

2015

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA LABORAL



“El derecho se aprende estudiando pero se ejerce pensando”

Alumna: Griselda Tatiana Cumpa Chancafe

Derecho Procesal Laboral



Tabla de contenido

DEDICATORIA	2
AGRADECIMIENTO	3
MARCO METODOLOGICO:.....	4
REFERENCIAS TEORICAS:.....	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:.....	6
JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA:	6
OBJETIVOS:	6
OBJETIVO GENERAL:	6
OBJETIVOS ESPECÍFICOS:	7
FACTORES POSITIVOS Y NEGATIVOS:.....	7
MÉTODOS Y TECNICAS:	7
MARCO TEORICO.....	9
CAPITULO I: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:	10
CAPITULO II: PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:.....	44
CAPITULO III: IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVO:.....	57
CONCLUSIONES:	69
RECOMENDACIONES:	70
BIBLIOGRAFIA:.....	71
ANEXOS:	72

DEDICATORIA

Dedico el trabajo a mis padres, por el apoyo incondicional y la confianza que me brindan para siempre seguir adelante y al Dr. Marco Pérez Ramírez por el apoyo brindado.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios por iluminarme día a día y darme la vida, al Dr. Marco Pérez Ramírez por guiarme en la elaboración de este trabajo.

MARCO METODOLÓGICO

1. REFERENCIAS TEORICAS:

Para comprender el desarrollo del Proceso Contencioso Administrativo en el Materia Laboral, se considera importante e imprescindible citar los aportes del importante Jurista Luis Alberto Huamán Ordoñez, quien en su obra “EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO” afirma respecto al Proceso Contencioso Administrativo:

“El proceso señalado en el artículo 148° de la Constitución de 1998 y desarrollado en su norma, tiene por finalidad controlar a la Administración cuando actúa excesivamente y en contra de los fines serviciales que la justifican como poder público”¹

En ese mismo sentido el profesor Víctor Anacleto Guerrero, en su libro “GUÍA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO” refiere que:

“El contencioso administrativo surgió por la necesidad que tienen los gobernados de combatir los actos de la administración pública, , por lo que su materia está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa”²

Igualmente el Jurista Cesar Romero Castellanos, en su artículo “El Proceso Contencioso Administrativo” precisa que:

“El desarrollo del proceso contencioso administrativo tiene como fin el control jurídico de las actuaciones de la administración pública, así como la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados, el cual tiene reconocimiento judicial.”³

¹ HUAMÁN ORDOÑEZ, Luis Alberto; “El Proceso Contencioso Administrativo”, Editora Grijley, Lima – 2010, pág. 31.

² ANACLETO GUERRERO, Víctor; “Guía de Procedimientos Administrativos y del Proceso Contencioso Administrativo”, Editora Grijley, Cuarta Edición, Lima 2008, pág. 970

³ ROMERO CASTELLANOS, Cesar; “El Proceso Contencioso Administrativo”, Blog: Comentarios legales sobre la realidad peruana. <http://blog.pucp.edu.pe/item/59897/el-proceso-contencioso-administrativo>

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

¿NO OTORGAR LA BONIFICACIÓN POR PREPARACIÓN DE CLASES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA LABORAL CONTRIBUYE A UNA INCORRECTA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA?

3. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA:

El proceso contencioso administrativo en materia laboral está dirigido a solucionar, en sede judicial y en forma definitiva, el conflicto jurídico surgido entre un administrado y una entidad administrativa con motivo de la posible vulneración de un derecho del primero, situación derivada de un acto (u omisión) de la referida entidad que tuvo lugar en ejercicio de potestades o funciones administrativas. Asimismo dar solución al más de 70% de los casos de impugnación de resolución administrativa que se tramitan en los juzgados y las salas superiores, ya que en cuanto a este criterio existe jurisprudencia de la Corte Suprema donde se ha fijado puntos estratégicos del derecho que le corresponda a cada uno.

Este proceso reviste una singular importancia, pues supone una vía de control ulterior y concluyente de las actuaciones de la Administración Pública, por cuanto es un instrumento dado por el ordenamiento jurídico con la finalidad de resolver un conflicto de intereses o eliminar una incertidumbre jurídica, teniendo como consecuencia también reducir la carga de los juzgados y resolver los casos desde sede administrativa.

4. OBJETIVOS:

4.1. OBJETIVO GENERAL:

Determinar que el proceso de impugnación de resolución administrativa en el Proceso Contencioso Administrativo en materia laboral, es uno de los temas de mayor aplicación práctica en la actualidad, por lo cual es imperativo distinguir con sumo cuidado los diferentes supuestos en los que se desarrolla a fin de evitar arbitrarias confusiones.

4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

4.2.1. Obtener una visión general sobre el Procedimiento Administrativo, haciendo precisiones de orden teórica sobre su definición, caracteres, estructura y objeto, que evidentemente son importantes para el desarrollo del tema.

4.2.2. Establecer los parámetros en los cuales se sustenta el desarrollo doctrinal del Proceso Contencioso Administrativo en materia laboral, realizando un análisis doctrinario y jurisprudencial.

4.2.3. Identificar las deficiencias que se suscitan en el proceso, para que no se otorgue la bonificación por preparación de clases en el proceso de impugnación de resolución administrativa.

5. FACTORES POSITIVOS Y NEGATIVOS:

5.1. POSITIVOS:

- ✓ La elección del tema va acorde con los intereses profesionales.
- ✓ Se tuvo al alcance la información necesaria, gracias a la variada bibliografía proporcionado por la FDCP – UNPRG
- ✓ Se tuvo orientación por parte del profesor y su asistente encargada del curso.

5.2. NEGATIVOS:

- ✓ Falta de experiencia, porque es el primer trabajo monográfico realizado en materia laboral.
- ✓ Falta de tiempo para la elaboración de este trabajo.

6. MÉTODOS:

Se utilizaron en el presente trabajo los siguientes métodos:

- ✓ Inductivo y Deductivo: Para exhibir la manera cómo los hechos particulares están conectados a un todo y cómo principios generales, descansa en un grupo de hechos que son los que lo constituyen como un todo.
- ✓ Análisis y síntesis: Para lograr un adecuado desarrollo del tema, partiendo de la descomposición del tema de estudio en sus diferentes supuestos, describiendo así de forma amplia el desarrollo del Proceso Contencioso Administrativo en materia laboral.
- ✓ Dialectico: A través de la explicación de los cambios que se han ido dando y los fenómenos vividos por la sociedad que obligan cambiar el tratamiento del proceso contencioso administrativo en materia laboral, esclareciendo el panorama oscuro con el que se encuentran muchos al momento de su interpretación.

7. TECNICAS:

- ✓ Lectura.
- ✓ Apuntes.
- ✓ Resumen.
- ✓ Subrayado.

MARCO TEORÍCO

CAPITULO I: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Es necesario e imprescindible desarrollar aspectos generales respecto al acto administrativo, pues es a partir de las falencias que éste tenga, lo que permitirá el nacimiento del procedimiento administrativo, que posteriormente puede llegar hasta el proceso contencioso administrativo, tal como lo veremos a continuación:

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO:

1.1. CONCEPTO:

Se conceptualiza doctrinariamente como Acto Administrativo a la decisión que, en ejercicio de sus funciones, toma en forma unilateral la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas, de acuerdo con la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Asimismo la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444) define el acto administrativo como:

“La declaración de una entidad de la administración pública que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta”

El tema del acto administrativo es de suma importancia en el Derecho público, dado que el reconocimiento de un acto como administrativo implica someterlo a un régimen especial que lo diferencia de otras manifestaciones estatales.

Es una materia que ha sido muy discutida en la doctrina jurídica, sosteniéndose diferentes definiciones, según sea el concepto que se tenga, en general, de la función administrativa.

En ese sentido, el profesor Miguel Acosta Guerrero, sobre el acto administrativo indica:

“En nuestra opinión, el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”⁴

Las clases de declaraciones que sirven de base al acto administrativo pueden ser:

- a) Declaraciones decisorias: Si constituyen la expresión de una voluntad de la administración que constituye su finalidad, como la emisión de una resolución administrativa o el otorgamiento de una licencia.
- b) Declaraciones de conocimiento: Cuando la autoridad certifica el conocimiento de un hecho de relevancia jurídica (por ejemplo: una notificación) o la aceptación de declaraciones particulares de interés administrativo (por ejemplo, la declaración en un acta de nacimiento, inscripciones registrales o certificaciones).
- c) Declaraciones de opinión: Cuando valora y emite un juicio afirmativo o negativo sobre un hecho comprobado administrativamente (Por ejemplo, la certificación administrativa de antecedentes penales, de salud, etc).

1.2. CARACTERISTICAS:

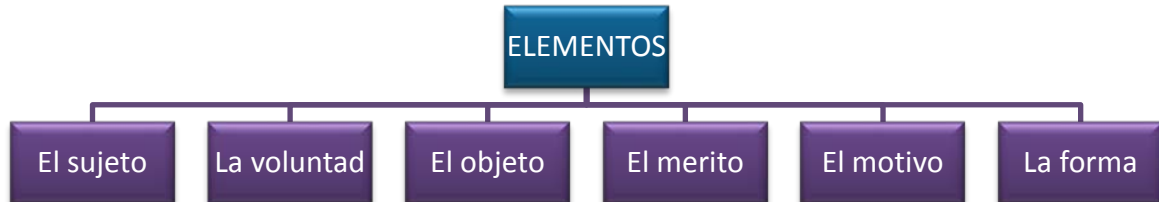
- a) Es un acto jurídico que se expresa en una declaración de voluntad.
- b) Es un acto de derecho público.
- c) Lo dicta la administración pública o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.

⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel; “Compendio de Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1998, pág 376.

- d) Persigue de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.
- e) Está destinado a producir efectos jurídicos, es decir crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas.
- f) De manera general su forma es escrita.
- g) Son ejecutivos y ejecutorios.
- h) Son impugnables en sede administrativa y jurisdiccional.

