

REVISTA OFICIAL DEL PODER JUDICIAL

Vol. 17, n.º 23, enero-junio, 2025, 183-203

ISSN: 2663-9130 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.35292/ropj.u17i23.1072>

La exclusividad del proceso contencioso administrativo en la vía ordinaria

The exclusivity of the administrative litigation process in the ordinary jurisdiction

A exclusividade do processo contencioso administrativo na via ordinária

JUAN JOSÉ LINARES SAN ROMÁN
Corte Suprema de Justicia de la República
(Lima, Perú)
Contacto: jlinares@pj.gob.pe
<https://orcid.org/0000-0002-0035-4074>

RESUMEN

El presente trabajo se circunscribe a cuestionar el empleo de la pretensión de nulidad del acto jurídico, basada en la normativa del Código Civil, para solicitar la declaración de nulidad de actos administrativos que se encuentran sustentados en normas de derecho administrativo; por ende, se reafirma la exclusividad del proceso contencioso administrativo, en la vía ordinaria, para formular la pretensión de nulidad de actos administrativos emitidos al amparo de normas de derecho público.

Palabras clave: derecho público; nulidad de actos administrativos; nulidad de acto jurídico; exclusividad del proceso contencioso administrativo; competencia.

ABSTRACT

This paper focuses on questioning the use of the claim for nullity of legal acts, based on Civil Code provisions, to request the annulment of administrative acts that are grounded in administrative law. Accordingly, it reaffirms the exclusivity of the administrative litigation process, within the ordinary jurisdiction, for filing claims seeking the annulment of administrative acts issued under public law norms.

Key words: public law; annulment of administrative acts; annulment of legal acts; exclusivity of the administrative litigation process; jurisdiction.

RESUMO

O presente trabalho limita-se a questionar o uso da pretensão de nulidade do ato jurídico, com base nas normas do Código Civil, para solicitar a declaração de nulidade de atos administrativos que se baseiam em normas de direito administrativo; portanto, reafirma-se a exclusividade do processo contencioso administrativo, na via ordinária, para formular a pretensão de nulidade de atos administrativos emitidos com base em normas de direito público.

Palavras-chave: direito público; nulidade de atos administrativos; nulidade de ato jurídico; exclusividade do processo contencioso administrativo; competência.

Recibido: 6/11/2024
Aceptado: 28/5/2025

Revisado: 19/12/2024
Publicado en línea: 15/7/2025

1. INTRODUCCIÓN

La especialidad contencioso administrativa tiene una existencia relativamente reciente en el Poder Judicial peruano si la comparamos con otras especialidades como la civil o la penal, ya que se fue conformando paulatinamente a partir de la entrada en vigencia de la Ley n.º 27584, Ley

que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, ocurrida en el año 2002, la cual ha tenido sucesivas modificaciones hasta la promulgación de su actual Texto Único Ordenado (TUO) aprobado por el Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS.

La irrupción del proceso contencioso administrativo generó diversas situaciones que se deben definir, como la referida a la competencia de los órganos jurisdiccionales que conocerían las controversias de tal naturaleza, pues anteriormente estas eran resueltas mediante los procesos regulados en el Código Procesal Civil vigente desde 1993. Ello se enmarca en la problemática sobre la aplicación de normas y principios del derecho privado para resolver las controversias de naturaleza administrativa que pertenecen al derecho público, las cuales deben ser solucionadas bajo la normativa respectiva conjugando el interés general y los derechos e intereses de los administrados, así como con la aplicación del principio de legalidad en forma transversal y general.

El maestro Gordillo (2007) describe dicha problemática en los siguientes términos:

Esta circunstancia ha tentado siempre a más de un jurista enfrentado con los problemas del derecho administrativo, sugiriéndole adoptar la clasificación y definición propia del acto jurídico del derecho privado, solo que trasladándola al derecho público. Esta ha sido, más de una vez, la actitud de parte de la jurisprudencia; es también, casi intuitivamente, la que adoptan los abogados no especializados en el derecho administrativo: ello se debe a una formación muy detallada en derecho privado, producto de los programas de estudio clásicos de las distintas universidades, y a una escasa formación en derecho administrativo. (pp. 1-2)

Al respecto, debe indicarse que esta situación se mantiene vigente en nuestro medio forense, ejemplo de ello es que diversos operadores jurídicos vienen utilizando la pretensión de nulidad del acto jurídico, basada en la normativa del Código Civil, para postular pretensiones que persiguen la declaración de nulidad de actos administrativos que se encuentran sustentados en normas de derecho público, esto es, se utilizan

indistintamente el proceso civil y el proceso contencioso administrativo como vías procesales para dicho propósito.

