realizados ante dichos privados se regulan a través de la ley administrativa general «en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada» (Poder Ejecutivo, 2016, artículo 2). Se pone énfasis en diferenciar entre las actuaciones administrativas de Derecho administrativo y las actuaciones administrativas de Derecho privado, generadas dentro de lo que, en España, se denomina «el sector público institucional» recogido en la Ley n.º 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Cortes Generales, 2015, artículo 2, inciso 2, apartado b), concitando el interés de la literatura científica

---

2 Recientemente, el Tribunal Constitucional peruano ha emitido la STC n.º 1113-2023, derivada del Expediente n.º 03351-2022-PHD/TC, donde ha determinado que la Derrama Magisterial, siendo una persona jurídica de Derecho privado orientada a atender la seguridad y bienestar social de sus asociados al igual que ofrecer los servicios de previsión social, crédito social, cultura social, inversión social y vivienda social para sus agremiados que son los profesores, no brinda servicios a ser calificados como públicos. Curiosamente, el Decreto Supremo n.º 021-88-ED, que aprueba el Estatuto de la «Derrama Magisterial» prescribe, entre otros aspectos, que el nombramiento como docente estatal conlleva el ingreso automático a dicha institución siendo, entre otros, los deberes del asociado el denunciar las irregularidades que identifique en su institución, autorizando, con la dación de dicha regulación, el correspondiente descuento mensual por planillas condicionado a que el docente continúe prestando sus servicios, siendo que el Ministerio de Educación se encargará de tutelar la marcha administrativa, financiera y económica de dicha institución.

de la materia (Chinchilla Marín, 2017; García-Andrade Gómez, 2019; Baucells Lladós, 2022).

En orden a lo desarrollado, la prestación de servicios públicos así como la función administrativa dejan de estar relacionadas con los fundamentos del Estado, de manera tal que hoy cabe sostenerse que «la función administrativa no es exclusiva de las entidades del Estado, sino que su ejercicio también puede recaer en entidades autónomas reconocidas por el Estado» (Casación n.º 20407-2017-Lima, 2021, considerando tercero, 3.3.), lo que fragmenta la clásica noción de que el Derecho administrativo es el único vehículo que regula las actuaciones administrativas (Huamán Ordoñez, 2008).

### **3.2. Juez contencioso-administrativo y su competencia respecto de las actuaciones administrativas sujetas al Derecho administrativo**

Teniendo en cuenta la separación entre actuaciones administrativas de Derecho administrativo (Díez Sánchez, 2004) y las actuaciones administrativas de Derecho privado (López González, 2016), se abre paso el instrumento jurisdiccional ante el cual deben responder cuando se advierta un proceder anómalo de la organización pública. Dada su especialidad, la Ley n.º 27584 nos permite identificar, sin duda alguna, la competencia del juez contencioso-administrativo al realizar «el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo», señalando que «procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas» (Poder Legislativo, 2001, artículos 1 y 4), de modo tal que dicho precepto procesal presenta un correlativo sentido de exclusión, siendo otros los juzgados donde se ventilen controversias producidas por la administración pública al abrigo del Derecho privado (Díez Sánchez, 2004, p. 337). No obstante, el sentido interpretativo que aflora de la lectura de dicha regulación procesal, si bien tiene vocación pedagógica al delimitar el papel del juez contencioso-administrativo,

resulta insuficiente atendiendo —entre otros factores— a la carencia de especialización de los jueces en materia de Derecho administrativo y de Derecho procesal administrativo para determinar, en el plano de la realidad, la competencia judicial adecuada, lo que lleva a que esto sea superado mediante una motivada declaración de improcedencia de los jueces (Casación n.º 10915-2018-Huancavelica, 2020, considerando segundo, 2.2.), surgiendo diversa casuística al respecto que pasamos a analizar.

### **3.3. Análisis de los principales pronunciamientos judiciales donde se cuestiona la competencia del juez contencioso-administrativo con relación a posibles actuaciones administrativas sujetas al Derecho administrativo**

El ejercicio concreto de la actividad judicial en materia contencioso-administrativa es un importante dato de la realidad que sirve de insumo a la presente investigación, puesto que nos permite observar cómo resuelven los Tribunales, en la práctica, y los diversos conflictos que se generan en la interacción entre el ciudadano y la administración, lo que nos permite identificar en qué contextos debe participar o no el juez contencioso-administrativo. Desde dicha perspectiva, estudiamos los diferentes pronunciamientos judiciales que, en calidad de muestra de la presente investigación, nos sirven de sustento para identificar los criterios a través de los cuales se establece la diferenciación entre la competencia del juez del control jurídico de la administración frente al de otros magistrados.

#### **3.3.1. Cuestionamiento judicial de títulos de propiedad generados por la administración de la propiedad informal**

El debate no tiene una posición jurisprudencial pacífica en torno a los títulos de propiedad informal emitidos por la administración, lo que permite evidenciar la carencia de uniformidad de criterio en el juez natural para ventilar cualquier duda jurídica en su generación; al respecto, la pluralidad de plenos jurisdiccionales y el poco espacio de

tiempo entre uno y otro permiten dar cuenta de dicho entorno poco seguro para el justiciable.

Dejando atrás las diversas casaciones emitidas al respecto, la Corte Superior de Justicia de Huancavelica en el I Pleno Jurisdiccional Distrital en materia civil y familia (2016) ha debatido en torno al tema del juez competente y las causales a invocarse, dado que se identifican posiciones dispares que otorgan, por una parte, la competencia al juez privado bajo las causales de nulidad del Código civil y, de otro lado, la competencia al juez contencioso-administrativo sobre las causales de nulidad administrativa. Al efecto, en dicho pronunciamiento prevalece la posición en la que el juez de la materia civil en vía del proceso contencioso-administrativa (Corte Superior de Justicia de Huancavelica, conclusión plenaria) es quien tiene la competencia judicial para cuestionar el título de propiedad extendido por la autoridad administrativa con la precisión de que, como se advierte, es ante el juez civil en el que se expone la controversia.

