

Los principios del proceso contencioso administrativo a través de la jurisprudencia

The principles of the contentious-administrative process through jurisprudence

Melisa Linares Paz Soldán¹

Universidad de Lima (UL)

Resumen. Los principios generales cumplen una serie de funciones fundamentales en nuestro sistema jurídico. A partir de los principios, es posible deducir una serie de reglas que permitirán la construcción de un sistema jurídico coherente, inspirado en valores comunes. Bajo esa perspectiva, los principios también permiten interpretar las reglas que sucesivamente se incorporen al sistema, armonizando su sentido y aplicación bajo sus propias directrices. Todo ello repercute en pronunciamientos jurisprudenciales con mayor solidez argumentativa, coherencia y predictibilidad. Así, en el ámbito procesal, los principios otorgan un trasfondo valorativo que debe ser compatible con los fines del proceso. El proceso contencioso administrativo no es la excepción, de ahí que resulte necesario profundizar en el estudio de los principios reconocidos en la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo. A través de este artículo, precisaremos los alcances de los principios “específicos” aplicables al proceso contencioso administrativo, destacando los aciertos (y desaciertos) de su aplicación en la jurisprudencia nacional.

Abstract. General principles play a fundamental role in our legal system. From these principles, it is possible to deduce a series of rules that allow for the construction of a coherent legal system inspired by common values. Under this perspective, principles also enable the interpretation of rules that are subsequently incorporated into the system, harmonizing their meaning and application according to their own guidelines. All of this results in jurisprudential decisions with greater argumentative solidity, coherence, and predictability. Thus, in the procedural realm, principles provide a value-based background that must be compatible with the objectives of the process. The administrative litigation process is no exception, which is why it is necessary to delve deeper into the study of the principles recognized in the Law that Regulates the Administrative Litigation Process. Through this

¹ Abogada con mención summa cum laude por la Universidad de Lima. Correo electrónico: melisa.linares@cms-grau.com

article, we will clarify the scope of the "specific" principles applicable to the administrative litigation process, highlighting the successes (and shortcomings) of their application in national jurisprudence.

Palabras clave. Derecho procesal administrativo / Proceso Contencioso Administrativo / Principios / Integración / Igualdad Procesal / Favorecimiento del Proceso / Suplencia de Oficio

Keywords. Administrative Procedural Law / Contentious Administrative Process / Principles / Integration / Procedural Equality / Favoring the Process / Ex Officio Substitution

1. Introducción

Los principios del derecho constituyen premisas ético-jurídicas de carácter general y abstracto, que sirven como criterios valorativos que permiten la orientación, guía e interpretación para la solución de conflictos dentro de un sistema jurídico. Así, los principios fungen como criterios valorativos cuya naturaleza –a diferencia de lo que ocurre con las reglas– es abierta y flexible.

Ciertamente, dicha flexibilidad es la que permite derivar, a partir de los principios, reglas específicas que armonicen su sentido y aplicación. Ello, a su vez, permitirá guiar a los operadores jurídicos hacia una interpretación más coherente con el sistema en el cual dichas reglas se enmarcan. Tal importancia obliga a una reivindicación del rol y fines de los principios en el marco del proceso contencioso administrativo.

La (obligatoria) reivindicación de los principios no solo generará más coherencia al interior del sistema, sino que permitirá el desarrollo de una jurisprudencia con mayor solidez argumentativa y predictibilidad para los justiciables. En virtud de ello, es insoslayable que los principios asignan un trasfondo valorativo a las reglas que permite guiar su aplicación de acuerdo con los fines y objeto del proceso.

El proceso contencioso administrativo tiene una doble finalidad o alcance, “(...) subjetivo, al ser un mecanismo procesal para proteger los derechos e intereses de los particulares frente a la Administración Pública; y objetivo, en tanto se dirige a tutelar la legalidad de las actuaciones administrativas” (Mac Rae Thays, 2018, p. 227). Bajo dicha perspectiva, los principios permiten –y deben– modular la aplicación de las normas tanto

para asegurar un control efectivo de la legalidad de las actuaciones administrativas, como también para garantizar los derechos de los administrados en su relación con la Administración.

En tal sentido –y atendiendo a las particularidades del proceso contencioso administrativo–, existen ciertas razones que exigen el reconocimiento de principios “específicos”. A través de este artículo, delinearemos los alcances de los principios aplicables al proceso contencioso administrativo, destacando los aciertos (y desaciertos) de su aplicación en la jurisprudencia nacional.