A manera de ejemplos jurisprudenciales tenemos la Casación n.º 8331-2018 Huaura, en la cual se produjo una discordia, de forma que en el voto mayoritario se considera que resulta factible emplear la vía del proceso civil para impugnar un acto administrativo al amparo de la causal contenida en el inciso 4 del artículo 219 del Código Civil, mientras que el voto en minoría establece que se debe utilizar la vía del proceso contencioso administrativo al amparo de las causales previstas en la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (pp. 12, 27).

Asimismo, en la Casación n.º 9935-2020 Cusco, donde también existió discordia sobre el particular, puesto que en el fundamento 4.3 del voto en discordia se indica: «Finalmente, si lo que se sostiene es que no se impugna el acto administrativo sino el acto jurídico allí contenido, estaríamos creando una vía distinta a la propiamente señalada por la ley [...]».

Similarmente, en la Casación n.º 19951-2022 Lima, en el fundamento 4.8 se señala lo siguiente:

es pertinente recalcar que, de permitir al recurrente —so pretexto de una tutela jurisdiccional efectiva— acudir de manera indistinta a la vía civil o a la contencioso administrativa para cuestionar el título PETT y el asiento registral, se desnaturalizaría el proceso contencioso administrativo, que ha sido diseñado como un mecanismo a través del cual el Poder Judicial controla la actuación administrativa inconstitucional o ilegal, proceso que es de plena jurisdicción [...].

Dicha situación tiene su explicación en la facilidad de accionar en el decurso del tiempo para determinados litigantes y sus abogados. Así, en el proceso contencioso administrativo se debe observar el plazo de caducidad de tres meses para presentar la demanda respectiva, esto es, solicitar la nulidad de un acto administrativo o la declaración de plena jurisdicción, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 18 del TUO de la

Ley n.º 27584, aprobado por el Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS. En cambio, en el proceso civil de nulidad de acto jurídico rige el plazo de prescripción de diez años, previsto en el numeral 1 del artículo 2001 del Código Civil, para interponer la demanda correspondiente, y no existe plazo de caducidad al respecto.

Resulta importante precisar que el plazo de caducidad de tres meses existente en nuestro medio para presentar una demanda contencioso administrativa no resulta reducido si nos remitimos a la legislación comparada. Así, en Argentina se establece el plazo genérico de noventa días hábiles judiciales para interponer la acción impugnatoria (demanda), según el artículo 25 de la Ley argentina 19.549. Mientras que en España el plazo para promover la acción contenciosa administrativa (demanda) es de dos meses, según el artículo 46.1 de la Ley española 29/1988 de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Rinesi, 2012, p. 997).

De esta manera, en nuestro medio ocurre con frecuencia que cuando se vence el plazo de caducidad de tres meses previsto para la presentación de la demanda contencioso administrativa se recurre, indebidamente, a la vía civil para interponer una demanda de nulidad de acto jurídico sobre la misma controversia de naturaleza administrativa, la que debería resolverse bajo la normativa de derecho público y no del derecho privado, ya que como manifiestan García de Enterría y Fernández (2006) el derecho administrativo es una de las ramas más importantes del derecho público, al cual califican como el derecho público interno por excelencia del Estado (p. 44).

En esta línea, para un sector de los operadores jurídicos resulta factible recurrir indistintamente a la vía especial del proceso contencioso administrativo o a la vía ordinaria del proceso civil para solicitar la nulidad de actos administrativos emitidos bajo normas de derecho público, con lo cual disintimos basándonos en los argumentos que se desarrollarán a continuación.

2. EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Con la promulgación de la Ley n.º 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, se plasmó un proceso distinto, con principios

y características propias, con la finalidad de desarrollar lo previsto en el artículo 148 de la Constitución Política del Estado¹. Sobre este último, Danós (2015) refiere lo siguiente:

El precepto constitucional objeto de este comentario consagra el proceso contencioso administrativo como un mecanismo para el control judicial de la legalidad de la actividad de la Administración Pública, mediante el cual los ciudadanos pueden acudir ante el Poder Judicial cuestionando las decisiones administrativas que los afecten. (p. 984)

Sobre el particular, debe precisarse que a través del proceso contencioso administrativo también puede efectuarse un control constitucional mediante la aplicación directa de la normativa constitucional, pues así lo ha señalado el Tribunal Constitucional (2006) en la sentencia del 24 de abril de 2006, recaída en el Expediente n.º 047-2004-AI/TC, en los siguientes términos: «El reconocimiento de la Constitución como norma jurídica vinculante y directamente aplicable constituye la premisa básica para que se erija como fuente de Derecho y como fuente de fuentes» (fundamento 9).

