

EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

José María Pacori Cari*

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín del Perú. Miembro Honorario del Ilustre Colegio de Abogados del Cusco. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Uruguaya de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento “La Gaceta Jurídica” del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia. Miembro de Pleno Derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal

Sumario: 1. ¿Qué es la justicia administrativa? - 2. ¿Qué es lo contencioso-administrativo? - 3. Acción/proceso/jurisdicción/recurso contencioso-administrativo - 4. Sistemas contenciosos-administrativos - 5. Proceso contencioso-administrativo - 6. Etapas del proceso contencioso-administrativo - 7. Finalidad del proceso contencioso administrativo - 8. Principios del proceso contencioso-administrativo - 9. Sujetos del proceso contencioso-administrativo - 10. Actuaciones impugnables - 11. Pretensiones contenciosas-administrativas

*Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*¹. El Derecho Administrativo se ocupa de las relaciones jurídicas entre los administrados y las entidades estatales respecto del ejercicio de la función administrativa que garantiza las prestaciones públicas a la sociedad dentro de la supremacía del interés público sustentado en la legalidad y transparencia. En su “que-hacer” las entidades estatales realizan actuaciones y omisiones administrativas, las cuales pueden ser contradichas en la vía administrativa a través de los recursos administrativos o los procedimientos de revisión de oficio de los actos administrativos; sin embargo, cuando no es posible contradecir una actuación u omisión en la vía administrativa, se puede recurrir a la justicia administrativa, dependiendo de cada caso concreto, al proceso de amparo, al proceso laboral, al proceso civil y, debido a la naturaleza de la pretensión, al proceso contencioso administrativo, el cual procede, por excelencia, contra las actuaciones u omisiones de las entidades públicas que afectan los derechos e intereses de los administrados.

* Cita: Pacori Cari, José María (2026). El proceso contencioso-administrativo en la justicia administrativa. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen VIII, enero 2026, pp. 07-20. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.

El autor es abogado y jurista especialista en Derecho Administrativo en el Perú. Contacto: corporacionhramsl@gmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

¹ La justicia es la voluntad constante y perpetua de dar a cada uno lo que le corresponde.

1. ¿Qué es la justicia administrativa?

Cuando hablamos de justicia administrativa, nos referimos a los órganos jurisdiccionales que están encargados de tramitar los procesos en contra de las entidades públicas. *Ab initio*, tenemos que esta justicia puede estar encargada al Poder Judicial o a un órgano constitucional distinto, *verbi gratia*, un Consejo de Estado o, en su caso, se inicia ante los jueces del Poder Judicial y se culmina en un Consejo de Estado; de esta manera, estos órganos hacen justicia en el ámbito administrativo, dando lugar a la justicia administrativa que vendría a identificarse en este caso con lo contencioso-administrativo.

En el ordenamiento jurídico peruano, el contencioso-administrativo está a cargo del Poder Judicial, que ha creado la especialidad de los jueces contenciosos-administrativos; sin embargo, notamos algunas singularidades en nuestro ordenamiento jurídico:

a. Por regla general, los trabajadores estatales respecto de las actuaciones u omisiones administrativas que les perjudican deben recurrir al proceso contencioso-administrativo; sin embargo, el juez competente en este caso es un juez especializado de trabajo con sub especialidad en lo contencioso-administrativo laboral, no es competente el juez especializado en lo contencioso-administrativo; a esto se suma que, conforme a lo indicado por el Tribunal Constitucional, los trabajadores estatales bajo el régimen laboral privado del Decreto Legislativo 728 deben recurrir al proceso laboral (no contencioso-administrativo) donde es competente el juez de trabajo. De esta manera, observamos que la justicia administrativa es ejercida tanto por jueces contenciosos-administrativos como por jueces de trabajo.

b. Por regla general, cuando las entidades públicas producen daños y perjuicios a los administrados, estos pueden demandar la indemnización correspondiente como pretensión acumulada a otra pretensión contencioso-administrativa en el proceso contencioso-administrativo ante el juez de la misma especialidad; sin embargo, cuando los administrados quieren demandar la pretensión de indemnización por daños y perjuicios como pretensión única y principal lo hacen ante un juez especializado en lo civil, no ante un juez contencioso administrativo. En estos casos, la justicia administrativa también es ejercida por los jueces civiles.