1.3. ELEMENTOS:

Por elementos debe entenderse a aquellos factores o ingredientes que concurren a la formación o integración del acto administrativo, los elementos de este tipo de actos son los mismos que los de cualquier acto jurídico. Y son los que se precisan en el siguiente cuadro:



1.3.1. El sujeto:

El sujeto del acto administrativo es el órgano que, en representación del Estado formula la declaración de voluntad: Dicho órgano cuenta con una competencia, la cual constituye el conjunto de facultades del mismo. La competencia es la cantidad de poder público que tiene el órgano para dictar un acto. No es una cualidad, sino una cantidad; por ello se considera como la medida de poder que pertenece a cada órgano.

1.3.2. La voluntad:

La voluntad es un impulso psíquico, un querer, una intención. Concurren en la voluntad administrativa elementos subjetivos y objetivos. La voluntad del acto Administrativo está compuesta por la voluntad subjetiva (voluntad referente al acto mismo) del funcionario y la voluntad objetiva del legislador (voluntad sin conocer las circunstancias particulares de cada caso. Es preciso indicar también que la voluntad es un impulso psíquico, un querer, la intención, la actitud consciente y deseada, que se produce en el órgano administrativo, atendiendo a los elementos de juicio que se le aportaron o que recabó en ejercicio de su función. Por lo tanto la voluntad administrativa se encuentra integrada por elementos subjetivos y objetivos. En ese sentido podemos señalar que tal situación obedece al hecho de que como lo señala José Boquera: “quienes deciden en nombre de las administraciones públicas no reciben las consecuencias positivas o negativas de sus decisiones”⁵

1.3.3. El objeto:

El objeto debe ser cierto y física y jurídicamente posible; debe decidir todas las peticiones formuladas, pero puede involucrar otras no propuestas, previa audiencia del interesado y siempre que ello no afecte derechos adquiridos.

1.3.4. El motivo:

La motivación responde al por que justificativo, la causa responde al ¿por qué? la motivación aparece cuando en el acto existe la posibilidad de la discrecionalidad por parte del funcionario público. Si un acto es discrecional debe motivarse. Si un acto es totalmente reglado no sería necesaria la motivación.

⁵ BOQUERA OLIVER, José María; “Estudios sobre el Acto Administrativo”, Editorial Civitas, Tercera Edición, Madrid – 1875, pág. 78.

1.3.5. El mérito:

Al mérito se le ha considerado como elemento del acto administrativo, entendido como la adecuación necesaria de medios para lograr los fines públicos específicos que el acto administrativo de que se trate tiende a lograr.

1.3.6. La forma:

Es la materialización del acto administrativo, del acto administrativo, el modo de expresión de la declaración ya formada. Por la forma del acto administrativo se convierte en físico y objetivo. Es su visibilidad. Asegura su prueba y permite conocer su contenido. La forma equivale a la formación externa del acto.

1.4. REQUISITOS DE VALIDEZ:

Son los siguientes:

- a) Competencia: Deben ser emitidos por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento de su emisión y, en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.
- b) Objeto o contenido: Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos- Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.
- c) Finalidad Pública: Los actos administrativos deben adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor. En ese sentido, no se puede perseguir mediante el acto alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley.

- d) Motivación: El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento Jurídico.
- e) Procedimiento regular: Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

1.5. FORMA DEL ACTO ADMINISTRATIVO:

Los actos administrativos deben expresarse por escrito, salvo que por la naturaleza y circunstancias del caso, el ordenamiento jurídico prevea otra forma, siempre que permita tener constancia de su existencia.

El acto administrativo debe indicar la fecha y lugar de emisión, la denominación del órgano del cual emana, así como el nombre y firma de la autoridad interviniente.

1.6. OBJETO O CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO:

El objeto o contenido del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad. El objeto o contenido no puede estar prohibido por el orden normativo, ni ser incompatible con la situación de hecho prevista en las normas- Tampoco puede ser impreciso, oscuro o imposible de realizar. El objeto o contenido no pueden contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes, ni infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto.

1.7. MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO:

La motivación del acto debe constar de manera expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. Sin embargo, algunos actos administrativos no requieren motivación.

Se trata de las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento, de aquellas que estiman procedente lo pedido por el administrado sin perjudicar derechos de terceros, y de aquellos casos en los que la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando para el efecto la existencia de una motivación única.

1.8. EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO:

El acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, salvo en los casos que el acto administrativo otorga beneficios al administrado. En este último supuesto, se entiende eficaz desde la fecha de su emisión, salvo disposición diferente del mismo acto. De otro lado, la autoridad administrativa puede disponer en el mismo acto administrativo que tenga eficacia anticipada a su emisión, sólo si fuera más favorable a los administrados, y siempre que no lesione derechos fundamentales o intereses de buena fe legalmente protegidos a terceros y que existiera en la fecha a la que pretenda retrotraerse la eficacia del acto el supuesto de hecho justificativo para su adopción.

1.8.1. NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO:

La notificación del acto administrativo debe ser practicada de oficio, por lo tanto la autoridad queda dispensada de notificar cualquier acto que haya sido emitido en presencia del administrado, siempre que conste en acta este hecho. De igual modo, no será necesaria la notificación si el administrado toma conocimiento del acto mediante su acceso directo y espontáneo al expediente, recabando su copia, dejando constancia de esta situación en el expediente.

Las notificaciones pueden efectuarse por las siguientes modalidades, según el orden establecido a continuación:

- Notificación personal al administrado interesado o afectado por el acto, en su domicilio.

- Mediante telegrama, correo certificado, telefax, o cualquier otro medio que permita comprobar fehacientemente su acuse de recibo y quién lo recibe, siempre que el empleo de cualquiera de estos medios hubiese sido solicitado expresamente por el administrado.
- Por publicación en el Diario Oficial y en uno de los diarios de mayor circulación en el territorio nacional, salvo disposición distinta de la ley.

La notificación puede realizarse también mediante correo electrónico si el administrado afectado por el acto hubiera consignado en su escrito alguna dirección electrónica y haya otros tipos de archivos con una suscripción de pago. Dado su autorización expresa. En este caso, no será necesario seguir el orden antes mencionado.

Las notificaciones surtirán efectos conforme a las siguientes reglas:

- 1- Las notificaciones personales: el día que hubieren sido realizadas.
- 2- Las cursadas mediante correo certificado, oficio, correos electrónicos y análogos: el día que conste haber sido recibidas.
- 3- Las notificaciones por publicaciones: a partir del día de la última publicación en el Diario Oficial.
- 4- Cuando por disposición legal expresa, un acto administrativo deba ser a la vez notificado personalmente al administrado y publicado para resguardar derechos o intereses legítimos de terceros no apersonados o indeterminados, el acto producirá, efectos a partir de la última notificación.

1.9. EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PARA EL PARTICULAR Y PARA EL TERCERO:

Para efectos de este trabajo de investigación, es preciso estudiar los efectos que producen los actos administrativos.

1.9.1. Para el tercero en el derecho administrativo:

Estudiando los efectos jurídicos del acto administrativo respecto a las partes que en él intervienen, es necesario referirse ahora a los efectos que producen tales actos respecto a aquellos administrados, que han sido ajenos a él, es decir a los que se les conoce con el nombre de "terceros".

El concepto de tercero adquiere en derecho administrativo una importancia extraordinaria, porque en todo acto administrativo deben tomarse en cuenta los derechos creados de conformidad con la ley.

En el Derecho Común, tratándose de derechos patrimoniales, se hace una separación entre los autores del acto jurídico y sus causahabientes, por una parte, y los terceros por la otra, y se dice que el acto produce efectos para los autores y sus causahabientes y no respecto de los terceros. El tercero, por oposición al causahabiente, no está representado por el autor del acto cuando lo verifica, y por lo tanto no puede recibir ni perjuicio ni beneficio del propio acto. Por último, se reconoce que fuera de los derechos patrimoniales, los actos relativos al estado civil y capacidad de las personas producen efectos erga omnes, y no sólo en provecho, sino también en contra de las partes; que así el matrimonio, la adopción, la emancipación, etc., tienen efectos absolutos. Tratándose de los actos administrativos se puede afirmar que el principio que regula sus efectos es contrario a los que rigen en materia civil, que las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo. Así el nombramiento de un funcionario obliga a todos los administrados a reconocerlo como tal; el otorgamiento de una concesión da al beneficiario un carácter especial frente a todos los individuos; la obtención de un permiso, para ocupación de una vía pública impone a todos la obligación de respetar la ocupación.

1.9.2. Para los particulares:

Existen derechos de los particulares que la administración está obligada a respetar, o que sólo puede afectar mediante ciertos requisitos, quiere decir que el acto administrativo no puede violar derechos anteriores, creados por otro acto administrativo o por un título especial derecho público o de derecho privado. De ahí resulta que el concepto de tercero en el derecho administrativo, es decir de persona a quien no es oponible un acto de autoridad, comprende al particular que tiene un derecho público o privado que puede resultar afectado por la ejecución de un acto administrativo.

Es, por lo mismo, dicho derecho, motivo de limitación de la actividad administrativa. A manera de ejemplo, supongamos que se otorga a un particular una concesión para la explotación forestal de madera de caoba en una extensión de cinco mil hectáreas, pero resulta que anteriormente se había concedido una concesión similar a otra persona, como estos derechos tienen que ser respetados, a su titular no puede oponérsele la nueva concesión; es un tercero respecto a ella, cuyo derecho se basa en un título de derecho público.

1.10. NULIDAD Y CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS:

Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda. Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

- a) La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
- b) El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo en los supuestos de conservación del acto que veremos más adelante.

- c) Los actos expresas o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.
- d) Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

El pedido de nulidad de un acto administrativo será conocido y declarado por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad.

La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro. En caso de que el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto y en su caso, la indemnización para el afectado. Cuando el vicio del acto administrativo no sea trascendente, se conservará el acto procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:

- El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.
- El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.
- El acto emitido con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento.
- Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.
- Aquellos emitidos con omisión de documentación no esencial.

2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:

2.1. CONCEPTO:

El procedimiento administrativo en general es regulado principalmente en el Título II y Título III de la Ley N° 27444, la misma que en el artículo 29 contiene su definición señalando que:

“Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades administrativas, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados”

Asimismo es importante diferenciar entre proceso y procedimiento administrativo:

a) Proceso:

Es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.