A mayor abundamiento, el numeral 1 del artículo 9 del TUO de la Ley n.º 27584, aprobado por el Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS², regula expresamente la facultad de los jueces para ejercer el control difuso en el mismo proceso contencioso administrativo, lo que corrobora el ejercicio del control constitucional antes mencionado.

1 **Artículo 148.** Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa.

2 **Artículo 9. Facultades del Órgano Jurisdiccional**

Son facultades del órgano jurisdiccional las siguientes:

1. Control difuso

En aplicación de lo dispuesto en los artículos 51 y 138 de la Constitución Política del Perú, el proceso contencioso administrativo procede aún en caso de que la actuación impugnada se base en la aplicación de una norma que transgreda el ordenamiento jurídico. En este supuesto, la inaplicación de la norma se apreciará en el mismo proceso.

[...]

Sobre la necesidad de contar con un proceso contencioso administrativo, Monroy (2023) refiere lo siguiente:

De allí que sea esencial para un estado democrático tener un sistema de tutela especializada —tutela diferenciada en lo procedimental y en lo cognitivo— que asegure los derechos del administrado frente a la fuerza ejecutiva de la actividad (o inactividad) de la administración. (p. 231)

Lo mencionado por este autor tiene su correlato en lo previsto en el artículo 1 de la Ley n.º 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, norma vigente, en el que claramente se establece que el proceso contencioso administrativo tiene como una de sus finalidades la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados, para lo cual se efectúa el control jurídico de las actuaciones de la Administración pública sujetas al derecho administrativo.

Además de ello, debe recordarse que las actuaciones administrativas regularmente se plasman en la tramitación de procedimientos regulados en la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cuyo Texto Único Ordenado vigente fue aprobado por el Decreto Supremo n.º 004-2019-JUS, la cual a partir del año 2001 cambió drásticamente la concepción, el desarrollo y los objetivos de los procedimientos administrativos, toda vez que incorpora una serie de importantes principios en su Título Preliminar e introduce principios específicos para el procedimiento administrativo sancionador; cambios que ciertamente permiten su mejor aplicación en los casos concretos, dada la recurrencia a la legislación como fuente primigenia del derecho en nuestro medio forense.

Al respecto, conviene tener presente que en los referidos procedimientos administrativos las entidades públicas usualmente actúan como juez y parte bajo el entendido de que protegen el interés general. Estas actuaciones pueden resultar acertadas, en cuyo caso las impugnaciones judiciales contra aquellas no deberían prosperar, pues no existe sustento fáctico ni jurídico para dicha finalidad; sin embargo, dichas actuaciones también pueden resultar erradas o arbitrarias. En este último escenario es que se requiere el control jurídico de las actuaciones administrativas

por parte de los órganos jurisdiccionales, como lo establecen el artículo 148 de la Constitución y el artículo 1 del TUO de la Ley n.º 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por el Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS.

De esta forma, si los administrados consideran que sus derechos o intereses han sido vulnerados con determinada actuación administrativa, pueden recurrir al Poder Judicial para solicitar que se declare la nulidad de esta y se ejerza la plena jurisdicción a su favor como pretensiones preestablecidas del proceso contencioso administrativo, cuando resulte necesario, para lo cual se debe expresar la fundamentación respectiva en función, principalmente, de lo actuado en sede administrativa y en aplicación de la normativa especial.

Ante ello, corresponde que los órganos jurisdiccionales resuelvan en forma imparcial y objetiva dichos procesos contencioso administrativos, es decir, que no se avalen o soslayen actuaciones administrativas que resulten ilegales o arbitrarias. De lo contrario, no tendría sentido que los administrados presenten sus demandas contencioso administrativas solicitando que se les brinde tutela jurisdiccional efectiva en sus casos concretos, pues de resultar perdedores en los respectivos procesos, ello colisionaría frontalmente con la finalidad de los procesos contencioso administrativos, esto es, el control jurídico de las actuaciones de la Administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos y los intereses de los administrados, como se ha indicado anteriormente.