2. Fundamentos y funciones de los principios del derecho

Como hemos adelantado, los principios generales del derecho constituyen una fuente de derecho que permite crear, interpretar y guiar la aplicación de normas jurídicas, de acuerdo con los valores ético-sociales que guían nuestro sistema. De acuerdo con Guastini (2016, p. 76), los principios tienen dos características esenciales. Primero, su indeterminación. A diferencia de las reglas, los principios deben partir de premisas generales, amplias, abiertas y necesariamente indeterminadas. Segundo, su carácter fundamental. Los principios generales ostentan una jerarquía normativa superior a las reglas, lo cual les permite armonizar la aplicación del derecho sobre la base de premisas esenciales que caracterizan el sistema jurídico.

En ese sentido, los principios generales revelan la identidad y vocación de un sistema. Dicha caracterización es aquella que permite encontrar el sentido interpretativo de las reglas que resulte más acorde a los principios. De esta forma, los principios contribuyen a superar las limitaciones y rigidez de la ley escrita, sin cambiar lo sustancial de la regla en cuestión. Atendiendo a ello, el fundamento de los principios se erige sobre una premisa menos romántica y –acaso– más evidente: resulta costoso e impráctico regular absolutamente todos los supuestos de hecho, dentro de la amplia fenomenología de situaciones que el derecho pretende regular, a través de reglas específicas. El legislador nunca se ha propuesto asumir un reto tan artificial como infértil que, si acaso lo consiguiera, solo podría ser resultado del improbable estancamiento del progreso y sofisticación de los procesos existentes en nuestra sociedad.

En consecuencia, la solución no consiste en modelar la figura del legislador omnipotente e infalible ni mucho menos paralizar la proliferación de nuevas situaciones que demanden regulación. La solución, en cambio,

consiste en brindar flexibilidad y el margen de maniobra necesario para que los operadores jurídicos puedan resolver estos problemas a partir de directrices básicas. De ahí que los principios no sean enunciados estáticos e inmutables, sino adaptables y dinámicos, por lo que su vigencia –en línea de principio²– no se encuentra expuesta a la inclemencia de los usos y el tiempo.

Habiendo definido el fundamento de los principios, corresponde indagar en sus funciones. Para fines del presente trabajo, interesa destacar cuatro sumamente importantes:

- (a) Función fundante: Para construir un sistema jurídico integrado y coherente, es necesario que las normas jurídicas se emitan sobre la base de premisas y fines comunes. Precisamente, los principios fundamentan, dan contenido y permiten deducir reglas específicas dentro de un sistema para lograr dicho objetivo. Es, precisamente, a partir de los principios, donde debiera tener su origen e inspirarse la labor legislativa, así como la producción de normas jurídicas en general.
- (b) Función interpretativa: Los principios asumen un rol modular en la interpretación de la ley. También llamada “función directora” (Beladiez Rojo, 1994, p. 110), permiten orientar el significado de las normas al que resulte más coherente con el conjunto de valores que rigen nuestro sistema, con el propósito de orientar el comportamiento de los agentes a fines valiosos. Naturalmente, la función interpretativa no se limita a la “exégesis de las palabras de la ley” (García de Enterría, 1984, p. 19), por lo que la aplicación de principios resulta esencial para dotar a la norma jurídica de un canon interpretativo más acorde con la disciplina donde se enmarca.
- (c) Función integradora: La integración jurídica es una herramienta que permite producir una respuesta legal a una situación donde no existe una norma jurídica aplicable, es decir, cuando existe un vacío en la ley, también llamado “laguna del derecho” (Rubio Correa y Arce Ortiz, 2017, p. 137). Esta situación exige la integración de una

² Señalamos que ello es así en línea de principio, debido a que debe considerarse que una característica intrínseca de todo principio –específicamente, por su carácter indeterminando– es su derrotabilidad. De acuerdo con Huapaya Tapia (2019, p. 39), ello alude a la posibilidad de que los principios presenten excepciones implícitas en su ámbito de aplicación.

solución jurídica, y una de las soluciones es –precisamente– la aplicación de principios generales. En este contexto, los principios permiten la generación de una respuesta jurídica y fuente supletoria aplicable en defecto de la ley.

(d) Función de justiciabilidad directa: como refiere Beladiez Rojo (1994, p. 113), esta constituye una “función olvidada” de los principios generales y está relacionada –en estricto– con su fundamento: su función como fuente de derecho. De acuerdo con la autora, en virtud de esta función “se nos permitiría recurrir cualquier acto jurídico (excepto, claro está, los que tengan rango de ley formal y el principio no tenga rango constitucional) que se haya dictado desconociendo el valor que en él se proclama” (p. 116). De ahí que esta función reconozca a los principios como una fuente de control de la discrecionalidad administrativa.