Para Calamandrei, el proceso es una serie de actos coordinados y regulados por el Derecho Procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción.

b) Procedimiento administrativo:

Los profesores Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza sostienen: “El procedimiento administrativo constituye la forma de expresión de la función administrativa. A través de él se prepara, forma produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa.

Es de la esencia del procedimiento administrativo regular la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa, ya sea por medio del ejercicio del derecho de petición o del ejercicio del derecho de recurrir. Comprende tanto el procedimiento que regula la formación del acto (constitutivo) como su cuestionamiento (impugnación)⁶

2.2. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:

Cada vez que cada uno de nosotros vamos a una entidad pública a efectos de conseguir alguna licencia, autorización o certificado para poner o constituir alguna empresa, estamos poniendo en marcha el procedimiento administrativo.

Este procedimiento administrativo está compuesto por etapas, requisitos, reglas y plazos, pero ¿Qué hacer ante la acción o inacción del funcionario público o ante el abuso o arbitrariedad de mismo en perjuicio de nosotros? Esta pregunta se la hizo el legislador no solo normando las etapas, requisitos, reglas y plazos, sino también plasmó normativamente reglas o principios rectores que se aplican al procedimiento administrativo. Estos principios están contemplados en la ley 27444, que es la ley de procedimiento administrativo general, en la parte del título preliminar. Cabe mencionar que esta lista que se presenta a continuación no es una lista cerrada, sino abierta, debido a que la sociedad está en continuo movimiento y evolución. Estos principios son:

2.2.1. Principio de legalidad:

El artículo IV numeral 1.1 de la ley 27444 dice:

“Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.”

⁶ DROMI, José Roberto; Derecho subjetivo y responsabilidad pública, Editorial Temis, Bogotá, pág. 129 y 130.

Es decir, cada funcionario público debe limitar su actuación a lo señalado en la constitución y la ley, de no hacerlo, sea esto por acción o omisión, estaríamos ante faltas administrativas, civiles y penales.

2.2.2. Principio del debido procedimiento:

El artículo IV numeral 1.2 de la ley 27444 dice:

“Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo”

Este principio es similar al que existe en el proceso jurisdiccional, no por el hecho que la administración pública tenga el ius imperium tienen que estar desprotegidos los administrados, estos poseen derechos como el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. Si no se respetan dichos derechos se podría cuestionar dicho procedimiento administrativo.

2.2.3. Principio de impulso oficio:

El artículo IV numeral 1.3 de la ley 27444 dice:

“Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias”.

2.2.4. Principio de razonabilidad:

El artículo IV numeral 1.4 de la ley 27444 dice:

“Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.”

Este principio implica que la facultad que tiene el funcionario público de calificar infracciones, imponer sanciones o limitación a los administrados debe ser proporcional a la infracción cometida, a los daños cometidos, a la gravedad de la conducta, entre otros parámetros, como ejemplo por una infracción leve no se debe imponer una sanción grave.

2.2.5. Principio de imparcialidad:

El artículo IV numeral 1.5 de la ley 27444 dice:

“Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.”

Es decir los administrados deben ser tratados y tutelados por igual, no se puede hacer distinciones por razones de sexo, condición económicas y otras, no hacerlo implicaría ir en contra de lo señalado en la Constitución, siendo posible el funcionario público de las responsabilidades civiles, administrativas y penales.

2.2.6. Principio de informalismo:

El artículo IV numeral 1.6 de la ley 27444 dice:

"Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público."

En todo procedimiento administrativo existe la posibilidad de que el administrado cometa errores en el procedimiento iniciado, los mismos que pueden ser subsanados.

2.2.7. Principio de presunción de veracidad:

El artículo IV numeral 1.7 de la ley 27444 dice:

"En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario."

Una de las facultades de la administración es poder fiscalizar posteriormente la documentación presentada por el administrado, en el caso de que sea falso puede la administración denunciarlo en la vía penal, independientemente de las sanciones administrativas y civiles.

2.2.8. Principio de conducta procedimental:

El artículo IV numeral 1.8 de la ley 27444 dice:

"La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan

sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal.”

Este principio se debe entender en el sentido que los administrados debe adecuar su comportamiento al respeto mutuo, la colaboración y la buena fe, evitando la mala fe, el entorpecimiento o la falta de respeto en las etapas en que se desarrolla el procedimiento administrativo.

2.2.9. Principio de celeridad:

El artículo IV numeral 1.9 de la ley 27444 dice:

”Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.”

Al igual que en proceso judicial donde se indica que justicia que tarda no es justicia, en el procedimiento administrativo se debe de desarrollar dentro de un plazo razonable, evitando actuaciones de ,mala fe por parte de las partes.

2.2.10. Principio de eficacia:

El artículo IV numeral 1.10 de la ley 27444 dice:

”Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegia sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.”

La eficacia implica llegar a un objetivo previamente establecido, aun si existen formalismos cuya realización no incida en su validez, este término está vinculado al término eficiencia, que es realizar un objetivo previamente establecido al menor tiempo y costo posible.

2.2.11. Principio de verdad material:

El artículo IV numeral 1.11 de la ley 27444 dice:

”En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.”

La búsqueda de la verdad sea en una instancia administrativa o jurisdiccional está vinculada a los hechos que se pueden probar, por eso dichos hechos deben de ser verificados plenamente, incluso de oficio en caso de procedimientos trilaterales.

2.2.12. Principio de participación:

El artículo IV numeral 1.12 de la ley 27444 dice:

“Las entidades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin expresión de causa, salvo aquellas que afectan la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por ley; y extender las posibilidades de participación de los administrados y de sus representantes, en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión.”

Este principio está relacionado con el derecho al acceso a la información pública, que solo está limitado a la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por ley.

2.2.13. Principio de simplicidad:

El artículo IV numeral 1.13 de la ley 27444 dice:

“Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.”

Se debe eliminar requisitos engorrosos e inútiles, debiendo contemplarse solo requisitos racionales y proporcionales para conseguir el acto administrativo requerido.

2.2.14. Principio de uniformidad:

El artículo IV numeral 1.14 de la ley 27444 dice:

"La autoridad administrativa deberá establecer requisitos similares para trámites similares, garantizando que las excepciones a los principios generales no serán convertidos en la regla general. Toda diferenciación deberá basarse en criterios objetivos debidamente sustentados."

Ante trámites similares se deben exigir requisitos similares, en base a criterios objetivos, no hacerlo iría en contra de derecho procesal administrativo.

2.2.15. Principio de predictibilidad:

El artículo IV numeral 1.15 de la ley 27444 dice:

"La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá."

Este principio implica que un administrado puede predecir si su trámite va a tener o no éxito, incluso la figura de los precedentes de observancia obligatoria tiene relevancia en este aspecto.

2.2.16. Principio de privilegios de controles posteriores:

El artículo IV numeral 1.16 de la ley 27444 dice:

"La tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las

sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz.”

No por el hecho de presentar documentos adjuntos a una solicitud en un trámite administrativo se considera que dichos documentos son auténticos o acordes con el trámite, la entidad tiene la facultad de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso de incumplimiento, inclusive denunciar este hecho en la vía penal.

2.3. CLASIFICACION DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS:

Los sujetos que intervienen en el procedimiento administrativo son el administrado y la autoridad administrativa.

2.3.1. El administrado:

El administrado es la persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo. Se consideran administrados quienes promuevan un procedimiento administrativo como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos- Asimismo, aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, posean derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse.

2.3.2. La autoridad administrativa:

La autoridad administrativa es el agente de las entidades que, bajo cualquier régimen jurídico, y ejerciendo potestades públicas conduce el inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución, o que de otro modo participa en la gestión de los procedimientos administrativos.

2.4. DERECHOS Y DEBERES DEL ADMINISTRADO:

Los administrados, respecto al procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos:

- a) La precedencia en la atención del servicio público requerido, guardando riguroso orden de ingreso.
- b) Ser tratados con respeto y consideración por el personal de las entidades, en condiciones de igualdad con los demás administrados.
- c) Acceder, en cualquier momento, de manera directa y sin limitación alguna a la información contenida en los expedientes de los procedimientos administrativos en que sean partes y a obtener copias de los documentos contenidos en el mismo sufragando el costo que suponga su pedido, salvo las excepciones expresamente previstas por ley.
- d) Acceder a la información gratuita que deben brindar las entidades del Estado sobre sus actividades orientadas a la colectividad, incluyendo sus fines, competencias, funciones, Organigramas, ubicación de dependencias, horarios de atención, procedimientos y características.
- e) A ser informados en los procedimientos de oficio sobre su naturaleza, alcance y, de ser previsible, del plazo estimado de su duración, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tal actuación.
- f) Participar responsable y progresivamente en la prestación y control de los servicios públicos, asegurando su eficiencia y oportunidad.
- g) Al cumplimiento de los plazos determinados para cada servicio o actuación y exigirlo así a las autoridades.
- h) Ser asistidos por las entidades para el cumplimiento de sus obligaciones
- i) Conocer la identidad de las autoridades y personal al servicio de la entidad bajo cuya responsabilidad son tramitados los procedimientos de su interés.
- j) A que las actuaciones de las entidades que les afecten sean llevadas a cabo en la forma menos gravosa posible.
- k) Al ejercicio responsable del derecho de formular análisis, críticas o a cuestionar las decisiones y actuaciones de las entidades-
- l) A exigir la responsabilidad de las entidades y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente, y
- m) Los demás derechos reconocidos por la Constitución o las leyes

De otro lado, los administrados respecto del procedimiento administrativo, así como quienes participen en él, tienen los siguientes deberes generales:

- a) Abstenerse de formular pretensiones o articulaciones ilegales, de declarar hechos contrarios a la verdad o no confirmados como si fueran fehacientes, de solicitar actuaciones meramente dilatorias, o de cualquier otro modo afectar el principio de conducta procedimental.
- b) Prestar su colaboración para el pertinente esclarecimiento de los hechos.
- c) Proporcionar a la autoridad cualquier información dirigida a identificar a otros administrados no comparecientes con interés legítimo en el procedimiento.
- d) Comprobar previamente a su presentación ante la entidad, la autenticidad de la documentación sucedánea y de cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad.