Ciertamente, el principio de imparcialidad caracteriza a toda labor judicial, ya que conlleva la resolución de conflictos jurídicos a través de la heterocomposición, es decir, de un tercero imparcial en relación con las partes que mantienen el conflicto que se debe solucionar. Esto, en el caso de los procesos contencioso administrativos, resulta de especial trascendencia, pues los privados enfrentan a la Administración estatal materializada en alguna de las entidades públicas. Al respecto, García de Enterría y Fernández (2006) señalan:

La Administración Pública personifica el Poder del Estado; es por ello una *potentior persona*, un personaje poderoso [...] puede crear,

modificar o extinguir derecho por su sola voluntad mediante actos unilaterales [...] e, incluso, ejecutar de oficio por procedimientos extraordinarios sus propias decisiones [...] Para producir estos extraordinarios efectos no necesita ni siquiera acudir al juez. Sus actos constituyen verdaderos títulos ejecutivos sin necesidad de declaración judicial al respecto. (p. 51)

En consecuencia, resulta necesario que el poder de la Administración sea controlado por los órganos jurisdiccionales a fin de garantizar la vigencia de un Estado constitucional de derecho y, por ende, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, máxime si es frecuente que en nuestro país se confunda el ejercicio del principio de autoridad con el autoritarismo o que lamentablemente prevalezca el interés particular sobre el interés general.

Se puede advertir, entonces, la importancia y la trascendencia del proceso contencioso administrativo, dado que constituye una expresión del *checks and balances* (controles y contrapesos), utilizando la denominación anglosajona, entre las entidades que ejercen el poder, lo cual caracteriza a todo sistema democrático occidental y cuyo propósito es cautelar los derechos y los intereses de los ciudadanos. Estos deben contar con mecanismos de protección frente a la actuación de las entidades públicas, que se acrecienta con el tiempo en nuestro país, en la medida que se regulan más situaciones y se crean nuevos organismos públicos en el entendido de que el Estado debe tener mayor protagonismo en la sociedad. Ello resulta discutible, puesto que no debe sobredimensionarse, a efectos de que pueda tener una actuación eficiente en beneficio de su población.

3. LA PRETENSIÓN DE NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En el TUO de la Ley n.º 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por el Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS, se contempla como pretensión, entre otras, la declaración de nulidad total o parcial o la ineficacia de actos administrativos (artículo 5, numeral 1),

que ha venido siendo la de mayor recurrencia en las demandas contencioso administrativas presentadas ante los órganos jurisdiccionales por parte de los justiciables, de acuerdo con la experiencia del autor, quien viene conociendo y resolviendo este tipo de procesos por más de catorce años.

La mencionada pretensión debe sustentarse jurídicamente en alguna de las causales de nulidad del acto administrativo previstas en el artículo 10 de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cuyo tenor ha permanecido invariable hasta la entrada en vigencia del actual Texto Único Ordenado aprobado por el Decreto Supremo n.º 004-2019-JUS.

En ese marco legal, usualmente se impugna un acto administrativo —por lo general contenido en una resolución— invocando las siguientes causales de nulidad contempladas en el referido artículo 10 de la Ley n.º 27444: (i) la contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias (numeral 1); (ii) el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez (numeral 2).

En relación con la primera de las causales antes mencionadas, regularmente se denuncia que se han contravenido leyes o reglamentos de naturaleza administrativa. De esta manera, se pueden impugnar actuaciones de diferente naturaleza (previsional, laboral, tributaria, etc.), materializadas a través de procedimientos administrativos generales, procedimientos administrativos sancionadores, procedimientos trilaterales y procedimientos especiales, en los cuales se ha aplicado normativa general o especial, cuya transgresión se denuncia a fin de obtener la nulificación de las actuaciones administrativas impugnadas.

Sobre la segunda causal corresponde precisar que se trata de verificar el incumplimiento de alguno de los requisitos de validez del acto administrativo contemplados en el artículo 3 de la Ley n.º 27444, cuyo contenido no ha variado hasta la fecha, esto es, los requisitos de competencia, objeto o contenido, finalidad pública, motivación y procedimiento regular. Se trata de presupuestos que tienen un contenido especial al estar enmarcados en el derecho administrativo, por lo que la verificación de su cumplimiento debe efectuarse en este ámbito e impide aplicar institutos o principios de otras ramas del derecho.

4. LA PRETENSIÓN DE NULIDAD DE ACTO JURÍDICO REGULADA EN EL CÓDIGO CIVIL

Como es conocimiento general, la pretensión de nulidad de acto jurídico usualmente se plantea al amparo de algunas de las causales contempladas en los artículos 219 y siguientes del Código Civil. Es una de las utilizadas en nuestro medio forense para impugnar actos jurídicos trascendentes de naturaleza civil, se tramita en vía del proceso de conocimiento dado que usualmente es compleja y contiene una cuantía elevada o comprende la titularidad de bienes inmuebles de valor relevante, lo que requiere de un análisis fáctico y jurídico exhaustivo.