c. Por regla general, la vía procedimental idónea para cuestionar actuaciones u omisiones de las entidades públicas es el contencioso-administrativo; sin embargo, cuando la violación de derechos fundamentales afecta su contenido esencial, la vía que corresponde puede ser el amparo, el habeas corpus, el cumplimiento o el habeas data, *verbi gratia*, cuando la entidad pública impide el ejercicio de derechos a un discapacitado. En este caso, el juez constitucional también ejerce la justicia administrativa.

Es así como, en el ordenamiento jurídico peruano, tenemos que la justicia administrativa puede ser ejercida por otros órganos judiciales, además, de los jueces contenciosos-administrativos, por lo que no debemos confundir la justicia administrativa con lo contencioso-administrativo.

2. ¿Qué es lo contencioso-administrativo?

El artículo 148 de la Constitución Política del Perú de 1993 establece:

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

Ab initio, es preciso establecer qué es **causar estado**, por cuanto solo cuando los actos administrativos causan estado serán pasibles de su impugnación a través del contencioso-administrativo, para que un acto administrativo cause estado debe tener las siguientes características: i) haber agotado la vía administrativa; ii) que exista la voluntad definitiva de la entidad; iii) contener un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia; y, iv) contra el acto no proceda ningún medio impugnatorio regulado en la norma respectiva. Lo indicado resulta de importancia en la determinación de un acto que causa estado. *“En ese sentido, queda claro que para admitirse a trámite una demanda en un proceso contencioso administrativo, el acto administrativo materia de impugnación tiene que haber causado estado o en otros términos, haber agotado la vía administrativa, entendiéndose por ello, cuando se exprese la voluntad definitiva de la entidad; y, que al contener un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia, contra ella no proceda ningún medio impugnatorio regulado en la norma respectiva”* (cuarto considerando, Casación 13482-2015 Lima).

Sin embargo, limitar el contencioso-administrativo a la **impugnación de las resoluciones administrativas que causan estado** resulta restrictivo para la función social que cumple esta institución del Derecho Administrativo Procesal. En efecto, el artículo 49 de la Constitución Política de la República de Costa Rica establece:

“Establécese la jurisdicción contencioso - administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar la legalidad de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público”.

Es así como se establece que la jurisdicción contencioso-administrativa garantiza la **legalidad de la función administrativa de todas las entidades estatales y de derecho público**, esto es, que las autoridades administrativas de las entidades públicas deben ejercer su función administrativa bajo el Derecho que comprende la Constitución, las leyes y las normas reglamentarias. El contencioso-administrativo no se limita al control jurídico de los actos administrativos de las entidades públicas, sino que se extiende al control jurídico de los actos, omisiones e incumplimiento de prestaciones públicas, para anular, dejar sin efecto, modificar

o revocar las actuaciones u omisiones acusados de ilegalidad, restableciendo los derechos subjetivos e intereses legítimos violados o amenazados de los particulares. En el artículo 206, inciso 2) de la Constitución Política de la República de Panamá se indica:

“La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes”: “2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas”.

De esta manera, el **contencioso-administrativo** es la función estatal prevista en la Constitución Política de un Estado destinada al control jurídico de las actuaciones y omisiones de las entidades públicas para el reconocimiento o restablecimiento de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados.

3. Acción/proceso/jurisdicción/recurso contencioso-administrativo

Ahora bien, lo contencioso-administrativo se regula como acción contencioso-administrativa, proceso contencioso-administrativo y jurisdicción contencioso-administrativa; estas nomenclaturas no son sinónimas, sino formas a través de las cuales se manifiesta lo contencioso-administrativo en cada Estado Constitucional de Derecho. Asimismo, también encontramos la denominación de recurso contencioso-administrativo, que ha sido superado por lo contencioso-administrativo postmoderno.