Por su parte, ante dos posiciones dispares, la Corte Superior de Justicia de Ica en el I Pleno Jurisdiccional Distrital Civil, Familiar y Comercial de Ica (2016) asume igual línea de pensamiento, reafirma la competencia contencioso-administrativa respecto de actos emitidos por las administraciones competentes adicionando, como datos relevantes, que debe invocarse la pretensión de revisión o de anulación (Ley n.º 27584, Poder Legislativo, 2001, artículo 5, inciso 1). Aparece la duda, como una posición distinta, si tal cuestionamiento se extiende a los títulos emitidos, lo que representa el cuestionamiento al producto final de la actividad administrativa de Derecho administrativo. Respecto de esto último, se plantea la posibilidad de que resulte indistinto acudir al juez civil o al juez del control jurídico de la administración siempre que no se haya producido el plazo de tres (3) meses referido a la caducidad establecida en la ley procesal administrativa, insertando la posibilidad de que se acuda al juez civil cuando los plazos hayan precluido para plantear demanda en la sede contencioso-administrativa.

A su turno, la Corte Superior de Justicia de la Libertad, a través del Pleno Jurisdiccional distrital civil y procesal (2021), ingresa al análisis de la nulidad de acto jurídico y el consiguiente cuestionamiento de la validez del título de propiedad emitido por la autoridad en materia de propiedad informal. Para tal efecto, se abre espacio sosteniendo la tesis de subsumir el cuestionamiento de títulos otorgados por la administración dentro de las pretensiones de nulidad de acto jurídico, frente a la cual se plantea otra enfocada en hacer prevalecer la jurisdicción contencioso-administrativa respecto del cuestionamiento del título administrativo. Sobre dicha proyección, se asume la segunda posición, estableciendo la distinta orientación que se presenta en el proceso civil respecto del contencioso-administrativo, ya que la emisión de títulos habilitantes emana de previas actuaciones administrativas que, en caso de que se determine alguna afectación, se deben conducir al control jurídico de la administración.

Dentro del radio de acción de las Cortes Superiores de Justicia, se ha generado el Expediente n.º 0108-2021-46-1601-SP-CI-01, tramitado ante la Corte Superior de Justicia de la Libertad, a propósito de una demanda de nulidad de acto jurídico, donde se ha vuelto a plantear el tema de la nulidad de títulos de propiedad otorgados por la administración pública. En dicho expediente judicial, se ha emitido la Resolución SEIS, del 18 de mayo de 2021 por parte de la Primera Sala Civil de dicha Corte Superior, donde se enfatiza la competencia del juez contencioso-administrativo, asumiendo la preocupación de que «el derecho no puede aceptar la existencia de dos vías paralelas en sede judicial para la declaración de nulidad del acto administrativo: la del contencioso administrativo y la nulidad de acto jurídico en la vía civil» (Corte Superior de Justicia de la Libertad, VI., 6.5.2.), dado que la autoridad administrativa, al expedir el título de propiedad materia de cuestionamiento, ha actuado «dentro de las potestades públicas que ostenta, y dentro de un procedimiento administrativo de titulación iniciado por la ahora demandada» (Corte Superior de Justicia de la

Libertad, VII., 7.3.), ya que no se trata de una decisión generada sobre el acuerdo entre particulares, sino al abrigo de un procedimiento administrativo en sustento del régimen jurídico inmanente al tema de la propiedad informal.

Luego de la evaluación de estas posiciones diversas, de manera analítica, podemos identificar que los Tribunales de Justicia no logran diferenciar entre los siguientes escenarios:

1. La producción de actuaciones entre particulares que, al amparo del Código civil, normalmente dan origen a una minuta o una escritura pública que servirá de sustento a la traslación de una propiedad generando que sea el juez civil el competente para cuestionar cualquier pretensión anulatoria u otra nominada o innominada: en dicho contexto, no hay actuación administrativa de Derecho administrativo alguna excluyendo la intervención del juez contencioso-administrativo, dado que se trata de decisiones generadas al abrigo de relaciones jurídico-privadas con base en los principios generales de libertad y de autonomía privada.

2. El juez civil también resulta competente en situaciones de nulidad del negocio jurídico producido entre privados que van a llevar, como efecto jurídico de arrastre, al irremediable cuestionamiento de su inscripción ante la autoridad registral, ya que esto último implica la consecuencia natural del vicio inmanente a la voluntad depositada en la actuación de los particulares involucrados; en suma, este último dato de la realidad —el cuestionamiento «accidental» del título registral— no transforma la controversia privada en administrativa.

3. Las actuaciones administrativas generadas ante la administración registral que conducen a una inscripción ante dicha autoridad, cuya actividad de Derecho administrativo-registral

se regula por su régimen jurídico en la que normalmente no ha sido considerado un administrado, calificado sustantivamente como tercero (Ley n.º 27444, 2001, artículo 71), llevan a la saludable flexibilización del plazo de caducidad del contencioso-administrativo (Ley n.º 27584, 2001, artículo 18) para superar su ausencia en la interacción administrativa así como, de otra parte, a verse beneficiosamente liberado de la carga de superar la vía previa administrativa (Ley n.º 27584, 2001, artículo 20 inciso 3), siendo esto último confirmado pretorianamente por la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema a través de uno de sus pronunciamientos (Casación n.º 19279-2017-Huancavelica, 2020, considerando quinto), al entenderse que no ha sido involucrado en un trámite administrativo en el que, en circunstancias habituales, debería haber participado.