2.5. DEBERES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA:

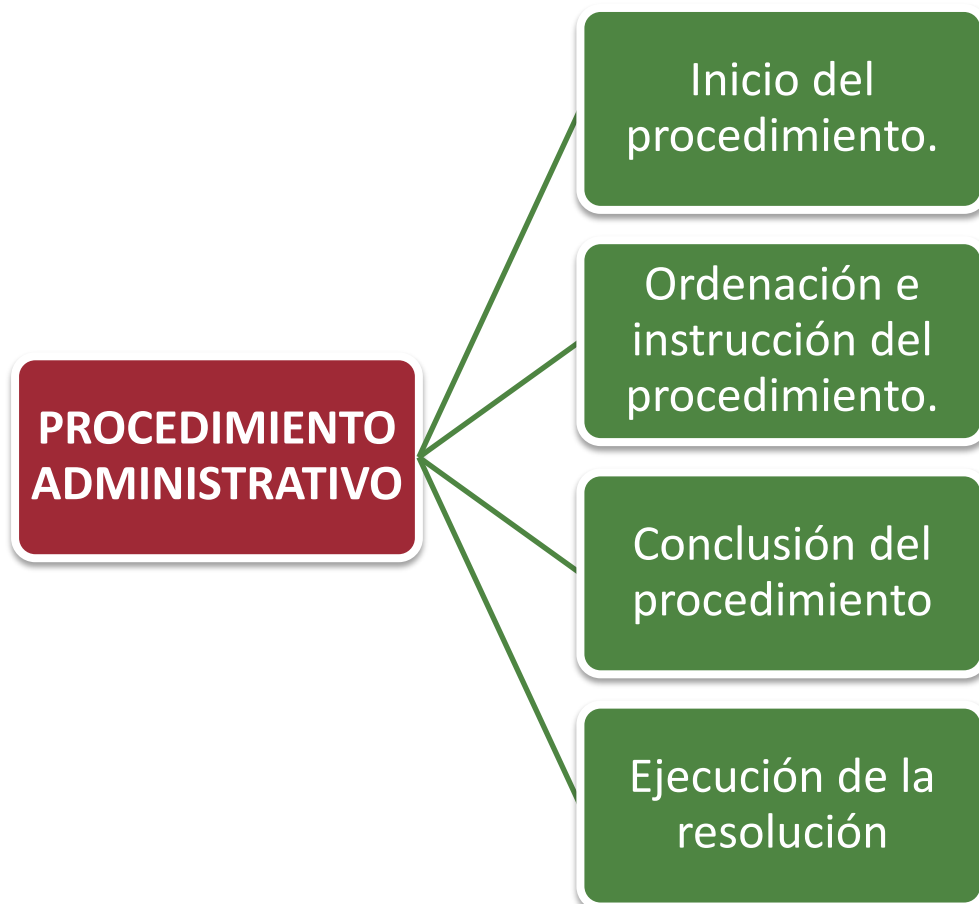
Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:

- a) Actuar dentro del ámbito de su competencia y conforme a los fines para los que les fueron conferidas sus atribuciones.
- b) Desempeñar sus funciones siguiendo los principios del procedimiento administrativo previstos en el Título Preliminar de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.
- c) Encausar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos.
- d) Abstenerse de exigir a los administrados el cumplimiento de requisitos, la realización de trámites, el suministro de información o la realización de pagos, no previstos legalmente.
- e) Realizar las actuaciones a su cargo en tiempo hábil, para facilitar a los administrados el ejercicio oportuno de los actos procedimentales de su cargo.
- f) Resolver explícitamente todas las solicitudes presentadas, salvo en aquellos procedimientos de aprobación automática.

- g) Velar por la eficacia de las actuaciones procedimentales, procurando la simplificación en sus trámites, sin más formalidades que las esenciales para garantizar el respeto a los derechos de los administrados o para propiciar certeza en las actuaciones.
- h) Interpretar las normas administrativas de forma que mejor atienda el fin público al cual se dirigen, preservando razonablemente los derechos de los administrados.
- i) Los demás previstos en la ley o derivados del deber de proteger, conservar y brindar asistencia a los derechos de los administrados, con la finalidad de preservar su eficacia.

2.6. ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo se desarrolla en cuatro etapas:



2.6.1. ETAPA I: Inicio del procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo se inicia de oficio por decisión del órgano competente o a petición de parte.

a. De oficio

Para el inicio de oficio de un procedimiento debe existir disposición de una autoridad superior debidamente fundamentada, una motivación basada en el cumplimiento de un deber legal o el mérito de una denuncia. Respecto de la denuncia, toda persona está facultada para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contratos al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento.

b. A petición de parte

Los administrados pueden promover, de manera individual o colectiva, por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante cualquier entidad. Este derecho implica la obligación de la administración de dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal. Toda persona tiene derecho a recurrir a la administración. El derecho de petición administrativa comprende las siguientes facultades:

- Presentar solicitudes en interés particular del administrado para solicitar por escrito la satisfacción de su interés legítimo, obtener la declaración, el reconocimiento u otorgamiento de un derecho, la constancia de un hecho, ejercer una facultad o formular legítima oposición.
- Presentar solicitudes o contradecir actos en interés general de la colectividad. Esta facultad comprende la posibilidad de comunicar y obtener respuesta sobre la existencia de problemas, trabas u obstáculos normativos o provenientes de prácticas administrativas que afecten el acceso a las entidades, la relación con administrados o el cumplimiento de los principios procedimentales,

así como a presentar alguna sugerencia o iniciativa dirigida a mejorar la calidad de los servicios, incrementar el rendimiento o cualquier otra medida que suponga un mejor nivel de satisfacción de la sociedad respecto a los servicios públicos.

- Solicitar informaciones.
- Formular consultas por escrito a las autoridades administrativas, sobre las materias a su cargo y el sentido de la normativa vigente que comprende su accionar, particularmente aquella emitida por la propia entidad.
- Presentar solicitudes de gracia, es decir, solicitar al titular de la entidad competente la emisión de un acto sujeto a su discrecionalidad o a su libre apreciación, o prestación de un servicio cuando no se cuenta con otro título legal específico que permita exigirlo como una petición en interés particular.

2.6.2. ETAPA II: Ordenación e Instrucción del procedimiento

Una vez iniciado el procedimiento administrativo debe desarrollarse de modo sencillo y eficaz sin reconocer formas determinadas, fases procesales, momentos procedimentales rígidos para realizar determinadas actuaciones o responder a precedencia entre ellas, salvo disposición expresa en contrario de la ley en procedimientos especiales.

Asimismo, le corresponde a la autoridad administrativa promover toda actuación que fuese necesaria para la tramitación del procedimiento y para superar cualquier obstáculo que se oponga a su regular tramitación.

La autoridad administrativa deberá determinar la norma aplicable aun cuando no haya sido invocada por el administrado o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida. A fin de pronunciarse a través de sus resoluciones, la administración deberá realizar de oficio los actos de instrucción o indagación necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos requeridos- Esta obligación de la administración no

excluye el derecho de los administrados a proponer actuaciones probatorias.

La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio- Sin perjuicio de ello, corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas o aducir alegaciones.

A fin de poder decidir un procedimiento, podrán utilizarse todos los medios de prueba que resulten necesarios.

En particular, en el procedimiento administrativo procede:

1. Recabar antecedentes y documentos.
2. Solicitar informes y dictámenes de cualquier tipo.
3. Conceder audiencia a los administrados, interrogar testigos y peritos, o recabar de ellos declaraciones por escrito.
4. Consultar documentos y actas.
5. Practicar inspecciones oculares.

Por otra parte, la autoridad se encuentra facultada a exigir a los administrados la comunicación de informaciones, la presentación de documentos o bienes, el sometimiento a inspecciones de sus bienes, así como su colaboración para la práctica de otros medios de prueba.

No obstante, el administrado puede rechazar el pedido cuando implique la violación al secreto profesional, una revelación prohibida por la ley, suponga directamente la revelación de hechos perseguibles practicados por el administrado, o afecte los derechos constitucionales.

2.6.3. ETAPA III: Conclusión del Procedimiento Administrativo

Una vez agotada la etapa de la instrucción y obtenidos los elementos suficientes para decidir, trabajar con certificados la autoridad administrativa emite una resolución pronunciándose sobre el fondo del asunto.

Es posible además que el procedimiento administrativo concluya por otros medios como serían la aplicación del silencio administrativo positivo o negativo, según corresponda, el desistimiento, el abandono, el acuerdo por conciliación o transacción o la prestación efectiva de lo solicitado en caso de la petición graciable.

2.6.4. ETAPA IV: Ejecución de resoluciones

Los actos administrativos son ejecutados, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley.

La autoridad administrativa puede proceder a la ejecución forzosa de actos administrativos a través de sus propios órganos competentes, o de la Policía Nacional del Perú. Para ello será necesario cumplir con las siguientes exigencias:

- a) Que se trate de una obligación de dar, hacer o no hacer, establecida a favor de la entidad.
- b) Que la prestación sea determinada por escrito de modo claro e íntegro.
- c) Que la obligación derive del ejercicio de una atribución de imperio de la entidad que provenga de una relación de derecho público sostenida con la entidad.
- d) Que se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable.
- e) Que no se trate de un acto administrativo en el que la Constitución o la ley exijan la intervención del Poder Judicial para su ejecución.

2.7. PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo está sujeto al cumplimiento de plazos durante su desarrollo.

- Los plazos establecidos en las normas legales son obligatorios tanto para la administración como para los administrados.

- La autoridad administrativa, en particular, tiene la obligación de cumplir escrupulosamente los plazos y el administrado tiene el derecho de exigir su cumplimiento.
- Cuando el plazo es señalado por días, se entenderá que se trata de días hábiles consecutivos.

Al cómputo de los plazos establecidos en el procedimiento administrativo, se agrega el término de la distancia previsto entre el lugar de domicilio del administrado dentro del territorio nacional y el lugar de la unidad de recepción más cercana a aquél facultado para llevar a cabo la respectiva actuación.

El procedimiento administrativo de evaluación previa debe desarrollarse en un plazo no mayor de treinta días, contados desde el inicio del procedimiento hasta que se dicte la resolución respectiva, salvo que la ley establezca trámites cuyo cumplimiento requiera una duración mayor.