Cuando se habla de **acción contenciosa-administrativa** se antepone la palabra **acción** a lo contencioso-administrativo, donde acción hace referencia al derecho de acción por el cual los seres humanos tenemos el derecho de acudir al órgano jurisdiccional en búsqueda de justicia, este derecho es abstracto por cuanto contiene el derecho o interés sustancial a reclamarse, *ergo*, cuando se indica acción contencioso-administrativa se refiere al derecho-poder que tienen los administrados perjudicados con una acción u omisión de las entidades públicas a recurrir al órgano jurisdiccional respectivo en búsqueda de justicia administrativa.

Habiendo ejercido el derecho de acción a través de la presentación de una demanda que es un acto procesal de la parte demandante que dará lugar a la emisión de un acto procesal del juez que admite la demanda, para luego notificar a la parte demandada para que realice el acto procesal de contestación de la demanda, luego del acto procesal jurisdiccional de saneamiento y las actuaciones probatorias se emitirá la sentencia que es el acto procesal jurisdiccional por excelencia, estando a esto tenemos que se han realizado un conjunto de actos procesales entre las partes (administrados y entidades públicas) y actos procesales del órgano jurisdiccional administrativo con la finalidad de resolver el conflicto o la

incertidumbre jurídica a través de una sentencia judicial, esto es, el **proceso contencioso-administrativo**.

Más allá de la acción contencioso-administrativa a la que le sigue el proceso contencioso-administrativo, el reconocimiento constitucional del control jurídico de las actuaciones u omisiones de las entidades públicas nos indica quienes serán los encargados de ejercer justicia administrativa, es así que nace **la jurisdicción contencioso-administrativa** como la función estatal encargada a órganos jurisdiccionales que conocerán y resolverán los conflictos entre los administrados y las entidades públicas.

Acción contencioso-administrativa	Proceso contencioso-administrativo	Jurisdicción contencioso-administrativa
Derecho constitucional a recurrir al órgano jurisdiccional en búsqueda de justicia administrativa.	Conjunto de actos procesales de las partes (administrados y entidades públicas) y del órgano jurisdiccional para la emisión de una sentencia.	Función estatal constitucional que establece los órganos encargados de conocer y resolver los conflictos entre los administrados y las entidades públicas.

También al contencioso-administrativo se le denomina recurso contencioso-administrativo. Se le denominaba recurso contencioso-administrativo por cuanto se entendía que luego de agotados los recursos administrativos ante las autoridades administrativas, había un recurso adicional en la vía judicial; sin embargo, al considerarse un recurso, el contencioso-administrativo se constituía en una actividad cíclica, donde el juez podía declarar la nulidad del acto, lo devolvía a la autoridad, la cual nuevamente resolvía, para, nuevamente, interponer un recurso al juez quien podía volver a declarar la nulidad y devolver a la autoridad. Esto dio lugar a las pretensiones de plena jurisdicción, donde el juez resuelve el fondo del asunto si cuenta con elementos suficientes para resolver, poniendo fin al conflicto administrativo. El artículo 1 de la Ley 35 del Ecuador indica:

*“El **recurso contencioso - administrativo** puede interponerse por las personas naturales o jurídicas contra los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración Pública o de las personas jurídicas semipúblicas, que causen estado, y vulneren un derecho o interés directo del demandante” (el resaltado es nuestro).*

4. Sistemas contenciosos-administrativos

Los sistemas contenciosos-administrativos son estructuras estatales diseñadas para ejercer el control jurídico de las actuaciones u omisiones de las entidades públicas. A continuación, veremos los principales sistemas.

a. Sistema contencioso-administrativo judicial. El contencioso-administrativo se encarga a los jueces ordinarios del Poder Judicial, donde los jueces que juzgan a los particulares también juzgan a las entidades públicas, no existiendo jueces

especializados en lo contencioso-administrativo, esto garantizaría la igualdad formal de las partes ante el juez; sin embargo, implica una falta de especialización judicial en lo contencioso-administrativo que se sustenta en la supremacía del interés público sobre el interés particular.