4. Las actuaciones administrativas ligadas al cuestionamiento respecto a la producción de un título de propiedad emitido por la administración de la propiedad informal en el ámbito urbano o generado por la administración en materia de formalización de la propiedad rural, descansan plenamente sobre enteras actuaciones administrativas sujetas al Derecho administrativo, ya que son generadas bajo reglas de dicha disciplina sustantiva conllevando que toda controversia al respecto de la generación de tales actuaciones administrativas de Derecho administrativo sean sometidas al radio de acción del juez contencioso-administrativo.

A manera de cierre, corresponde indicar que las diversas experiencias que son de conocimiento de los jueces de la República, a través de las sentencias y plenos examinados, no logran afianzar la diferenciación ante los escenarios en los que se identifican actuaciones del particular sujetas al Derecho privado, actuaciones del particular



sujetas al Derecho público y las actuaciones administrativas en materia registral, así como de titulación de la propiedad informal, lo que se debe, entre otras muchas causas, al desconocimiento de la materia administrativa que no se agota en la ley general, sino en su diversa sectorización, así como en el fácil recurso de pretenderse cerrar toda controversia de nulidad acudiendo al Código privado. En tal orden de ideas, la diferenciación pedagógica que hemos planteado se orienta a servir de hilo conductor a efectos de que contribuya a determinar, con enteros criterios de certeza jurídica, el juez competente para cada uno de los escenarios prototípicos propuestos de nuestra parte.

### **3.3.2. El debate sobre la actividad de instituciones gremiales ante el Poder Judicial**

La Casación n.º 20407-2017-Lima, emitida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, es el espacio de análisis en torno al control del procedimiento disciplinario iniciado en contra de un miembro de la orden colegial de letrados, al haberse cuestionado judicialmente la nulidad total de la Resolución del Consejo de Ética n.º 100-2013-CE/DEP/CAL integrada, a su vez, por la Resolución de Consejo de Ética n.º 262-2013-CE/DEP/CAL.

En orden a lo señalado, la Corte establece como necesario desarrollar los argumentos que enfatizan la competencia del juez de la materia contencioso-administrativa sobre las actuaciones del Colegio de Abogados de Lima, ya que no estamos ante una administración pública solo por mandamiento constitucional (Congreso Constituyente Democrático, 1993, artículo 20), sino también por la propia regulación estatutaria, como lo precisa la sentencia casatoria bajo escrutinio (Corte Suprema, 2021, considerando tercero, 3.3.), desde la cual se confirma su calidad de institución autónoma de Derecho público interno de manera que, en el plano sustantivo-administrativo, al proyectarse en ella los alcances de la Ley n.º 27444 (Poder Legislativo, 2001, artículo I, inciso 6), también le comprenden los de la ley procesal

especial (STC n.º 04012-2012-PA/TC, 2013, fdm. 7) trayendo, como consecuencia, que se sostenga que «las decisiones emitidas por el Colegio de Abogados de Lima sí son pasibles de ser impugnadas vía proceso contencioso administrativo, con la finalidad de que el órgano jurisdiccional realice control jurídico de tales actuaciones» (Corte Suprema, 2021, considerando tercero, 3.5.), confirmando la competencia del juez del control jurídico de la administración.

La posición asumida por la jurisprudencia materia de estudio se enfoca, siguiendo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en «la atribución de supervisar el ejercicio de la carrera profesional» (STC n.º 03954-2006-PA/TC, 2006, fdm. 21), ya que se entiende que el ejercicio de la función colegial implica el ejercicio de atribuciones de autoridad, de modo tal que «constituye una auténtica potestad administrativa» (Sanz Rubiales, 2013, p. 16), como también lo sostiene el mismo Constitucional en veredictos preexistentes (STC n.º 05691-2008-PA/TC, 2009, fdm. 3-4; STC n.º 04012-2012-PA/TC, 2013, fdm. 3; STC n.º 00772-2013-PA/TC, 2013, fdm. 6) que refuerzan la posición de la Corte.

### **3.3.3. La nulidad de actos jurídicos: ¿materia contencioso-administrativa o civil?**

La nulidad es una técnica procesal transversal a importantes disciplinas jurídicas dentro de las cuales se encuentra el Derecho civil y administrativo. Dicho carácter genera importantes dudas en su aplicación práctica, lo que tiene impacto en la determinación del juez competente para tratar este tipo de controversias. Sobre dicho sustento se han generado diversos pronunciamientos ligados a tal aspecto a los que procedemos a abocarnos.

A partir de una cesión de derechos en materia de derechos laborales ejercida por un extrabajador, se planteó demanda contencioso-administrativa, la cual, sobre la base de la Apelación n.º 594-2015-Lima, llegó al estrado de la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema

de Justicia de la República, luego de haber transitado por la Octava Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo en la Subespecialidad en temas de mercado de la Corte Superior de Justicia de Lima. El pedido elevado a los Tribunales se enfoca a nivel de la pretensión, consiste en determinar si es conforme a Derecho, el dictado de la Resolución n.º 4205-2008/CCO-INDECOPI, a través de la cual se redujo los créditos ascendentes reconocidos a la parte demandante en el procedimiento concursal iniciado a la Compañía Minerales Santander S. A. C., con la correlativa exclusión de la relación de acreedores como consecuencia de haberse producido la cesión de la titularidad de sus créditos a favor del administrado Trevali S. A. C.; para la Sala Civil Transitoria «la cesión de derechos laborales a favor de un tercero resulta ser equivalente a una operación comercial realizada por dos partes en igualdad de condiciones al no encontrarse enmarcada en el ámbito de lo laboral» (Corte Suprema, 2016, considerando séptimo). Se ha generado en un procedimiento administrativo especial, como lo es el procedimiento concursal, aunque al abrigo de la autonomía de voluntad de los suscribientes, que conlleva que se rechace el argumento de afectación y menoscabo económico planteado por la parte actora, se sostiene que, en caso de que se advierta que tal cesión se ha efectuado en desmedro de uno de sus suscribientes, se abre el espacio del proceso civil para la consiguiente declaración judicial de nulidad, no siendo el proceso contencioso-administrativo (Corte Suprema, 2016, considerando décimo) el camino judicial para tal propósito.

La Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República ha tenido oportunidad de establecer los alcances de la tutela judicial en sede civil, así como en sede del contencioso-administrativo, con relación a pretensiones de nulidad de actos o negocios jurídicos a efectos de establecer la competencia jurisdiccional entre una y otra. Lo ha realizado a partir de la demanda de accesión planteada entre dos particulares, en donde una de las partes —en esencia, la emplazada judicialmente— había planteado procedimiento administrativo, ante

la autoridad de la propiedad informal, solicitando la usucapión del predio ocupado. En sede de primer grado, el juez declara improcedente la demanda, ya que al identificar dos títulos inscritos respecto de este bien no resulta viable la accesión; entonces, estima que primero debe declararse la nulidad del título inscrito ante los Registros Públicos, lo que debe realizarse ante los Tribunales. Dicha argumentación fue seguida por parte del juez de segundo grado al confirmar el pronunciamiento judicial. Al asumir competencia la Corte Suprema, esta establece que el rechazo de la demanda se produce en un contexto de falta de interés para obrar de quien decide acudir a los Tribunales. En tal orden de ideas, llega a establecer que, ante una medida cautelar no innovativa planteada en sede del proceso contencioso-administrativo, no se puede alegar el tenerse por determinada la titularidad de la propiedad con carácter final al carecer de certeza la construcción en terreno ajeno que constituye la esencia de la accesión correspondiendo que, de manera previa, se concluya el debate respecto de la nulidad del título registral correspondiente a quien ha sido llamado a juicio (Casación n.º 139-2017-Callao, 2018).

### **3.3.4. El reembolso por subsidio en materia de salud pública**

Las controversias en materia de salud pública también se constituyen en espacios en los que el debate judicial gira en torno a la nulidad de decisiones administrativas y el consiguiente reembolso de subsidios al empleador por parte de la administración de salud, llevando a debatir en torno a la determinación del juez con competencia para tal propósito: contencioso-administrativo o laboral, teniendo como soporte el Expediente n.º 00051-2020-0-1801-SP-LA-08 que conlleva la emisión de respuesta de la Octava Sala Laboral Permanente en la NLPT sobre la base de una contienda de competencia.

Sobre el sustento de dicho contexto previo, al cuestionarse judicialmente por parte de SODEXO PERU S. A. C., las decisiones administrativas contenidas en la Resolución n.º 4830-RECONS-UPELO- SGRPE-GPE-GCSPE-ESSALUD-2016 mediante la cual se

procede al rechazo del reembolso antes aludido y el rechazo a la apelación de dicha actuación administrativa que se produce a consecuencia de la expedición de la Resolución n.º 1944-APEL-OSPE-CORPORATIVA-GCSPE-ESSALUD-2016, se determina que el juez competente es el contencioso-administrativo-laboral «en tanto el objeto que se pretende cuestionar son dos decisiones emanadas por una entidad administrativa y el cual afecta un derecho sustancial de la parte demandante sujeto a una prestación de salud propio de la Seguridad Social» (Corte Superior de Justicia de Lima, contienda de competencia, 2020, considerando octavo), llevando a entenderse que al tratarse de una administración pública que ha emitido pronunciamientos administrativos en orden a sus competencias en materia de salud pública, el planteamiento del proceso debe ser desarrollado «dentro del proceso contencioso administrativo, ante un Juzgado de Trabajo Especializado en lo Contencioso Administrativo» (Corte Superior de Justicia de Lima, contienda de competencia, 2020, considerando décimo). Dicha posición sigue los alcances del Tribunal Constitucional, quien precisa dicha competencia (STC n.º 00580-2018-PA/TC, 2020, fdm. 10; STC n.º 00452-2021-PA/TC, voto del magistrado Miranda Canales, 2021, fdm. 12) sobre la base de la previsión legislativa asentada en la ley procesal laboral vigente.

### **3.3.5. El accidente de trabajo de personal estatal en ejercicio de funciones públicas de fiscalización**

Nuevamente, el escenario judicial es el escenario para dirimir las competencias del juez contencioso-administrativo frente a otros jueces teniendo como soporte el Expediente n.º 23762-2019-0-1801-JR-LA-04, motivando el pronunciamiento de la Primera Sala Laboral Permanente en la NLPT sobre el sustento de una demanda indemnizatoria.

Al haber sido emplazada en juicio la administración de transportes, dicha autoridad plantea la excepción de incompetencia por la materia, sosteniendo que la parte afectada, al estar vinculada al Estado a través de un contrato administrativo que es, en esencia,

una actuación administrativa, conlleva que el juez, para ventilar la controversia, sea el juez contencioso-administrativo, mas no el juez laboral como sostiene la parte demandante. Frente a dicha alegación, la Sala Laboral discrepa de dicha lógica, puesto que no está en entredicho el cuestionamiento cláusula contractual, sino el que dicho personal, afectado en su salud, en realidad está sujeto al régimen laboral privado, siendo competente el juez laboral (Corte Superior de Justicia de Lima, 2023, p. 10).

Asimismo, con el propósito de resolver la excepción referida a la falta de agotamiento de la vía previa, se tiene en cuenta que la administración alega que, siendo la controversia de naturaleza administrativa, se debió acudir a dicha estación, la vía previa, dado que se trata de un paso previo al contencioso-administrativo. La Sala contradice dicha postura al tratarse del planteamiento judicial indemnizatorio en torno de los derechos generados en el ámbito laboral, por lo que no se necesita dicho camino antelado (Corte Superior de Justicia de Lima, 2023, p. 15).

En cuanto a la excepción referida a la falta de legitimidad para obrar respecto de quien es emplazado judicialmente, por parte de la administración se sostiene que el accidente de tránsito que genera la pretensión indemnizatoria es imputable a un sujeto distinto al de la administración, siendo dicho argumento rechazado por tratarse de un tema de forma, por lo que cabe su rechazo.