El incumplimiento injustificado de los plazos previstos para las actuaciones de las entidades genera responsabilidad disciplinaria para la autoridad obligada, sin perjuicio de la responsabilidad civil por los daños y perjuicios que pudiera haber ocasionado. También alcanza solidariamente la responsabilidad al superior jerárquico, por omisión en la supervisión, si el incumplimiento fuera reiterativo o sistemático.

2.8. CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:

El procedimiento administrativo puede concluir de diversas formas:



2.9. REVISIÓN DE LOS ACTOS EN LA VÍA ADMINISTRATIVA

Las resoluciones expedidas por la administración pueden ser revisadas de oficio por la autoridad o pueden ser contradichas por los administrados mediante recursos administrativos.

a) Revisión de oficio:

- Rectificación de errores: Los errores material o aritmética en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión

- Nulidad de oficio: En caso que se hubiera incurrido en una nulidad - por ejemplo si el acto A fuera contrario a la Constitución o a las leyes, si fue emitido por funcionario incompetente o si carece de alguno de los requisitos necesarios para su validez - puede declararse de oficio la nulidad, aún cuando el acto haya quedado firme, siempre que agravie el interés público- La nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario.
- Revocación: La revocación del acto administrativo sólo procede de manera excepcional y con efectos hacia el futuro, en los siguientes casos:
 - i. Cuando la facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una norma con rango legal.
 - ii. Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada.
 - iii. Cuando apreciando elementos de juicio sobrevinientes se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios a terceros.
 - iv. La revocación sólo podrá ser declarada por la más alta autoridad de la entidad competente, previa oportunidad a los posibles afectados para presentar sus alegatos y evidencia en su favor.

b) Recursos Administrativos:

El administrado puede contradecir los actos administrativos que se supone violan, desconocen o lesionan un derecho o interés legítimo. La contradicción se realiza mediante los siguientes recursos administrativos:

- i. Recurso de reconsideración:

Se interpone ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

- ii. Recurso de apelación: Se interpone cuando la impugnación se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.
- iii. Recurso de revisión: Excepcionalmente hay lugar a recurso de revisión, ante una tercera instancia de competencia nacional, si las dos instancias anteriores fueron resueltas por autoridades que no son de competencia nacional, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

El término para la interposición de los recursos es de quince días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta días.

CAPITULO II:

PROCESO

CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO

1. ANTECEDENTES HISTORICOS:

Si bien existen antecedentes del Proceso Contencioso Administrativo en la Constitución de 1867, la cual confería a la Ley, la organización y conformación de los Tribunales Contenciosos, podemos señalar que son las Leyes Orgánicas del Poder Judicial de 1912 (artículo 94° de la Ley N° 1510) y 1963 (artículo 12° del Decreto Ley N° 14605), las primeras normas legales que regularon con carácter general la posibilidad de cuestionar ante el Poder Judicial los actos de la Administración Pública. Posteriormente, en el artículo 240° de la Constitución de 1979, se establece un antecedente de relevancia respecto a la regulación del proceso administrativo en el Perú, al definir la utilidad de las acciones contencioso-administrativas para oponerse a actos y resoluciones que causen estado.

Al amparo de esta disposición constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1991 regula por primera vez en el Perú las reglas procesales específicas para los denominados procesos contencioso-administrativos. No obstante la vigencia tuvo corta data, puesto que sus disposiciones sobre el referido tipo de proceso fueron derogadas por el Código Procesal Civil de 1993, aprobado por Decreto Legislativo N° 767, el cual reguló al contencioso bajo una óptica meramente procesal y como un mero ejercicio de examen de la legalidad. Como dato más reciente, “la acción contenciosa-administrativa” ha sido recogida en el artículo 148° de la Constitución de 1993 vigente, en una disposición no idéntica pero sí similar a la de su antecesora.

En el ámbito legal, es a través de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, publicada el 07 de diciembre de 2001 y, posteriormente compilada y sistematizada a través de la dación de su Texto Único Ordenado, que se dio un tratamiento especial del Proceso Contencioso Administrativo, concibiéndolo a partir de los fines y principios especiales que lo inspiran; esto es, ser la herramienta procesal de control de las actuaciones de la Administración Pública, para garantizar la efectiva tutela de los derechos e intereses de los ciudadanos.

En suma, tomando en cuenta la importancia de las pretensiones que se tutelan a través del Proceso Contencioso Administrativo, resulta importante evaluar su regulación, a fin de proponer mejoras y cambios que permitan un proceso más dinámico y eficiente en pro de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública.

El destacado administrativista peruano Dr. Jorge Danós Ordoñez que presidió la comisión que elaboró la Ley N° 27584, nos indica que en la elaboración de la ley, las ideas matrices fueron las siguientes:

- La nueva ley debería potenciar el rol del proceso contencioso administrativo en atención a su doble objeto de control judicial de la legalidad de las decisiones de la administración pública y garantía de los derechos e intereses de los particulares.
- El proceso contencioso administrativo debería configurarse como un proceso de plena jurisdicción a fin de desterrar la lamentablemente muy difundida creencia de que los jueces están restringidos a constatar la invalidez o nulidad del acto administrativo, o su posible ineficacia, es decir, la mera carencia de efectos legales, sin entrar al fondo del asunto.
- La nueva regulación debería poner énfasis en la necesidad de que mediante el contencioso administrativo se controle a plenitud la actuación de la administración pública en ejercicio de potestades reguladas por el derecho administrativo, de modo que el juez asuma que su rol es la protección y satisfacción de los derechos e intereses de los particulares afectados por actuaciones administrativas.
- La nueva regulación del proceso contencioso administrativo debería consagrar la universalidad del control jurisdiccional de las actuaciones administrativas realizadas en ejercicio de potestades públicas, no reconociéndose la existencia de ámbitos de la actividad administrativa que puedan considerarse exentos o inmunes al control jurisdiccional.

Para los efectos de este trabajo, la acción contencioso administrativa se denominará proceso contencioso administrativo.

2. CONCEPTO:

El maestro mexicano Luis Humberto Delgadillo Gutierrez, sostiene que el término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el juicio seguido ante un juez competente sobre derechos o cosas que disputan entre si las partes en pugna. Cuando el señalamiento se hace con respecto a la materia administrativa, el contencioso se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la administración pública.⁷

3. CARACTERISTICAS DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

3.1.El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva:

Es el derecho que tiene todo sujeto de:

- (i) acceder a los órganos jurisdiccionales para la solución de un conflicto intersubjetivo de intereses.
- (ii) Acceder a un proceso con las garantías mínimas, en el cual debe expedirse una resolución fundada en derecho.
- (iii) La resolución expedida debe ser eficaz y susceptible de ejecución (efectividad de la resolución).

La Constitución de 1993 en el artículo 139° incisos 3) reconoce expresamente el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y el debido proceso.

El Art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, de fecha 22-11-1969:

“Reconoce el derecho a toda persona a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente, imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para

⁷ ANACLETO GUERRERO, Víctor; “Guía de Procedimientos Administrativos y del Proceso Contencioso Administrativo”, Editora Grijley, Cuarta Edición, Lima 2008, pág. 970.

la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

El art. 148 de la Constitución de 1993 establece:

“Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contenciosa administrativa.”

A nivel legislativo, el proceso contencioso administrativo se encuentra regulado por la Ley N° 27584, vigente a partir del 15.04.2002, y cuyo TUO ha sido aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, publicado el 29.08.2008, que establece como finalidad de este proceso:

“el control judicial de las actuaciones de la Administración y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.”

4. EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO REGULADO POR LA LEY N° 27584:

4.1.El proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción:

El proceso contencioso administrativo diseñado por la Ley N° 27584 concibe a este proceso como uno de plena jurisdicción en el que los jueces no están restringidos a sólo verificar la validez o nulidad del acto administrativo sin entrar al fondo del asunto, sino que tienen el deber de proteger y satisfacer a plenitud los derechos e intereses de los que se consideren afectados por una actuación administrativa, garantizando con ello el derecho a la tutela judicial efectiva de los justiciables, acorde con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley N° 27584.

4.2.Dimensión objetiva y subjetiva:

4.2.1. Dimensión objetiva: Control de constitucionalidad y legalidad de la actuación administrativa. (control clásico-modelo francés).

4.2.2. Dimensión subjetivo: Tutela jurisdiccional de las pretensiones de las partes frente a la actuación de la administración pública. (moderno y garantista – modelo alemán)

5. PRINCIPIOS DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:

El proceso contencioso administrativo se rige por los principios que se enumeran a continuación y por los del derecho procesal, sin perjuicio de la aplicación supletoria de los principios del derecho procesal civil en los casos en que sea compatible:

- 5.1. Principio de integración.- Los jueces no deben dejar de resolver el conflicto de intereses o la incertidumbre con relevancia jurídica por defecto o deficiencia de la ley. En tales casos deberán aplicar los principios del derecho administrativo.
- 5.2. Principio de igualdad procesal.- Las partes en el proceso contencioso administrativo deberán ser tratadas con igualdad, independientemente de su condición de entidad pública o administrado.
- 5.3. Principio de favorecimiento del proceso.- El Juez no podrá rechazar liminarmente la demanda en aquellos casos en los que por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa. Asimismo, en caso de que el Juez tenga cualquier otra duda razonable sobre la procedencia o no de la demanda, deberá preferir darle trámite a la misma.
- 5.4. Principio de suplencia de oficio. - El Juez deberá suplir las deficiencias formales en las que incurran las partes, sin perjuicio de disponer la subsanación de las mismas en un plazo razonable en los casos en que no sea posible la suplencia de oficio.

6. ACTUACIONES IMPUGNABLES:

- 6.1. Los actos administrativos y cualquier otra declaración administrativa.
- 6.2. El silencio administrativo, la inercia y cualquier otra omisión de la administración pública. (*) (Crf. Art. 17 de la Ley N° 27584 y art. 188 de la

Ley N° 27444, modificado por el Decreto Legislativo N° 1029, pub. El 24.06.2008)

- 6.3. La actuación material que no se sustenta en acto administrativo.
- 6.4. La actuación material de ejecución de actos administrativos que transgrede principios o normas del ordenamiento jurídico.
- 6.5. Las actuaciones u omisiones de la administración pública respecto de la validez, eficacia, ejecución o interpretación de los contratos de la administración pública, con excepción de los casos en que es obligatorio o se decida, conforme a ley, someter a conciliación o arbitraje la controversia.
- 6.6. Las actuaciones administrativas sobre el personal dependiente al servicio de la administración pública.