b. Sistema contencioso-administrativo dual. En este sistema existen jueces administrativos distintos a los jueces ordinarios; estos jueces administrativos tienen autonomía orgánica y funcional, por lo que las entidades públicas no son juzgadas por jueces ordinarios, sino por jueces administrativos; asimismo, las decisiones de los jueces administrativos en su revisión terminan en un Consejo de Estado o Tribunal Estatal creado por la Constitución. Es un sistema de alta especialización; sin embargo, establece una cercanía excesiva entre los jueces y las entidades públicas, afectando el principio de separación de poderes.

c. Sistema contencioso-administrativo mixto. En este sistema no se crea un órgano constitucional; se encarga la justicia administrativa al Poder Judicial, donde se establecen jueces especializados en lo contencioso-administrativo, *ergo*, los jueces administrativos son parte del Poder Judicial.

Estos sistemas sufren variaciones conforme a las necesidades de los Estados en el control de las actuaciones u omisiones de las entidades públicas.

5. Proceso contencioso-administrativo

Como se observa, sea que el contencioso administrativo se encargue al Poder Judicial o a otro órgano constitucional, *verbi gratia*, Consejo de Estado, siempre se dará en estos órganos jurisdiccionales un conjunto de actos procesales que derivarán en la emisión de una sentencia, por lo que estaremos en un proceso contencioso-administrativo. El **proceso contencioso-administrativo** es el proceso que se sigue ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa establecidos por la Constitución para que, a través de actos procesales de las partes (administrados y entidades públicas) y del órgano jurisdiccional, se solucionen conflictos de intereses o incertidumbres jurídicas administrativas a través de una decisión motivada en hechos y derechos emitida en un plazo razonable. Al ser el contencioso-administrativo un proceso, está sujeto íntegramente al debido proceso como derecho constitucional fundamental exigible por los administrados.

6. Etapas del proceso contencioso-administrativo

Como todo proceso, el proceso contencioso-administrativo tiene seis (6) etapas claramente identificables:

a. Etapa postulatoria. Donde la parte demandante presenta su demanda, admitida y notificada la misma, la parte demandada presentará su contestación. El demandante, *in genere*, es el administrado, por lo que el demandante será la entidad pública; sin embargo, también puede ser demandante la entidad pública

en lo que se denomina proceso contencioso-administrativo de lesividad, donde el administrado es el demandado.

b. Etapa de saneamiento. Donde el órgano jurisdiccional evaluará la existencia de una relación procesal válida a través de la verificación de las condiciones de la acción y los presupuestos procesales; *verbi gratia*, el juzgador verificará la existencia de caducidad de la acción contencioso-administrativa o el agotamiento de la vía administrativa.

c. Etapa probatoria. La actividad probatoria es la columna vertebral del proceso contencioso-administrativo destinada a determinar la fundabilidad o infundabilidad de la demanda interpuesta. El ofrecimiento de los medios probatorios por las partes, la admisión, la actuación y la valoración de los medios probatorios por el juez contencioso-administrativo son los estados probatorios necesarios para adoptar una decisión ajustada a hechos y derecho.

d. Etapa de decisión. En esta etapa se emite una decisión ajustada a hechos y derecho, emitida por la autoridad competente, en un plazo razonable, pasible de ser recurrida.

e. Etapa recursiva. En el caso de que la parte desfavorecida interponga recursos contra la decisión que le perjudica, se iniciará la etapa recursiva que forma parte de los medios impugnatorios donde se analizan los recursos y remedios procesales.

f. Etapa de ejecución. Siendo que la decisión ha adquirido la calidad de cosa juzgada, esta deberá ser ejecutada si declara o constituye derechos o intereses a favor de los administrados o entidades públicas, surgiendo la facultad del juez administrativo de **hacer** ejecutar sus sentencias.

El proceso contencioso administrativo se inicia con los actos postulatorios de las partes ante el juez, para la verificación de la existencia de una relación jurídica procesal válida que permite el ofrecimiento, admisión, actuación y valoración de los medios probatorios para la emisión de una sentencia que resuelva el conflicto de intereses entre los administrados y las entidades públicas, para ser recurrida y, en su caso, ejecutada.

7. Finalidad del proceso contencioso administrativo

El artículo 1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia indica:

“Las normas de esta Parte Primera tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y

democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares”.