Por último, una vez confirmada la competencia del juez laboral en cuanto concierne al tema principal referido a la indemnización planteada que es materia del presente apartado, se sostiene que el personal afectado realizaba labores de fiscalización al transporte público, por lo que al haber sufrido un accidente en el transcurso en que se dirigía a realizar sus tareas, este debe valorarse como accidente de trabajo. Aboga en dicho veredicto, favorable al trabajador afectado, teniendo en cuenta que el vehículo que transportaba a dicho trabajador público pertenece a la organización jurídico-pública judicialmente emplazada.

### **3.3.6. El daño moral por despido por la causal de excedencia en el sector público**

La Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, a través de la Casación n.º 27115-2018-San Martín, abre espacio para el análisis de la pretensión indemnizatoria por la causal de excedencia en el Estado por parte de quien, de manera antelada, al sufrir un cese arbitrario en el gobierno del «ciudadano» Alberto Fujimori, se acogió a la reincorporación laboral sobre el sustento de la Ley n.º 27803, ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las Leyes n.º 27452 y n.º 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sujetas a Procesos de Promoción de la Inversión Privada y en las entidades del Sector Público y gobiernos locales (Poder Legislativo, 2002). En la resolución del tema controvertido, se asume que las opciones dadas por la ley citada excluyen el que se pueda plantear demanda indemnizatoria ante la afectación producida (Corte Suprema, 2020, considerando sexto), conllevando el rechazo de la pretensión indemnizatoria.

Al respecto, somos de la posición de que la respuesta judicial no cierra la posibilidad de obtener tutela indemnizatoria, puesto que la afectación incide sobre el contenido esencial al trabajo en su faceta de no ser despedido, exceptuando causa justa, que no la hubo, ya que el Estado, posteriormente, emitió leyes para superar dicha afectación; precisamente, la experiencia histórica y sociológica que acompañó los ceses irregulares demuestra que el Estado peruano actuó al margen de la Constitución como de los derechos fundamentales de los ciudadanos afectados por la declaración administrativa de excedencia, de modo tal que, el acceder a una de las opciones legales, no agota la posibilidad de verse resarcido con el condenable proceder estatal.

### 3.3.7. Derechos del personal estatal sujeto a los regímenes laboral privado y público

La Corte Suprema, a través de la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, se ha pronunciado en lo concerniente a la determinación del juez competente a través de la Casación n.º 4739-2013-La Libertad, teniendo como soporte el planteamiento de pretensiones enfocadas en la reposición del demandante al amparo de la Ley n.º 24041, servidores públicos contratados para labores de naturaleza permanente, que tengan más de un año ininterrumpido de servicios, no pueden ser cesados ni destituidos, sino por causas previstas en el Capítulo V del Decreto Legislativo n.º 276 y con sujeción al procedimiento establecido en él (Poder Legislativo, 1984, artículo 1), al haber prestado labores como locador de servicios, la declaración de nulidad del Oficio n.º 3233-2008-COFOPRI-OZ-LIB así como el pago de remuneraciones devengadas dejadas de percibirse en su oportunidad junto a los consiguientes intereses legales.

Para arribar a dicho propósito, se efectúa un análisis sobre los regímenes generales de personal en el Estado, dentro de los cuales se encuentra el de la actividad privada que se utiliza en la administración de la propiedad informal, lo que tiene correlato en el régimen procesal a elegir, atendiendo a que «no toda actuación o declaración del Estado está sujeta al Derecho administrativo» (Corte Suprema, 2014, considerando séptimo). Por ello, debe valorarse nuevamente que el personal se sujeta a la ley laboral privada, no siendo competente el juez contencioso-administrativo (Corte Suprema, 2014, considerandos noveno y décimo), de manera que el juicio contra la administración de vivienda debe tramitarse ante el juez laboral.

A nivel de órganos judiciales, distintos del tribunal casatorio, la Primera Sala Laboral Permanente de Huancayo, dependiente de la Corte Superior de Justicia de Junín, debate en torno al juez competente en el Expediente n.º 01305-2021-0-1501-JR-LA-02 a través de la Resolución n.º 08, que contiene la Sentencia de Vista n.º 1167-2021,



cuando la controversia en materia de personal estatal se sujeta al régimen de la actividad pública contenido en el Decreto Legislativo n.º 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público (Poder Ejecutivo, 1984) del que se vale el Estado para la provisión de personal. En el contexto que sirve de sustento al proceso, el personal demandante prestó servicios a la administración sobre contratos de locación de servicios para luego utilizar contratos de suplencia hasta llegar a contratos administrativos de servicios; en dicho orden de ideas, para dichos jueces, las funciones públicas desarrolladas se han realizado en calidad de empleado, lo que lleva a que sea competente el juez contencioso-administrativo por ser «el idóneo para las reclamaciones laborales del personal sujeto al régimen laboral público regulado por el Decreto Legislativo n.º 276» (Corte Superior de Justicia de Junín, 2021, p. 11), de modo que el proceso laboral planteado debe rechazarse al tratarse, a criterio de dicho colegiado judicial, de una cuestión de personal sujeto al régimen estatutario.

Examinado este pronunciamiento judicial, discrepamos del sentido orientativo, dado que se asume como criterio relevante el ejercicio de funciones públicas en calidad de empleado para sostener que debe acogerse a dicho trabajador estatal como personal sujeto al régimen laboral público, sin tomarse en cuenta que la labor del demandante ha pasado por el régimen privado a través de contratos de locación, luego por contratos de suplencia (sin analizar la Sala si estos se encontraban sujetos al régimen laboral público o privado) hasta llegar a contratos administrativos de servicios, por lo que, en esencia, los argumentos no resultan muy convincentes para que la controversia judicial se incline a favor del juez contencioso-administrativo; más aún si se tiene en cuenta que si bien es habitual vincular la figura de la suplencia al régimen privado, también es cierto que en materia de salud pública, las diferentes leyes presupuestales han autorizado el uso de la suplencia para proveer de personal a los hospitales públicos, siendo este un aspecto con una motivación casi imperceptible, que hubiera ayudado a entender el sentido que asume el veredicto materia de análisis.