Aunado a ello, los petitorios regularmente contienen la acumulación de varias pretensiones principales y accesorias, lo cual incrementa la mencionada complejidad para su tramitación y su resolución. En estos casos se requiere de un desarrollo prolijo en la medida que la resolución de cada pretensión requiere de la fundamentación correspondiente, que usualmente resulta distinta a las demás; lo mismo ocurre con el ofrecimiento de los respectivos medios probatorios.

Asimismo, para presentar la demanda de nulidad de acto jurídico debe observarse el plazo de prescripción de diez años previsto en el inciso 1 del artículo 2001 del Código Civil, como se ha mencionado anteriormente, lo cual permite un mayor margen de maniobra en el tiempo para que los interesados puedan recurrir ante los órganos jurisdiccionales.

Entonces, estamos ante una pretensión de naturaleza civil por razón de la materia, dado que se busca nulificar actos jurídicos privados en el marco de lo previsto en el Libro II del Código Civil, artículos 219 y siguientes. Por ende, la misma debe ser de conocimiento de los jueces civiles de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 del Código Procesal Civil, que establece la competencia por razón de la materia según la naturaleza de la pretensión.

Respecto al acto jurídico, en la doctrina podemos ubicar la denominación de negocio jurídico como la más apropiada; así, Taboada (1988) enmarca la nulidad de este dentro de la invalidez en los siguientes términos:

Se distinguen dos tipos de Invalidez del Negocio Jurídico, la Nulidad y la Anulabilidad. Se entiende por negocio jurídico nulo aquel al que le falte un elemento, o un presupuesto, o un requisito, o sea contrario a las leyes que interesan al orden público o a las buenas costumbres, o cuando infrinja una norma imperativa. (p. 71)

Por su parte, Rubio (2013) señala lo siguiente:

Lo primero que hay que destacar es que, como en todo caso de invalidez, la nulidad pertenece a la esfera de lo intrínseco del acto, es decir, existe nulidad cuando uno de sus elementos esenciales presenta problemas desde la misma conclusión del acto o cuando este atenta contra una norma de orden público o contra las buenas costumbres. (p. 17)

Asimismo, Espinoza (2008) refiere que «la nulidad es un supuesto específico de la categoría de la invalidez que se configura por una patología de los elementos esenciales del negocio jurídico» (p. 498).

Lo indicado por estos autores tiene su correlato en lo previsto en el artículo 219 del Código Civil, donde se enumeran las causales de nulidad como falta de manifestación de voluntad, objeto física o jurídicamente imposible, fin ilícito, simulación absoluta, entre otras; y en el artículo V del Título Preliminar, que regula la nulidad virtual cuando el acto jurídico es contrario a las leyes que interesan al orden público o a las buenas costumbres.

En este sentido, se hace expresa mención a la ausencia o la problemática de los elementos esenciales del acto o negocio jurídico, o a la anti-juridicidad de estos en la medida que colisionan con una norma de orden público de carácter imperativo o con las buenas costumbres; lo que en cada caso concreto requiere de una debida fundamentación y probanza a efectos de poder obtener sentencias estimatorias en sede jurisdiccional.

Ciertamente, cuando se postula la nulidad de determinado acto jurídico al amparo de la normativa del Código Civil, se entiende que estamos ante un conflicto jurídico de naturaleza privada, lo que descarta que se pueda aplicar normativa del derecho público para su dilucidación.

5. DIFERENCIAS ENTRE ACTOS ADMINISTRATIVOS SUJETOS A DERECHO PÚBLICO Y LOS ACTOS O NEGOCIOS JURÍDICOS SUJETOS A DERECHO PRIVADO

En primer término, conviene citar a García de Enterría y Fernández (2006), quienes puntualmente señalan: «El acto administrativo no es el paralelo en el Derecho público de la teoría del negocio jurídico en el Derecho privado; hoy así lo aceptan tanto los administrativistas como los privatistas (De Castro, Flume)» (pp. 590-591).

Si bien el acto administrativo y el negocio jurídico no pueden considerarse idénticos, debe resaltarse que existe vinculación entre ambos, ya que el acto administrativo es una especie de acto o negocio jurídico en el cual no solamente se discute un interés privado —como ocurre en los procesos civiles—, sino que tiene como objetivo fundamental el interés general, como reza el artículo III del Título Preliminar de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Garantiza, así, los derechos y los intereses de los administrados con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general, esto es, con observancia del principio de supremacía constitucional y del principio de legalidad, respectivamente.