Asimismo, el artículo 1 del Código Procesal Contencioso-Administrativo de Costa Rica establece:

“La Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, tiene por objeto tutelar las situaciones jurídicas de toda persona, garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho administrativo, así como conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa”.

También el artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso-Administrativo en el Perú indica:

“La acción contencioso administrativa prevista en el artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados”.

De la lectura de estas tres (3) disposiciones podemos establecer un cuadro de finalidades del proceso contencioso-administrativo.

Colombia	Costa Rica	Perú
Proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas	Tutelar las situaciones jurídicas de toda persona	Efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados
Primacía de los intereses generales	Garantizar o restablecer la legalidad de cualquier conducta de la Administración Pública sujeta al Derecho Administrativo	Control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo
Sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico.	Conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico-administrativa	
Cumplimiento de fines estatales, funcionamiento eficiente y democrático de la administración y observancia de los deberes del Estado y de los particulares		

Teniendo en cuenta este cuadro, podemos establecer que la finalidad, *in essentia*, del proceso contencioso-administrativo es proteger, garantizar y tutelar efectivamente las situaciones jurídicas (libertades, derechos e intereses) de los administrados, ejerciendo el control jurídico de las actuaciones de la administración pública, restableciendo la legalidad de cualquier conducta de las

entidades públicas que están sujetas al ordenamiento jurídico para el cumplimiento de los fines estatales.

8. Principios del proceso contencioso-administrativo

El artículo 2 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la República Bolivariana de Venezuela indica:

“Los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa orientarán su actuación por los principios de justicia gratuita, accesibilidad, imparcialidad, idoneidad, transparencia, autonomía, independencia, responsabilidad, brevedad, oralidad, publicidad, gratuidad, celeridad e inmediatez”.

Los principios del proceso contencioso-administrativo son los que corresponden a la teoría general del proceso, por lo que no son taxativos, sino *numerus apertus*. Sin embargo, resulta de importancia resaltar algunos principios que necesariamente garantizan la tutela procesal efectiva en el proceso contencioso-administrativo.

De la disposición venezolana indicada, se resalta que el proceso contencioso-administrativo es **gratuito**, lo que resulta correcto desde que los administrados que impugnan las actuaciones u omisiones de las entidades públicas, *in genere*, son personas naturales, por lo que sujetarlas al pago de aranceles judiciales implicaría limitar el derecho de acción frente al poder estatal indebidamente ejercido, más aún cuando las entidades estatales tienen la estructura y recursos suficientes para ejercer su defensa sin costo alguno.

Asimismo, en el artículo 2, inciso 3), del TUO de la Ley que regula el Proceso Contencioso-Administrativo en el Perú se describe el **principio de favorecimiento del proceso**. Veamos:

“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”.

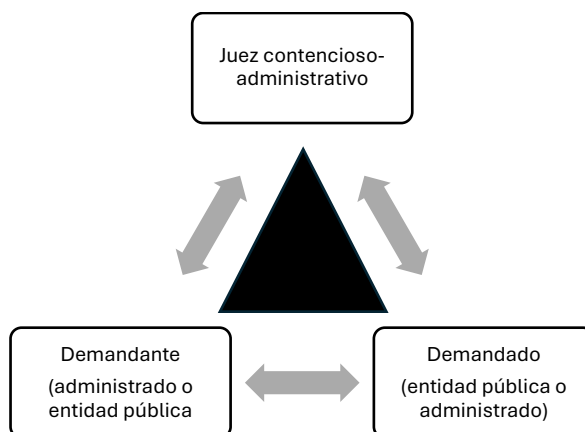
Este principio especial del contencioso-administrativo permite al justiciable discutir la procedencia de la demanda en la etapa de saneamiento, sin que sea posible impedir el inicio del proceso contencioso-administrativo en caso de duda del juez sobre el agotamiento de la vía administrativa o cualquier otra duda razonable sobre la procedencia de la demanda.

9. Sujetos del proceso contencioso-administrativo

El artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos indica:

“Son partes en el juicio contencioso administrativo: I. El demandante. II. Los demandados. Tendrán ese carácter: a) La autoridad que dictó la resolución impugnada. b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa. c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal. Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación. III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante”.