### 3.3.8. Controversias ligadas a la destitución de jueces y fiscales: residualidad actual del amparo constitucional

Los límites en la determinación de la competencia judicial en materia contencioso-administrativa se identifican, para el caso de destitución de jueces y fiscales, en la Casación n.º 14738-2013-Lima emitida por la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria.

Dicha previsión nace a consecuencia de la demanda contencioso-administrativa, a través de la cual se pretende la declaración judicial de validez del acuerdo de solución amistosa suscrito entre la Procuraduría Pública de la administración de justicia y la parte accionante, así como la nulidad o ineficacia [*sic*] de las decisiones administrativas contenidas en la Resolución del Consejo Nacional de la Magistratura n.º 009-2012/PCNM y la Resolución del Consejo Nacional de la Magistratura n.º 330-2012/PCNM que determinan, respectivamente, la no ratificación en el cargo a magistrado de la Corte Superior de Justicia de Piura por pérdida de confianza, así como declarar infundado el recurso extraordinario planteado por el administrado, solicitando que el Poder Judicial lo restituya en el mismo puesto u otro análogo, así como el reconocimiento de remuneraciones dejadas de percibir, y demás derechos laborales y pensionables por el tiempo de duración del cese producido hasta que sea restituido en la actividad jurisdiccional.

Dicho planteamiento recibe la declaración de improcedencia, en sede de primer grado, en orden a la previsión constitucional que establece que los actos resolutivos en materia de evaluación y ratificación judicial no pueden ser llevados a juicio. Posteriormente, en segundo grado, la Sala Judicial pertinente adecua el fallo materia de apelación al sostenerse que ello es posible en sede de la jurisdicción constitucional y no la del contencioso-administrativo, sobre la base de lo ya sostenido por el máximo intérprete constitucional (STC n.º 2409-2002-PA/TC; STC n.º 5156-2006-PA/TC). Ahora bien, la Corte Suprema delimita la actividad judicial, laxando la imposibilidad de cuestionar las decisiones de la administración en materia de destitución de jueces

y fiscales. Sostiene que ello es posible en las situaciones en las que «son motivadas y expedidas con previa audiencia del interesado» (Corte Suprema, 2015, considerando décimo), y remitiendo el asunto al juez de amparo de manera que el juzgador contencioso-administrativo no tiene tal competencia (Corte Suprema, 2015, considerando décimo cuarto).

Frente a esta línea de razonamiento, la posición argumentativa del voto de la magistrada Mac Rae Thays es particularmente interesante por su riqueza en la firmeza de su posición al momento de emitir su voto. Thays plantea la tesis de que no obra impedimento para que, en sede distinta de la del amparo, se pueda invocar la tutela subjetiva del administrado, puesto que, en palabras suyas, «ello no importa una exclusión del control jurisdiccional ordinario con el mismo fin» (Corte Suprema, voto en minoría, 2015, considerando undécimo). De esta manera, el Tribunal Constitucional no conserva para sí tal competencia de manera única, tomando en cuenta los alcances de su propia jurisprudencia que no especifica tal exclusividad, a lo que se aúna el hecho de que la tutela judicial es transversal a todo proceso judicial para finalmente establecer que el amparo es residual, atendiendo a que «lo subsidiario opera supliendo y no reemplazando a los procesos ordinarios» (Corte Suprema, voto en minoría, 2015, considerando undécimo, iii]), lo que lleva, como corolario, a descartar su alegada naturaleza exclusiva. Cabe indicar que, desde nuestra perspectiva, la posición del voto minoritario es auspiciosa al hacer una lectura actual de la tutela urgente constitucional sobre una base de residualidad de los procesos constitucionales (Eguiguren Praeli, 2007, p. 129). En esencia, no hay impedimento para que la competencia en torno a esta controversia sea asumida por la jurisdicción contencioso-administrativa, que se entiende orientada al control jurídico de actuaciones administrativas de Derecho administrativo, incluyendo aquellas producidas en materia de destitución de dicho personal. Histórica y sociológicamente en la mentalidad del legislador constitucional, el amparo fue previsto por la Carta de 1993, como

el medio de protección jurisdiccional ante la carencia de madurez de los otros procesos encasillados en un marco jurídico-procesal de cognición plena, lo que, en las actuales circunstancias, ha mutado beneficiosamente a un espacio de tutela subjetiva del particular al abrigo de los derechos fundamentales (Espinosa-Saldaña Barrera, 2004; Espinosa-Saldaña Barrera, 2012; Bechara Llanos, 2014; Broce Bravo, 2022), debiendo tomarse en consideración que también el contencioso-administrativo, como entero proceso judicial, se consagra como un mecanismo judicial tuitivo para quien acude cuestionando el proceder anómalo de la organización jurídico-pública, cuando esta ejerce su actividad administrativa al abrigo de la regulación jurídica de Derecho administrativo.

De otra parte, el contencioso-administrativo peruano se ha ido desprendiendo del primigenio modelo ritualista o de anulación hasta constituirse en un medio de aseguramiento procesal de los derechos del administrado. Al efecto, las pruebas palpables de tal transformación se evidencian en la articulación de la técnica de la plena jurisdicción, la igualdad procesal, las pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de la posición jurídica del particular. Entre otros aspectos, abogan por que las controversias en esta materia, la referida al cese de jueces y fiscales, sean susceptibles de tramitación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Más aún, si el máximo intérprete de la Constitución ha emitido diversos pronunciamientos —varios de ellos constitutivos de precedentes—, a través de los cuales ha ido hilvanando los pasos para una adecuada función contralora, en sede jurisdiccional, de las actuaciones de la administración en materia de evaluación y ratificación judicial, que bien pueden ser seguidos por los jueces del control jurídico de la administración.