7. PRETENSIONES:

La declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos.

El reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines. (Cfr. art. 38 de la Ley y 42 del TUO)

La declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo.

Se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme. (Cfr. Proceso de cumplimiento)

La indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnada, conforme al artículo 238 de la Ley N° 27444, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores.

8. FACULTADES DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL (ART. 7)

Control Difuso (Art. 7 numeral 1)

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. (Cfr. Consulta ante la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia. art. 14 LOPJ)

Art. 51 de la CPE:

“La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”.

Art. 138 CPE:

“En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior”

Art. 14 LOPJ:

“De conformidad con el Art. 236 de la Constitución, cuando los Magistrados al momento de fallar el fondo de la cuestión de su competencia, en cualquier clase de proceso o especialidad, encuentren que hay incompatibilidad en su interpretación, de una disposición constitucional y una con rango de ley, resuelven la causa con arreglo a la primera.”

9. FACULTADES DEL ORGANO JURISDICCIONAL:

Motivación en serie (Art. 7 numeral 2) :Cuando se presenten casos análogos y se requiera idéntica motivación para la resolución de los mismos, se podrán usar medios de producción en serie, siempre que no se lesione las garantías del debido proceso, considerándose cada uno como acto independiente.

Ejemplo: Pretensiones previsionales contra la ONP en materia de intereses y la Ley N° 23908

10. COMPETENCIA FUNCIONAL (ART. 9 DE LA LEY Y 11 DEL TUO):

- A) Son competentes para conocer el proceso contencioso administrativo el Juez Especializado y la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo, en primer y segundo grado, respectivamente.

(Cfr. Primera Disposición Modificatoria de la Ley N° 29364, que modifico el art. 11 del TUO de la Ley N° 27584, aprobado por D.S N° 013-2008-JUS)

La ley 29782 modifica el 2° párrafo y agrega el 3° del Art. 11:

“Cuando el objeto de la demanda verse sobre actuaciones del Banco Central de Reserva del Perú (BCR), Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), y de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) es competente, en primera instancia, la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior respectiva. En este caso, la Sala Civil de la Corte Suprema resuelve en apelación y la Sala Constitucional y Social en casación, si fuera el caso. Es competente para conocer la solicitud de medida cautelar la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior.”

- B) Competencia en materia contenciosa administrativa de los Jueces Especializados de Trabajo: Ley 29364

La Ley N° 29364, publicada el 28.05.2009, modificó el artículo 51 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y estableció que los Jueces Especializados de Trabajo conocen de las demandas contenciosas administrativas en materia laboral y seguridad social. (Cfr. art. 2, numeral 4) de la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo)

- C) Competencia en materia contenciosa administrativa de los Jueces Especializados de Trabajo:

La Nueva Ley Procesal del Trabajo, N° 29497, publicada el 15.01.2010 y que entrará en vigencia a partir del día 15 de julio de 2010, en los distritos judiciales que establezca el CEPJ, en su art. 2, numeral 4) asigna como competencia de los Juzgados Especializados de Trabajo:

“En proceso contencioso administrativo conforme a la ley de la materia, las pretensiones originadas en las prestaciones de servicios de carácter personal, de naturaleza laboral, administrativa o de seguridad social, de derecho público; así como las impugnaciones contra actuaciones de la autoridad administrativa de trabajo.”

11. LEGITIMIDAD PARA OBRAR ACTIVA: PROCESO DE LESIVIDAD (ART. 11 DE LA LEY Y 13 DEL TUO)

La administración pública se encuentra facultada para impugnar cualquier actuación administrativa que declare derechos subjetivos; previa expedición de resolución motivada en la que se identifique el agravio que aquella produce a la legalidad administrativa y al interés público, y siempre que haya vencido el plazo para que la entidad que expidió el acto declare su nulidad de oficio en sede administrativa. (Art. 13, 2do. Párrafo)

La declaración administrativa previa de lesividad es un presupuesto esencial y especialísimo que atañe a la naturaleza de la institución. Importa un acto administrativo previo mediante el cual, y con miras a un proceso judicial ulterior, la administración declara que un acto suyo anterior es lesivo de sus intereses por ilegítimo⁸.

12. LEGITIMIDAD PARA OBRAR ACTIVA: INTERESES DIFUSOS (ART. 12 DE LA LEY Y 14 DEL TUO)

Cuando la actuación impugnada de la administración pública vulnere o amenace un interés difuso, tendrán legitimidad para iniciar el proceso contencioso administrativo:

1. El Ministerio Público, que en estos casos actúa como parte.
2. El Defensor del Pueblo.
3. Cualquier persona natural o jurídica.

12.1. Actuación del Ministerio Público

Artículo 14.- Intervención del Ministerio Público:

⁸ DROMI, Roberto. “Derecho Administrativo”, 7° Edición, Buenos Aires-1998.

En el proceso contencioso administrativo el Ministerio Público interviene de la siguiente manera:

1. Como dictaminador, antes de la expedición de la resolución final y en casación. En este caso, vencido el plazo de 15 días para emitir dictamen, devolverá el expediente con o sin él, bajo responsabilidad funcional.
2. Como parte, cuando se trate de intereses difusos, de conformidad con las leyes de la materia.

Cuando el Ministerio Público intervenga como dictaminador, el órgano jurisdiccional le notificará obligatoriamente con la resolución que pone fin a la instancia o con la que resuelve la casación, según sea el caso."

13. AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA (ART. 18 DE LA LEY Y 20 DEL TUO)

Es requisito para la procedencia de la demanda el agotamiento de la vía administrativa conforme a las reglas establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo General o por normas especiales.

13.1. Excepciones al agotamiento de la vía administrativa (art. 19 de la Ley y 21 del TUO)

- Cuando la demanda sea interpuesta por una entidad administrativa contra una resolución que declare derechos subjetivos.
- Cuando en la demanda se formule como pretensión la actuación de la Administración por estar obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme, previo reclamo por escrito ante el titular de la respectiva entidad en un plazo no menor de 15 días.
- Cuando la demanda sea interpuesta por un tercero al procedimiento administrativo en el cual se haya dictado la actuación impugnada.
- Cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida al contenido esencial del derecho a la pensión y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa. (Cfr. Caso Anicama, STC 1417-2005-AA/TC)

14. ADMISIÓN DE LA DEMANDA: EFECTO (ART. 23 DE LA LEY Y 25 DEL TUO)

La admisión de la demanda no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo, salvo que el Juez mediante una medida cautelar o la ley, dispongan lo contrario. (El proceso de revisión judicial, en el que la sola interposición de la demanda suspende automáticamente la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva, según el art. 23.3 de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva)

15. VÍAS PROCEDIMENTALES

- La Ley N° 27584 contempló originalmente el proceso sumarísimo y el abreviado como vías procedimentales específicas para tramitar las pretensiones materia de este proceso.
- El Decreto Legislativo 1067 publicado el 28 de junio de 2008, modificó la Ley N° 27584 y reemplazó el proceso sumarísimo por el proceso urgente, con el objeto de posibilitar la tutela de casos de extrema gravedad y urgencia que no consienten mayor dilación y el proceso abreviado por el proceso especial.

16. LA TUTELA DE URGENCIA

La tutela de urgencia es una de las formas de tutela que dispensa el Estado dirigida a combatir el tiempo dentro del proceso, centrado tradicionalmente sobre el proceso ordinario y sus variantes: conocimiento, abreviado y sumarísimo.

Según Monroy Palacios, el proceso urgente hace referencia a:

“(...) un proceso con formalidades mínimas, que se utiliza para otorgar una tutela satisfactiva y con autoridad de cosa juzgada, en aquellos supuestos donde el particular contenido de la situación material llevada al proceso no puede soportar un tratamiento ordinario, sin que caiga un daño irreparable”⁹

17. IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE DECISIONES ADMINISTRATIVAS

Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser

⁹ MONROY PALACIOS, Juan. Panorama Actual de la Justicia Civil. Una Mirada General desde el Proceso. En: Revista Themis N° 43, 2002, p. 184

impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo. Por este medio, el administrado puede hacer ejercicio de su derecho de doble vía, recurriendo al Poder Judicial como entidad encargada de la administración de justicia¹⁰.

Son actos que agotan la vía administrativa:

- a) El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo.
- b) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica.
- c) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de revisión, en los casos que fuera procedente su interposición.
- d) El acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos.
- e) Los actos administrativos de los Tribunales o Consejos Administrativos regidos por leyes especiales.

Sobre este proceso contencioso administrativo realizaremos un análisis exhaustivo en el siguiente capítulo, respecto a su desarrollo en materia laboral.

¹⁰ FERNANDEZ CARTAGENA, Julio. Estudio Jorge Avendaño, Diario Oficial "El Peruano", 10 de septiembre de 2003, pág. 18-19.

CAPITULO III:
IMPUGNACION DE
RESOLUCIONES
ADMINISTRATIVAS

1. ALCANCES GENERALES SOBRE LA IMPUGNACION PROCESAL:

El término impugnar significa: combatir, contradecir, refutar un determinado acto o conducta. jurídicamente y más específicamente, dentro del ámbito procesal dicho término supone cuestionar o contradecir un determinado acto jurídico procesal expedido por un órgano jurisdiccional denunciando que el acto cuestionado ha incurrido en un error de esta manera, el error se convierte en el fundamento de la impugnación procesal, pues lo que se desea con el instituto de la impugnación es precisamente concederle a las partes la posibilidad de impugnar un acto denunciando un error con la finalidad de que este sea corregido.¹¹

La primera disposición penal de la LEY N° 27584, (la ley que regula el proceso contencioso administrativo), establece que el código procesal civil, se aplica de manera supletoria al proceso contencioso administrativo en los casos no previstos por dicha ley. En esencia, tanto la LEY N° 27584 como el CPC, regulan los mismos medios impugnatorios, a saber". Los recursos de reposición, apelación, casación y queja; sin embargo, los medios impugnatorios regulados por la LEY N° 27584 cuentan con algunas particularidades, que posteriormente se explicará.