Asimismo, Martín (2021), citando a Gordillo, refiere que son cuatro las notas distintivas del acto administrativo: (i) la presunción de legitimidad, esto es, que todo acto administrativo se presume válido mientras no se declare su nulidad o su ineficacia; (ii) la ejecutoriedad, que es la capacidad de la administración de ejecutar por sí misma el acto administrativo; (iii) la estabilidad, por la cual, en principio, el acto administrativo es irrevocable; y, (iv) la impugnabilidad, que conlleva la posibilidad de cuestionar el acto administrativo por parte del administrado (p. 305).

En este contexto, cabe resaltar las diferencias entre la pretensión de nulidad del acto jurídico regulado en el Código Civil y la nulidad del acto administrativo regulada en la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; es decir: (i) la legitimidad para obrar la tiene, usualmente, la parte material del conflicto de intereses privado que antecede al proceso, mientras que en lo referente al acto administrativo la tiene el administrado en el marco de un procedimiento administrativo

preexistente en el cual no se ha atendido lo que ha solicitado o ha sido sancionado, salvo los procesos de lesividad donde es parte demandante la propia Administración pública; (ii) la nulidad del acto jurídico manifiesta puede ser declarada de oficio por el juez, mientras que la nulidad del acto administrativo la puede declarar de oficio la propia Administración dentro del plazo de ley; de no hacerlo todavía puede recurrir al Poder Judicial para dicho propósito a través del proceso de lesividad dentro del plazo legal respectivo.

En esta línea, Priori (2006) señala que al proceso contencioso administrativo le son aplicables todos los principios comunes que rigen a los procesos; sin embargo, los conflictos que son materia de este tienen una naturaleza sustancialmente distinta de los conflictos que son materia del proceso civil, por lo cual las reglas y los principios que los rigen también lo son; precisa, además, que las diferencias entre ambos procesos son:

1. Dentro del conflicto que da origen al proceso contencioso administrativo interviene la Administración Pública en uso de las prerrogativas propias del derecho administrativo.
2. En el proceso contencioso administrativo interviene la Administración Pública frente a una pretensión planteada contra o por ella basada en una actuación sustentada en el derecho administrativo.
3. Antes del inicio del proceso contencioso administrativo ha existido un intento legítimo por resolver un determinado asunto a través de la autotutela. (pp. 91-92)

De lo expresado por este autor conviene destacar el marco jurídico en el que deben solucionarse los conflictos de naturaleza contencioso administrativa, nos referimos al derecho administrativo, que en nuestro país tiene como norma central a la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; pero además existen numerosas normas de carácter reglamentario que resultan pertinentes de acuerdo con la materia discutida en el caso concreto, aplicables bajo los criterios de pertinencia y de vigencia en el tiempo.

Asimismo, dicho autor hace expresa mención al agotamiento de la vía administrativa, lo cual conlleva el desarrollo y la conclusión de un

procedimiento administrativo en el que se puede plasmar la autotutela de la que goza la Administración, que puede resolver ante sí los conflictos que le plantean los administrados. Este agotamiento de la vía administrativa es un requisito de procedencia para la presentación de demandas contencioso administrativas, más allá de los cuestionamientos que se efectúan contra este privilegio al amparo del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

6. DE LA EXCLUSIVIDAD DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA VÍA ORDINARIA

De lo expuesto precedentemente, resulta claro que la impugnación ordinaria en sede jurisdiccional de actos administrativos dirigida a obtener su nulidad, debe efectuarse en la vía del proceso contencioso administrativo, esto es, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del TUO de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por el Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS, que expresamente señala:

Artículo 3. Exclusividad del proceso contencioso administrativo

Las actuaciones de la administración pública solo pueden ser impugnadas en el proceso contencioso administrativo, salvo los casos en que se pueda recurrir a los procesos constitucionales.

La exclusividad señalada en la norma transcrita resulta de suma importancia para concluir que la impugnación de las actuaciones administrativas sujetas a derecho público solamente pueden plantearse ante los órganos jurisdiccionales de la especialidad contencioso administrativa, los cuales tienen a su cargo el conocimiento y la tramitación de las controversias de esta naturaleza, salvo que se denuncie la vulneración del contenido esencial de un derecho constitucional, supuesto en el que puede recurrirse a la vía de los procesos constitucionales de amparo y de cumplimiento.