Hoy, el amparo contra decisiones de la administración con competencia para la destitución de personal judicial y fiscal debe ser valorado como residual, más aún si el propio Tribunal Constitucional viene reduciendo los alcances de la tutela urgente constitucional a

escenarios de singularidad, que han motivado la emisión de sendos precedentes (STC n.º 00987-2014-PA/TC, 2014; STC n.º 02383-2013-PA/TC, 2015) que, en igual medida, deben ser aplicados a este tipo de controversias.

#### 4. CONCLUSIONES

A pesar de las previsiones legislativas, es evidente que los Tribunales constituyen un espacio oportuno para debatir las delimitaciones competenciales entre el fuero contencioso-administrativo y los demás jueces.

Como se puede verificar de la muestra analizada, las sentencias, plenos y casaciones invocados no solo son fiel expresión de la dinamicidad de pensamiento que impone el proceso intelectual de la interpretación. Constituyen, en igual medida, cabal expresión de la capacidad de los jueces de orientarse a generar fórmulas de tutela jurisdiccional ante la ausencia de claridad de las previsiones del legislador al asignar competencias judiciales a los jueces. Lo señalado se muestra claramente en la muestra de sentencias analizadas en las que se advierte la divergencia entre las materias laboral, civil y contencioso-administrativa. Por supuesto, la carencia de una continua especialización en materia administrativa y procesal administrativa, como defecto organizacional del Poder Judicial, juega en contra de la necesidad de contar con pautas claras, uniformes y sostenibles en el tiempo. Dichas líneas de acción deben enfocarse en garantizar que el justiciable tenga la certeza no solo de plantear su escrito de demanda ante el juez competente, sino que también tal propósito conlleve un pronunciamiento definitivo sin tener que aventurarse a un escenario casatorio. La ausencia de dicha especialización, en nada asegura que los máximos jueces de la República brinden garantía de una adecuada determinación competencial del juez contencioso-administrativo.

El contexto identificado obliga a que la academia contribuya a establecer escenarios de comprensión de los alcances de la competencia

del juez contencioso-administrativo frente a los otros jueces; sobre dicha perspectiva, a través de la presente investigación hemos ido identificando los aspectos controversiales que la función jurisdiccional no alcanza a separar adecuadamente, llegando a plantear alternativas de solución frente a escenarios, donde la mezcla entre lo civil, lo laboral y lo administrativo parecen generar contextos de difícil identificación competencial.

## REFERENCIAS

- Aragón Reyes, M. (1986). La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (17), 85-136. <https://tinyurl.com/24tr9bdb>
- Baucells Lladós, J. (2022). Las empresas del sector público empresarial responsables penalmente. *Estudios Penales y Criminológicos*, (42), 1-23. <https://doi.org/10.15304/epc.42.8574>
- Bechara Llanos, A. Z. (2014) El acceso a la justicia contencioso administrativa como derecho fundamental efectivo. Carrillo de la Rosa, Y. (Ed.). *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, VI (11), 81-93. <https://tinyurl.com/22je2rmz>
- Broce Bravo, A. (2022). El proceso contencioso administrativo de protección de los derechos humanos bajo la luz del ordenamiento positivo panameño. *Visión Antataura*, 6(1), 211-231. <https://tinyurl.com/2agd28xn>
- Caballero Sánchez, R. (2021). La extensión del derecho administrativo y su proyección contencioso-administrativa. *Revista de Derecho público: teoría y método*, 4, 7-65. [https://doi.org/10.37417/RPD/vol\\_4\\_2021\\_637](https://doi.org/10.37417/RPD/vol_4_2021_637)
- Cassagne, J. C. (2005). La justicia administrativa en Iberoamérica. *Iuris Dictio*, 6(9), 91-103. <https://doi.org/10.18272/iu.v6i9.632>

- Chinchilla Marín, C. (2017). Las sociedades mercantiles públicas. Su naturaleza jurídica privada y su personalidad jurídica diferenciada: ¿realidad o ficción? *Revista de Administración Pública*, (203), 17-56. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.203.01>
- Corte Superior de Justicia de Huancavelica (2016). I Pleno Jurisdiccional Distrital en materia civil y familia. Huancavelica: 02 de septiembre de 2016. <https://tinyurl.com/27zw9n87>
- Corte Superior de Justicia de Ica (2016). I Pleno Jurisdiccional Distrital en materia civil, familia y comercial. Ica: 24 de junio de 2016. <https://tinyurl.com/235p79vo>
- Corte Superior de Justicia de Junín (2021). Resolución n.º 08 - Sentencia de Vista n.º 1167-2021 generada en el Expediente n.º 01305-2021-0-1501-JR-LA-02. Primera Sala Laboral Permanente de Huancayo. Huancayo: 18 de noviembre de 2021. <https://tinyurl.com/28rluujy>
- Corte Superior de Justicia de La Libertad (2021). Resolución n.º Seis del Expediente n.º 0108-2021-46-1601-SP-CI-01. Primera Sala Civil. La Libertad: 18 de mayo de 2021. <https://tinyurl.com/2dh769jy>
- Corte Superior de Justicia de La Libertad (2021). Pleno Jurisdiccional Distrital Civil y Procesal Civil de La Libertad. Trujillo: 24 de septiembre de 2021. <https://tinyurl.com/26jxtzn9>
- Corte Superior de Justicia de Lima (2020). Contienda de Competencia generada en el Expediente n.º 00051-2020-0-1801-SP-LA-08. Octava Sala Laboral Permanente en la NLPT. Lima: 16 de septiembre de 2020. <https://tinyurl.com/24tezngx>
- Corte Superior de Justicia de Lima (2023). Revisión de la Sentencia n.º 318-2022-NLPT-F-J generada en el Expediente n.º 23762-2019-0-1801-JR-LA-04. Primera Sala Laboral Permanente. Lima: 10 de abril de 2023. <https://tinyurl.com/259yqb3h>

Corte Suprema de Justicia de la República (2007). Casación Previsional n.º 2123-2005-San Martín. Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria. San Martín: 19 de abril de 2007.