2. EL ERROR:

En el fondo, lo que se pretende con los medios impugnatorios, es una aspiración de justicia, puesto que el principio de inmutabilidad de las resoluciones judiciales, (que es el fundamento de la cosa juzgada, derivado de la necesidad de certeza para la estabilidad de las relaciones jurídicas), deberá ceder ante la posibilidad de una resolución judicial injusta.

Los medios impugnatorios se conciben también como mecanismos de saneamiento procesal, pues tienen como misión evitar los errores y las arbitrariedades del juzgador en la sustanciación del proceso, permitiendo decisiones legales y justas.

La impugnación es el acto que consiste en objetar un acto jurídico procesal de cualquier naturaleza, que puede provenir de cualquier sujeto del proceso.

¹¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA; Diccionario de la Lengua Española, 21- ed., Madrid, 1992; p. 1149.

Los medios impugnatorios representan: Manifestaciones de voluntad realizada por las partes (y aun por los Terceros legitimados), dirigidas a denunciar vicios o errores que afectan a uno o más actos procesales, a fin que el órgano Jurisdiccional revisor proceda a su revocación o anulación, para que con ello se eliminen los agravios inferidos al impugnante, derivados de la irregularidad de los cuestionados actos procesales.

Por lo tanto, La Administración puede ratificar, revocar o reformar el acto. La Resolución que lo resuelve es un acto administrativo que puede a su vez ser impugnado hasta agota los recursos en vía administrativa para habilitar después las acciones judiciales pertinentes.

3. CLASES DE RECURSOS:

3.1. RECURSO DE REPOSICION:

El recurso de reposición es aquel medio impugnatorio dirigido contra una resolución de mero trámite (decreto), con el objeto de lograr que sea modificada o revocada por el mismo órgano jurisdiccional que conoce de la instancia. Mediante los decretos se impulsa el desarrollo del proceso, disponiendo actos procesales de simple trámite; por tanto, se caracterizan por la simplicidad de su contenido y la carencia de motivación. Los decretos son expedidos por los auxiliares jurisdiccionales, y por el juez dentro de las audiencias.

Mediante el recurso de reposición se evitan las dilaciones y gastos de una segunda instancia tratándose de resoluciones expedidas en el curso del proceso para resolver cuestiones accesorias, y respecto de las cuales no se requieren mayores argumentos.

La finalidad del recurso de reposición es satisfacer el interés del impugnante (que se logra con el reexamen y corrección de la resolución recurrida), y favorecer la economía y celeridad procesales.

3.2. RECURSO DE APELACIÓN:

Se interpone cuando la impugnación se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones

de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

4. LA DECISIÓN JURISDICCIONAL:

El nuevo examen de la resolución judicial es el elemento central de los medios impugnatorios, su esencia, en donativa. Finalmente los medios impugnatorios existen sólo porque es necesaria la realización de una nueva revisión o examen del acto procesal impugnado.

El órgano jurisdiccional revisor al resolver el recurso de impugnación puede anular o revocar, total o parcialmente, un acto procesal afectado por vicio o error.

5. LOS MEDIOS IMPUGNATORIOS EN EL LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PERUANO.

5.1. CONCEPTO DE RECURSO:

Remedio administrativo específico por el que se atacan solamente actos administrativos y se defienden derechos subjetivos o intereses legítimos. El recurso debe tramitarse y resolverse por medio del recurso se promueve: el control de la legitimidad (Legalidad y oportunidad) de un acto emanado de la autoridad Administrativa, a fin de que se lo revoque o modifique con el objeto de restablecer el derecho subjetivo o interés legítimo lesionado por quien examina la corrección y regularidad de la resolución dictada por el juez a quo, según los motivos de agravio que aduzca el apelante.

5.1.1. Recurso de apelación:

El recurso de apelación es el medio que hace tangible el Principio de la doble instancia (previsto en el artículo X del CPC). Con este recurso lo que se pretende es la eliminación de la resolución del juez inferior y su sustitución por otra que dicte el superior jerárquico. El recurso de apelación se interpone para corregir los errores eventualmente cometidos en la primera decisión.

El Mismo nombre de apelación (de appellare, llamar) alude al hecho de dirigirse la parte a otro juez a fin de que juzgue mejor que el juez que ha juzgado en primer término.

5.1.2. El recurso de casación:

Del latín cassare, quebrar, es aquel medio impugnatorio vertical y extraordinario procedente en supuestos determinados por la ley. Es de carácter extraordinario, porque se estima que los intereses de las partes están suficientemente garantidos en las instancias inferiores por las leyes procesales.

El artículo 384 del CPC señala que el recurso de Casación tiene por fines esenciales la correcta aplicación e Interpretación del derecho objetivo y la unificación de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia.

La uniformidad en la aplicación de la ley es una consecuencia necesaria de la unidad de legislación. Al corresponder a los órganos jurisdiccionales la apreciación de consecuencia, la institución de la Corte Suprema de Justicia encargada de mantener la unidad de la jurisprudencia nacional.

Sirve entonces el recurso de casación, no para cautela simplemente intereses particulares y específicos de las partes, sino principalmente para velar por la corrección de la aplicación e interpretación del derecho objetivo y la integridad del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia nacional vinculante, cumpliendo así una función protector del interés público.

5.1.3. El recurso de queja:

La queja es un proceso extraordinario que se interpone ante otro Órgano jurisdiccional distinto al que pronuncie la resolución reclamada.

El recurso de queja cumple los siguientes objetivos:

- a) El reexamen de la resolución que decía inadmisibles o improcedencia el recurso de apelación o casación.
- b) El reexamen de la resolución que concede apelación en efecto distinta al solicitado.

5.1.4. Requisitos de admisibilidad y procedencia:

Los recursos tienen los mismos requisitos de admisibilidad y procedencia regulada en el Código Procesal Civil.

6. PRINCIPIOS JURISPRUDENCIALES:

Cuando la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema fije en sus resoluciones principios jurisprudenciales en materia contenciosos administrativa, constituyen precedente vinculante. Los órganos jurisdiccionales podrán apartarse de lo establecido en el precedente vinculante, siempre que se presenten circunstancias particulares en el caso que conocen y que motiven debidamente las razones por las cuales se apartan del precedente.

El texto íntegro de todas las sentencias expedidas por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República se publicará en el Diario Oficial El Peruano y en la página web del Poder Judicial. La publicación se hace dentro de los sesenta días de expedidas, bajo responsabilidad.

De otro lado, se incorpora la exigencia que el Juez debe ponderar la proporcionalidad entre la eventual afectación que causaría al interés público o a terceros la medida cautelar y el perjuicio que causa al recurrente la eficacia inmediata de la actuación impugnada.

7. MEDIDAS CAUTELARES:

Son aquellas medidas que tienen por objeto prevenir o garantizar que el tiempo que tome la decisión de órgano jurisdiccional que conozca el proceso, provoque en el demandante la imposibilidad de exigir el cumplimiento de la resolución final¹².

¹² RIVERA ORÉ, Jesús Antonio. Manual De Proceso Contencioso Administrativo. Primera Edición 2007, pág. 123.

7.1. Oportunidad:

La medida cautelar podrá ser dictada antes de iniciado un proceso o dentro de éste, siempre que se destine a asegurar la eficacia de la decisión definitiva. Para tal efecto, se seguirán las normas del Código Procesal Civil con las especificaciones establecidas en esta Ley.

7.2. Requisitos:

La medida cautelar se dictará en la forma que fuera solicitada o en cualquier otra forma que se considere adecuada para lograr la eficacia de la decisión definitiva, siempre que de los fundamentos expuestos por el demandante:

1. Se considere verosímil el derecho invocado. Para tal efecto, se deberá ponderar la proporcionalidad entre la eventual afectación que causaría al interés público o a terceros la medida cautelar y, el perjuicio que causa al recurrente la eficacia inmediata de la actuación impugnada.
2. Se considere necesaria la emisión de una decisión preventiva por constituir peligro la demora del proceso, o por cualquier otra razón justificable. No es exigible este requisito cuando se trate de pretensiones relacionadas con el contenido esencial del derecho a la pensión.
3. Se estime que resulte adecuada para garantizar la eficacia de la pretensión.

La sentencia debe encontrarse debidamente fundada en Derecho y debe pronunciarse respecto de todos los puntos controvertidos.

8. SENTENCIAS ESTIMATORIAS:

La sentencia que declare fundada la demanda podrá decidir en función de la pretensión planteada lo siguiente:

- a) La nulidad, total o parcial, o ineficacia del acto administrativo impugnado, de acuerdo a lo demandado.

- b) El restablecimiento o reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para el restablecimiento o reconocimiento de la situación jurídica lesionada.
- c) La cesación de la actuación material que no se sustente en acto administrativo y la adopción de cuanta medida sea necesaria para obtener la efectividad de la sentencia, sin perjuicio de poner en conocimiento del Ministerio Público el incumplimiento para el inicio del proceso penal correspondiente y la determinación de los daños y perjuicios.

El plazo en el que la administración debe cumplir con realizar una determinada actuación a la que está obligada, sin perjuicio de poner en conocimiento del Ministerio Público el incumplimiento y la determinación de los daños y perjuicios que resulten de dicho incumplimiento.

9. CONCLUSIÓN ANTICIPADA DEL PROCESO:

Si la entidad demandada reconoce en vía administrativa la pretensión del demandante, el Juez apreciará tal pronunciamiento y, previo traslado a la parte contraria, con su absolución o sin ésta, dictará sentencia, salvo que el reconocimiento no se refiera a todas las pretensiones planteadas.

9.1. Transacción o conciliación:

En cualquier momento las partes podrán transigir o conciliar sobre pretensiones que contengan derechos disponibles. Si el acuerdo homologado o aprobado es total, producirá la conclusión del proceso; si el acuerdo es parcial, el proceso continuará sobre los aspectos no comprendidos.