Lo expresado anteriormente se sustenta en autorizada doctrina expuesta por Priori (2006), quien comentando esta norma refiere:

debe tenerse presente el hecho que el proceso contencioso administrativo se presenta, conjuntamente con los procesos constitucionales y con el proceso de cumplimiento, como las únicas vías procesales a través de las cuales se puede realizar un control de la actuación de la Administración Pública. Esa ha sido la concepción de la Ley, de ahí que en su artículo 3 se haya previsto el denominado principio de exclusividad del proceso contencioso administrativo. (pp. 85-86)

Similarmente, en expresión de Díez Sánchez (2004):

El proceso contencioso-administrativo no es el único proceso ante los Tribunales para resolver conflictos jurídico-administrativos; otra cosa es que pueda ser el general o común o, si se prefiere —por oposición a los ordinarios, civil y penal—, el «proceso específico», como a la postre indicaba la Exposición de Motivos que acompañara al Anteproyecto de dicha Ley. (p. 331)

Asimismo, Guzmán (2012) expresa:

En este orden de ideas, el artículo 3 de la norma contiene el llamado principio de exclusividad, por el cual las actuaciones de la Administración Pública solo pueden ser impugnadas a través del Proceso Contencioso Administrativo, salvo los casos en que se pueda recurrir a los procesos constitucionales. Ello implica que no puede emplearse procesos civiles, penales o laborales para discutir actuaciones administrativas. (p. 110)

Sobre la exclusividad del proceso contencioso administrativo, la autora Mac Rae (2020) nos dice:

Es precisamente por el desarrollo histórico que ha tenido el proceso contencioso administrativo y por la naturaleza de este proceso, que expresamente se establece la regla de exclusividad del proceso contencioso administrativo como el medio procesal ordinario para la tutela de los derechos e intereses de los administrados; respecto

de las actuaciones de la Administración Pública, que conlleva un litigio, autónomo y propio, diferente del que rige el Código Procesal Civil. (p. 229)

Entonces, resulta claro que las controversias jurídicas referidas a las impugnaciones de actuaciones administrativas sujetas a derecho público, entre las que se encuentran la pretensión de nulidad de acto administrativo, deben necesariamente ventilarse a través del proceso contencioso administrativo, que tiene principios e institutos propios de acuerdo con su naturaleza, y ante órganos jurisdiccionales de esta especialidad, salvo lo referente a la recurrencia de los mencionados procesos constitucionales.

Lo anteriormente concluido se condice con lo expresado por Huapaya (2006), en los siguientes términos «En estricto, el “conflicto administrativo” o la “actuación administrativa” como elemento del objeto del proceso contencioso-administrativo, deberá tratarse de una actuación sometida al Derecho Administrativo» (p. 487).

Como sabemos, las entidades públicas son las que ejercen la función administrativa —salvo los casos de concesión, delegación o autorización a privados—, dentro de la cual se encuentran las actividades normativa, limitativa de derechos y sancionadora, que suscitan la mayor parte de las controversias que se ventilan ante los órganos jurisdiccionales; estas últimas deben resolverse mediante la interpretación de la normativa de derecho público aplicable de acuerdo con el principio de legalidad que rige toda actuación administrativa.

En relación con la especialidad contencioso administrativa al interior del Poder Judicial peruano, debe indicarse que se ha ido consolidando con el tiempo. Inicialmente sus órganos estaban conformados con magistrados de otras especialidades como la civil y la laboral, y varios jueces optaron por permanecer en el área contencioso administrativa, con lo cual se fue fortaleciendo paulatinamente esta nueva especialidad en beneficio de la institución y los justiciables. De ahí que resulte necesario contar en forma permanente con magistrados que conozcan ampliamente la materia en cuestión, esto es, sus instituciones, sus principios y demás particularidades que las diferencian de otras especialidades.

Posteriormente, se ha convocado a concursos públicos de mérito para cubrir las plazas existentes en la especialidad contencioso administrativa, lo que ha permitido el nombramiento de magistrados que cuentan con los conocimientos y la experiencia sobre la materia desde el inicio de sus labores como tales. Esto, ciertamente, coadyuva grandemente al proceso de consolidación de esta especialidad, dado que desde el inicio de sus funciones vienen conociendo y resolviendo procesos contencioso administrativos.

Asimismo, el elevado número de órganos jurisdiccionales de la especialidad contencioso administrativa en la ciudad de Lima y su progresivo incremento en el resto del país demuestra la existencia de una elevada carga procesal, lo que ha llevado a que seis salas de la Corte Suprema conozcan y resuelvan este tipo de procesos con sus diferentes materias como previsional, laboral, tributario, de mercado, sancionador, etc.; y, por ende, la necesidad de fortalecer la especialidad mediante la constante capacitación de los magistrados y el personal auxiliar jurisdiccional.