Corte Suprema de Justicia de la República (2014). Casación Laboral n.º 4739-2013-La Libertad. Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria. Lima: 08 de julio de 2014. <https://tinyurl.com/2639zvar>

Corte Suprema de Justicia de la República (2015). Casación n.º 14738-2013-Lima. Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria. Lima: 12 de mayo de 2015. <https://tinyurl.com/2869sk7q>

Corte Suprema de Justicia de la República (2016). Apelación n.º 594-2015-Lima. Sala Civil Transitoria. Lima: 07 de marzo de 2016. <https://tinyurl.com/2arm5nsl>

Corte Suprema de Justicia de la República (2018). Casación n.º 139-2017-Callao. Sala Civil Transitoria. Lima: 19 de octubre de 2018. <https://tinyurl.com/28cyltel>

Corte Suprema de Justicia de la República (2020). Casación n.º 10915-2018-Huancavelica. Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria. Lima: 11 de marzo de 2020. <https://tinyurl.com/26t3cfzl>

Corte Suprema de Justicia de la República (2020). Casación n.º 27115-2018-San Martín. Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria. Lima: 27 de noviembre de 2020. <https://tinyurl.com/2xmalbau>

Corte Suprema de Justicia de la República (2023). Casación n.º 4776-2019-Sullana. Sala Civil Permanente. Lima: 17 de enero de 2023.



- Corte Suprema de Justicia de la República (2023). Casación n.º 20407-2017-Lima. Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente. Lima: 30 de marzo de 2021. <https://tinyurl.com/26ykw6l>
- Díez Sánchez, J. J. (2004). Comentarios en torno a la Ley del proceso contencioso-administrativo del Perú. *Revista de Administración Pública*, (165), 327-352. <https://tinyurl.com/272orm2k>
- Eguiguren Praeli, F. J. (2007). El amparo como proceso «residual» en el código procesal constitucional peruano. Una opción riesgosa pero indispensable. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 11, 99-129. <https://tinyurl.com/27kxwx85>
- Espinosa-Saldaña Barrera, E. (2004). *Código procesal constitucional, proceso contencioso administrativo y derechos del administrado*. Palestra Editores.
- Espinosa-Saldaña Barrera, E. (2012). Proceso contencioso administrativo peruano: evolución, balance y perspectivas. *Revista de Derecho Administrativo*, (11), 11-20. <https://tinyurl.com/29rwys52>
- Fernández Rodríguez, C. (1997). La Administración pública de Derecho privado y los actos administrativos que inciden en las relaciones jurídico-privadas (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 1994: Sala Primera). *Revista de Administración Pública*, (143), 211-228. <https://tinyurl.com/2chaufnt>
- García-Andrade Gómez, J. (2019). El «sector público» como referente actual del Derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 209, 175-208. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.209.05>
- Huamán Ordoñez, L. A. (2008). Las personas jurídicas privadas que ejercen funciones administrativas como entidades públicas. *Revista de la Maestría en Derecho Procesal*, 2(1), 1-16. <https://tinyurl.com/24seojb4>

- Laguna de Paz, J. C. (1995). La renuncia de la Administración pública al Derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, (136), 201-232. <https://tinyurl.com/26cnue3g>
- López González, J. I. (2016). El derecho administrativo y la actividad relacional de las entidades de derecho privado de la administración. *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales. Nueva Época*, 19(1), 65-77. <http://dx.doi.org/10.5209/FORO.533887>
- Rodríguez García, N. E. (1985). Los actos administrativos. *Revista de Derecho público*, (24), 43-50. <https://tinyurl.com/2b5en2po>
- Sanz Rubiales, I. (2013). Colegios profesionales, relaciones colegiales y potestad sancionadora. *Revista de Derecho*, 14(1), 11-35. <https://tinyurl.com/2crq6thj>
- Tribunal Constitucional del Perú (2005). STC n.º 4260-2005-PC/TC. 25 de julio de 2005. <https://tinyurl.com/285fkawe>
- Tribunal Constitucional del Perú (2007). STC n.º 00654-2007-AA/TC. 10 de julio de 2007. <https://tinyurl.com/24megkbh>
- Tribunal Constitucional del Perú (2010). STC n.º 03156-2009-PHD/TC. 18 de agosto de 2010. <https://tinyurl.com/2dl6gupp>
- Tribunal Constitucional del Perú (2013). STC n.º 01264-2012-PC/TC. 16 de abril de 2013. <https://tinyurl.com/2bp7z9zg>
- Tribunal Constitucional del Perú (2022). Sentencia del Pleno n.º 152/2022 recaída en el Expediente n.º 01364-2021-PA/TC. 22 de marzo de 2022. <https://tinyurl.com/2ywxt3zl>

## **Financiamiento**

Autofinanciado.

## **Conflicto de intereses**

El presente ensayo no presenta conflicto de intereses.

## **Contribución de autores**

El autor declara la autoría individual del presente trabajo.

## **Biografía del autor**

L. Alberto Huamán Ordóñez es abogado graduado por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo (UNPRG). Es árbitro en materia de negociaciones colectivas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Es miembro de la Asociación de Derecho Administrativo de Chile (ADAD). Exdocente universitario de Derecho administrativo, Derecho procesal administrativo y Derecho laboral. Tiene estudios de maestría en Gerencia Pública por EUCIM Business School (España). Es especialista en Derecho administrativo por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), y maestrando en Derecho constitucional por la Universidad Nacional de Huancavelica (UNH).

## **Correspondencia**

2021814047@unh.edu.pe