Los sujetos en el proceso contencioso-administrativo se determinan por la existencia de una relación procesal que deriva en un perfecto triángulo equilátero.



De esta manera, los sujetos del proceso contencioso-administrativo son los siguientes:

a. Órgano jurisdiccional. Es el funcionario estatal autónomo e independiente que resolverá el conflicto jurídico administrativo, *verbi gratia*, el juez contencioso-administrativo o juez administrativo. Es el director del proceso, encargado de administrar la justicia administrativa en el caso concreto.

b. Partes del proceso. Las partes del proceso pueden estar compuestas por uno o más demandantes o demandados.

b.1. Demandante. Es el que hace el uso del derecho de acción y presenta el acto procesal de demanda al órgano jurisdiccional, precisando la actuación administrativa impugnada y la pretensión contencioso-administrativa que postula. *In genere*, el demandante será el administrado (persona natural o jurídica); sin embargo, también puede ser demandante la entidad pública en los procesos contenciosos-administrativos de lesividad.

b.2. Demandado. Es quien ejerce el derecho de contradicción presentando el acto procesal de contestación de la demanda al órgano jurisdiccional, solicitando se declare improcedente o infundada la demanda. *In genere*, el demandado será la entidad pública que realiza la actuación u omisión administrativa; sin embargo, el administrado también puede ser demandado en el proceso contencioso-administrativo de lesividad, donde la entidad pública demanda que el órgano jurisdiccional declare la nulidad de un acto emitido por ella y que favorece al administrado demandado.

c. Tercero al proceso. Es posible que lo que se vaya a resolver en el proceso contencioso-administrativo afecte, directa o indirectamente, a terceros, supuesto en el cual ellos pueden ingresar al proceso para coadyuvar a alguna de las partes; *verbi gratia*, la conviviente de un pensionista fallecido demanda a la entidad pública que otorga pensiones para que le otorgue la prestación de viudez; sin embargo, enterada del proceso la cónyuge del fallecido, esta se apersona al proceso como tercero.

10. Actuaciones impugnables

El artículo 23 de la Ley 19.549, Ley de Procedimiento Administrativo de Argentina indica:

“Podrá ser impugnado por vía judicial un acto de alcance particular: a) cuando revista calidad de definitivo y se hubieren agotado a su respecto las instancias administrativas. b) cuando pese a no decidir sobre el fondo de la cuestión, impida totalmente la tramitación del reclamo interpuesto. c) cuando se diere el caso de silencio o de ambigüedad a que se alude en el artículo 10. d) cuando la Administración violare lo dispuesto en el artículo 9 [vías de hecho administrativas y ejecución de acto pendiente de recurso]”.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 1.462/35 del Paraguay indica:

“La demanda contencioso administrativa podrá deducirse por un particular o por una autoridad administrativa, contra las resoluciones administrativas que reúnen los requisitos siguientes: a) Que acusen estado y no haya por consiguiente recurso administrativo contra ellas; b) Que la resolución de la administración proceda del uso de sus facultades regladas; c) Que no exista otro juicio pendiente sobre el mismo asunto; d) Que la resolución vulnere un derecho administrativo pre-establecido a favor del demandante”.

El artículo 4 del TUO de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo en el Perú indica:

“Son impugnables en este proceso las siguientes actuaciones administrativas: 1. Los actos administrativos y cualquier otra declaración administrativa. 2. El silencio

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

Estando a estas disposiciones, podemos establecer las actuaciones y omisiones administrativas impugnables a través del proceso contencioso-administrativo. Veamos el siguiente cuadro.