7. CONCLUSIONES

- La impugnación judicial de actuaciones administrativas se debe resolver bajo la normativa del derecho público, principalmente bajo la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cuyo Texto Único Ordenado vigente fue aprobado por el Decreto Supremo n.º 004-2019-JUS, por lo que se descarta que puedan aplicarse normas del derecho privado para dicho propósito.
- La vía procesal para impugnar judicialmente actuaciones administrativas es el proceso contencioso administrativo regulado en el TULO de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por el Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS.
- La pretensión de nulidad del acto administrativo debe resolverse bajo las normas del derecho administrativo y a través del proceso contencioso administrativo en forma exclusiva, salvo la recurrencia a los procesos constitucionales en caso se alegue la vulneración de derechos fundamentales.

- Las demandas de nulidad de acto administrativo presentadas en sede civil invocando la normativa del derecho privado resultan improcedentes por razones de incompetencia, dada la exclusividad del proceso contencioso administrativo para la sustanciación de dichas demandas.
- El plazo de caducidad de tres meses previsto para la presentación de la demanda contencioso administrativa resulta adecuado de acuerdo con la prevalencia del interés general y los modelos de legislación comparada.
- Las demandas de nulidad de acto administrativo en sede civil bajo la normativa del derecho privado tienen como origen el vencimiento del plazo de caducidad de tres meses para presentar dichas demandas en sede contencioso administrativa.

REFERENCIAS

- Danós, J. (2015). *La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo* (t. III). Gaceta Jurídica.
- Díez, J. J. (2004). Comentarios en torno a la Ley del Proceso Contencioso-Administrativo del Perú. *Revista de Administración Pública*, (165), 327-351. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-165-septiembrediciembre-2004/comentarios-en-torno-la-ley-del-proceso-contencioso-administrativo-del-peru-2>
- Espinoza, J. (2008). *Acto jurídico negocial*. Gaceta Jurídica.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. (2006). *Curso de Derecho Administrativo* (t. I). Palestra/Temis.
- Gordillo, A. (2007). *Tratado de derecho administrativo* (t. 3). Fundación de Derecho Administrativo.
- Guzmán, C. (2012). Las actuaciones impugnables en el proceso contencioso administrativo peruano. *Revista de Derecho Administrativo*, (11), 109-119. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13549>

- Huapaya, R. (2006). *Tratado del proceso contencioso administrativo*. Jurista Editores.
- Mac Rae, R. (2020). Objeto del proceso contencioso administrativo en el Perú. *Advocatus*, (036), 225-243. <https://doi.org/10.26439/advocatus2018.n036.4754>
- Martin, R. (2021). *Prácticum. Derecho administrativo. Un enfoque teórico-práctico para la aplicación de las normas del procedimiento administrativo*. Gaceta Jurídica.
- Monroy, J. (2023). *Las pretensiones en el contencioso administrativo*. Palestra.
- Priori, G. (2006). *Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo* (3.^a ed.). Ara Editores.
- Rinesi, M. (2012). Los plazos para promover la acción contencioso administrativa y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Un abordaje a los interrogantes planteados en el derecho argentino y español. *Anuario de Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, (16), 993-1010.
- Rubio, M. (2013). *Nulidad y anulabilidad. La invalidez del acto jurídico*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial.
- Taboada, L. (1988). Causales de nulidad del acto jurídico. *Themis Revista de Derecho*, (11), 71-76. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10746>

Fuentes normativas y jurisprudenciales

- Casación n.º 9935-2020 Cusco. Corte Suprema de Justicia de la República (18 de agosto de 2020). <https://jurisprudencia.pj.gob.pe/jurisprudenciaweb/ServletDescarga?uuid=ebddf217-3346-4e02-a3b9-22441d0b4aec>
- Casación n.º 8331-2018 Huaura. Corte Suprema de Justicia de la República (30 de julio de 2021). <https://jurisprudencia.pj.gob.pe/jurisprudenciaweb/ServletDescarga?uuid=d42e4f8d-8334-4599-a693-331233831303>

Casación n.º 19951-2022 Lima. Corte Suprema de Justicia de la República (19 de agosto de 2024). <https://jurisprudencia.pj.gob.pe/jurisprudenciaweb/ServletDescarga?uuid=1d418a65-9594-4eae-9a29-c8eb0e4b0425>

Expediente n.º 047-2004-AI/TC. Tribunal Constitucional (24 de abril de 2006). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

El autor declara no tener conflicto de intereses.

Contribución de autoría

Investigación, redacción y aprobación de la versión final.

Biografía del autor

Juan José Linares San Román se tituló como abogado, magíster y doctor en Derecho en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ingresó al Poder Judicial el año 1994 y se desempeñó como juez de trabajo; luego el 2009 ascendió a juez superior; actualmente labora como juez supremo provisional. Asimismo, es profesor de la Academia de la Magistratura y de la Facultad de Derecho de la Universidad San Ignacio de Loyola.

Correspondencia

jlinares@pj.gob.pe