9.2. Especificidad del mandato judicial:

La sentencia que declara fundada la demanda deberá establecer el tipo de obligación a cargo del demandado, el titular de la obligación, el funcionario a cargo de cumplirla y el plazo para su ejecución.

10. EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA:

La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente al Juzgado o Sala que conoció del proceso en primera instancia. En caso de que la ejecución corresponda a una Sala ésta designará al Vocal encargado de la ejecución de la resolución.

Los conflictos derivados de actuaciones administrativas expedidas en ejecución de la sentencia serán resueltas en él.

11. DEBER PERSONAL DE CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA:

Conforme a lo dispuesto en el inciso 2 del Artículo 139 de la Constitución Política y el Artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, las resoluciones judiciales deben ser cumplidas por el personal al servicio de la administración pública, sin que éstos puedan calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo responsabilidad civil, penal o administrativa; estando obligados a realizar todos los actos para la completa

12. EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL:

El responsable del cumplimiento del mandato judicial será la autoridad de más alta jerarquía de la entidad, el que podrá comunicar por escrito al Juez qué funcionario será encargado en forma específica de la misma, el que asumirá las responsabilidades que señala el inciso anterior. Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, el Juez podrá identificar al órgano responsable dentro de la entidad y otorgarle un plazo razonable para la ejecución de la Sentencia.

En la ejecución de la sentencia los funcionarios encargados de exteriorizar la voluntad de las entidades mediante actuaciones son solidariamente responsables

con ésta. La renuncia, el vencimiento del período de la función o cualquier otra forma de suspensión o conclusión del vínculo contractual o laboral con la administración pública no eximirá al personal al servicio de ésta de las responsabilidades en las que ha incurrido por el incumplimiento del mandato judicial, si ello se produce después de haber sido notificado.

13. EJECUCIÓN DE DAR SUMA DE DINERO:

Las sentencias en calidad de cosa juzgada que ordenen el pago de suma de dinero, serán atendidas por el Pliego Presupuestario en donde se generó la deuda, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, y su cumplimiento se hará de acuerdo con los procedimientos que a continuación se señalan:

- La Oficina General de Administración o la que haga sus veces del Pliego Presupuestario requerido deberá proceder conforme al mandato Judicial y dentro del marco de las leyes anuales de presupuesto.
- En el caso de que para el cumplimiento de la sentencia el financiamiento ordenado en el numeral anterior resulte insuficiente, el Titular del Pliego Presupuestario, previa evaluación y priorización de las metas presupuestarias, podrá realizar las modificaciones Presupuestarias dentro de los quince días de notificada, hecho que deberá ser comunicado al órgano jurisdiccional correspondiente.
- De existir requerimientos que superen las posibilidades de financiamientos expresados en los numerales precedentes, los pliegos presupuestarios, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, mediante comunicación escrita de la Oficina General de Administración, harán de conocimiento de la autoridad judicial su compromiso de atender tales Sentencias en el ejercicio presupuestario siguiente, para lo cual se obliga a destinar hasta el tres por ciento (3%) de la asignación presupuestal que le corresponda al pliego por la fuente de recursos ordinarios.

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Normalización Previsional, según sea el caso, calcularán el tres por ciento (3%) Referido en el párrafo precedente deduciendo el valor correspondiente a la asignación para el pago del servicio de la deuda pública, la reserva de contingencia y las obligaciones previsionales.

- Transcurridos seis meses de la notificación judicial sin haberse iniciado el pago u obligado al mismo de acuerdo a alguno de los procedimientos establecidos en los numerales 47.1, 47.2 y 47.3. Precedentes, se podrá dar inicio al proceso de ejecución de resoluciones judiciales presto en el Artículo 713 y siguientes del Código Procesal Civil. No podrán ser materia de ejecución los bienes de Dominio público conforme al Artículo 73 de la Constitución Política del Perú.

13.1. Pago de intereses:

La entidad está obligada al pago de los intereses que generen el retraso en la ejecución de la sentencia.

14. ACTOS ADMINISTRATIVOS CONTRARIOS A LA SENTENCIA:

Son nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias que se dicten con la finalidad de eludir el cumplimiento de éstas.

15. COSTAS Y COSTOS:

Las partes del proceso contencioso administrativo no podrán ser condenadas al pago de costos y costas.

CONCLUSIONES

1. CONCLUSIÓN GENERAL:

Se ha determinado que el proceso de impugnación de resolución administrativa en el proceso contencioso administrativo en materia laboral está dirigido a solucionar, en sede judicial y en forma definitiva, el conflicto jurídico surgido entre un administrado y una entidad administrativa y que actualmente la mayoría de juzgados contenciosos tienen gran porcentaje de casos por recálculo de bonificación especial por preparación de clases. Por ello, se ha dejado claro que la materia señalada se tramita en el proceso contencioso administrativo pues así lo ha dispuesto la Nueva Ley Procesal del Trabajo, indicando taxativamente que se regirá por lo dispuesto en la Ley del Proceso Contencioso Administrativo N° 27584. Además se ha dejado constancia que a la fecha existen sentencias del Tribunal Constitucional y sobre todo del Poder Judicial (Salas Superiores) que amparan el derecho a favor de los docentes y que su inaplicación contribuye a una incorrecta administración de justicia.

2. CONCLUSIONES ESPECÍFICAS:

- 2.1. Se ha desarrollado teóricamente todo lo referente al Procedimiento Administrativo, concluyendo que este es el conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades administrativas, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados. Definición que es de vital importancia para poder entender con claridad el Proceso Contencioso Administrativo.
- 2.2. Se ha dejado establecido que es a través de la Ley N° 27584, la que regula el Proceso Contencioso Administrativo, publicada el 07 de diciembre de 2001 y que posteriormente a través de la dación de su Texto Único Ordenado, se dio un tratamiento especial del Proceso Contencioso Administrativo, concibiéndolo a partir de los fines y principios especiales que lo inspiran; esto es, ser la herramienta procesal de control de las actuaciones de la Administración Pública, para garantizar la efectiva tutela de los derechos e

intereses de los ciudadanos. Asimismo después de realizar un análisis doctrinario y jurisprudencia se ha determinado que el proceso contencioso administrativo se rige por los principios que se enumeran en la Ley de la materia y por los del derecho procesal, sin perjuicio de la aplicación supletoria de los principios del derecho procesal civil en los casos en que sea compatible

2.3. Después de un exhaustivo análisis, se ha identificado que las deficiencias presentadas en la tramitación del proceso contencioso administrativo son:

- La interpretación errónea que se hace de los artículos del Art° 48 de la Ley 24029 y el art° 10 del D.S 051-91-PCM, por cuanto se realiza el cálculo en base a la remuneración total permanente, cuando corresponde realizarla en base a la remuneración total íntegra.
- Asimismo se ha establecido que la Ley de la Reforma Magisterial no es retroactiva, por lo tanto debe regir la derogada Ley del Profesorado para los profesores que trabajaron y cesaron durante su vigencia, ya que en dicha ley se fijaba que los maestros tienen derecho a percibir una bonificación especial por preparación de clases y evaluaciones, equivalentes al 30% de su remuneración total.
- Muchos magistrados no respetan el acuerdo dado en Junio del año 2013, en el cual los magistrados de las salas laborales acordaron emitir sentencias favorables a los maestros que reclaman el 30%.
- El desinterés mostrado por el Ministerio de Economía y Finanzas (**MEF**) para desembolsar el presupuesto para el pago de la bonificación especial por preparación de clases.

RECOMENDACIONES

1. Los magistrados de las salas laborales deben respetar el acuerdo tomado en junio del año 2013 y en su totalidad emitir sentencias favorables a favor de los docentes que solicitan el recalcular de su bonificación especial por preparación de clases y evaluación.
2. Deben respetarse las sentencias emitidas a favor y tomarlo como jurisprudencia de observancia obligatoria, de esta manera la carga procesal disminuirá considerablemente en los juzgados que tramitan procesos contenciosos administrativos.
3. El gobierno debe tomar las acciones necesarias para que la deuda que se tiene con los docentes que han obtenido sus sentencias favorables hasta hoy, sean canceladas en su totalidad. Teniendo en cuenta que la mayoría de docentes piensan que el gobierno está burlando los derechos de los educadores al no cancelarles esta deuda de casi 15 años y esto, obviamente, trae como consecuencia que el gobierno pierda legitimidad y además, se tiene como consecuencia el rechazo de la población a la justicia impartida por el Poder Judicial.

BIBLIOGRAFIA

1. HINOSTROZA MINGUEZ, Alberto. "Proceso Contencioso Administrativo", Editora Grijley, Edición 2010.
2. HUANPAYA TAPIA, Ramón. "Tratado del Proceso Contencioso Administrativo", Jurista Editores, Lima 2006.
3. ANACLETO GUERRERO, Victor. "Guía de Procedimientos Administrativos y del Proceso Contencioso Administrativo", Editora Grijley, Cuarta Edición, Lima 2008
4. ROMERO CASTELLANOS, Cesar; *"El Proceso Contencioso Administrativo"*, Blog: Comentarios legales sobre la realidad peruana. <http://blog.pucp.edu.pe/item/59897/el-proceso-contencioso-administrativo>
5. HUAMÁN ORDOÑEZ, Luis Alberto; "El Proceso Contencioso Administrativo", Editora Grijley, Lima – 2010
6. ACOSTA ROMERO, Miguel; "Compendio de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1998.
7. BOQUERA OLIVER, José María; "Estudios sobre el Acto Administrativo", Editorial Civitas, Tercera Edición, Madrid – 1875.
8. DROMI, José Roberto; Derecho subjetivo y responsabilidad pública, Editorial Temis, Bogotá.
9. MONROY PALACIOS, Juan. Panorama Actual de la Justicia Civil. Una Mirada General desde el Proceso. En: Revista Themis N° 43, 2002.
10. RIVERA ORÉ, Jesús Antonio. Manual De Proceso Contencioso Administrativo. Primera Edición 2007.
11. FERNANDEZ CARTAGENA, Julio. Estudio Jorge Avendaño, Diario Oficial "El Peruano", 10 de septiembre de 2003, pág. 18-19.

ANEXO:
EXPEDIENTE JUDICIAL
N°04520-2010-0-1706-JR-
LA-01