Argentina	Paraguay	Perú
Acto que reviste la calidad de definitivo y hubiera agotado la vía administrativa	Actos que causan estado y no proceden recursos en su contra	Actos administrativos y declaraciones administrativas
Acto que, pese a no decidir sobre el fondo, impide totalmente la tramitación del reclamo	Acto de la administración que procede del uso de facultades regladas	Silencio administrativo, inercia y cualquier omisión administrativa
Silencio o ambigüedad	Acto respecto del cual no existe otro juicio pendiente sobre el mismo asunto	Actuación material que no se sustenta en acto administrativo o la que, sustentándose en acto administrativo, transgrede principios o normas
Vías de hecho administrativas	Acto que vulnera un derecho administrativo pre-establecido a favor del demandante	Actuaciones u omisiones respecto de la validez, eficacia, ejecución o interpretación de los contratos administrativos
Ejecución de actos pendientes de recurso		Actuaciones sobre el personal dependiente del Estado

Estando al principio *pro actione* y el derecho a la tutela procesal efectiva, los listados de actuaciones u omisiones administrativas impugnables que establezcan las leyes de lo contencioso-administrativo son referenciales (no taxativas), puesto que se entenderá que en el proceso contencioso-administrativo se impugna toda actuación u omisión incurrida en el ejercicio de potestades administrativas.

11. Pretensiones contenciosos-administrativas

El artículo 2 del Código de lo Contencioso Administrativo de la República Oriental del Uruguay indica:

“Las pretensiones propias de la Jurisdicción Contencioso Administrativa reguladas en este Código no excluyen todas las demás, sean de naturaleza provisional,

cautelar, declarativa, constitutiva o de condena a dar, hacer o no hacer, que se puedan plantear contra las entidades públicas estatales ante los tribunales competentes”.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 35 del Ecuador indica:

“El recurso contencioso - administrativo es de dos clases: de plena jurisdicción o subjetivo y de anulación u objetivo. El recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata. El recurso de anulación, objetivo o por exceso de poder, tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando al Tribunal la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal”.

La pretensión contencioso-administrativa puede ser de dos (2) clases:

a. Pretensión de nulidad. Esta pretensión se da cuando se solicita se declare la nulidad de un acto de la administración pública por contravenir el ordenamiento jurídico, dando lugar a retrotraer el procedimiento administrativo hasta el momento en el cual se generó el vicio de nulidad, salvo que el juez cuente con elementos suficientes para emitir un pronunciamiento de fondo, dando lugar a la pretensión de plena jurisdicción.

b. Pretensión de plena jurisdicción. Implica el reconocimiento o restablecimiento de un derecho o interés jurídico tutelable del administrado, *verbi gratia*, cese de actuaciones materiales, que se ordene el cumplimiento de un acto o ley o que se disponga el pago de una indemnización a cargo de la entidad pública. Esta pretensión permite al juez pronunciarse sobre el fondo de la controversia, dándole solución judicial al conflicto o incertidumbre administrativa.

Conclusión

La justicia administrativa implica la solución de conflictos con las entidades públicas a través de diversos órganos jurisdiccionales que contempla la estructura estatal; lo contencioso-administrativo implica encargar la solución de conflictos e incertidumbres administrativas a órganos jurisdiccionales del Poder Judicial o de otro órgano constitucional; el proceso contencioso-administrativo es la secuencia de actos procesales que siguen las partes (administrado – entidad pública) ante un órgano jurisdiccional (juez administrativo) para obtener una sentencia que resuelva el conflicto o incertidumbre administrativa.

Referencias

- Casación 13482-2015 Lima (3 de julio de 2017). Perú: Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República.

- Constitución Política de la República de Costa Rica (1949). Costa Rica.
- Constitución Política de la República de Panamá (1972). Panamá.
- Constitución Política del Perú (31 de diciembre de 1993). Perú.
- Decreto Supremo 011-2019-JUS (4 de mayo de 2019). Texto Único Ordenado de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso-Administrativo. Perú.
- Ley 1.462/35 (18 de julio de 1935). Establece el Procedimiento para lo Contencioso Administrativo. Paraguay.
- Ley 1437 (18 de enero de 2011). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Colombia.
- Ley 20.333 (25 de setiembre de 2024). Código de lo Contencioso Administrativo. República Oriental del Uruguay.
- Ley 35 (18 de marzo de 1968). Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ecuador.
- Ley 8508 (22 de junio de 2006). Código Procesal Contencioso-Administrativo. Costa Rica.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (1 de diciembre de 2005). Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (22 de junio de 2010). República Bolivariana de Venezuela.