Atendiendo a lo anterior, resulta claro que estas funciones reafirman el fundamento de los principios y permiten alinear la aplicación, interpretación y emisión de normas jurídicas de acuerdo con los valores que nuestro Estado de Derecho pretende fomentar. Asimismo, nos brinda una noción clara de sus aplicaciones por los distintos operadores jurídicos. Y es que, independientemente de la función que se esté aplicando, los principios siempre deben orientarse a fines y valores concretos. Representan –a través de una proposición axiológica– por qué y para qué de un sistema jurídico.

Naturalmente, dicho por qué y para qué tendrá un giro particular atendiendo al ámbito de aplicación del principio. De ahí que nos reafirmemos en la indeterminación de los principios, pero no en su universalidad. Como señala Vergara Blanco (2014), “los principios jurídicos tienen la naturaleza de las disciplinas a cuyo sistema de fuentes se incorporan” (p. 983). Por ejemplo, los principios procesales en el marco del proceso judicial. En efecto, en el derecho procesal, los principios deben procurar la materialización del objeto y fines del proceso. Así, los principios procesales “sirven para describir y sustentar la esencia del proceso, y además poner de manifiesto el sistema procesal por el que el legislador ha optado”. (Monroy Gálvez, 1993, p. 37).

De manera general, podemos afirmar que los fines del proceso son, de un lado, facilitar la resolución de la controversia sometida por las partes al conocimiento del órgano jurisdiccional (fin concreto); de otro lado, garantizar la paz social en justicia (fin abstracto) (Monroy Gálvez, 2017, p.

146). De esta manera, los fines del proceso concilian dos enfoques que – lejos de ser antagónicos– son complementarios. Un enfoque privado, centrado en el conflicto acaecido entre las partes, y un enfoque público, bajo el cual la intervención del Estado –a través del juez– garantiza el cumplimiento de la ley.

Para alcanzar estos fines –y reconociendo la importancia del proceso judicial como expresión del poder público, el cual representa el triunfo de la acción civil sobre la acción directa– interesa promover la solución de conflictos mediante este mecanismo. No solo porque importa el ejercicio de una función pública al servicio de la sociedad, sino porque es aquel mecanismo que garantizará a las partes la obligatoriedad y firmeza de lo resuelto, con el auxilio de la fuerza del Estado.

En suma, los principios procesales revelan la esencia del proceso mismo: un mecanismo de solución de conflictos y un sistema de garantías. Sin embargo –siguiendo la línea argumentativa propuesta por Vergara Blanco (2014, p. 982)– para la aplicación contextualizada de los principios, debemos pensar en las disciplinas jurídicas (como el derecho procesal) como “regiones”. Dentro de esta extensa región, el proceso contencioso administrativo surge como una comarca, aunque independiente de otras comunidades limítrofes, como el proceso civil. Es, precisamente, dicha colindancia la que nos obliga a realizar un análisis autónomo del proceso contencioso administrativo.

3. La justificación de principios específicos en el proceso contencioso administrativo

Cuando hablamos de derecho procesal, naturalmente, hablamos también de sus distintas manifestaciones, como el proceso civil, el proceso penal o el proceso constitucional. Así, la teoría general del proceso se erige como el tronco común de estas disciplinas. En ese contexto, es importante reconocer la autonomía del proceso contencioso administrativo por dos razones fundamentales. La primera, para comprender que este entronque común obliga a aplicar transversalmente los principios generales del proceso a sus distintas especialidades. Segundo, que lo anterior no enerva la necesaria matización de la aplicación de estos principios, en reconocimiento de las diferencias patentes entre cada disciplina.

Es así que los principios generales del proceso –como la congruencia, la imparcialidad e inmediación, entre otros– resultan aplicables al proceso

contencioso administrativo, pero con matices que atiendan al objeto y fines de esta disciplina. Por esta razón, no solo es esencial armonizar su aplicación y distinguirla –por ejemplo– del proceso civil (que emblemáticamente ha acaparado el canon interpretativo de los principios procesales), sino también reconocer otros principios pensados para la naturaleza del proceso contencioso administrativo, a fin de reafirmar su independencia como disciplina autónoma.

Existen particularidades que justifican el reconocimiento de estos principios “específicos”, aplicables al proceso contencioso administrativo³. Consideramos que estas son (a) el objeto del proceso, (b) las partes procesales; y (c) la existencia de una vía previa.

(a) El objeto del proceso

El proceso contencioso administrativo se reguló por primera vez en el Perú en 1991, a través de un capítulo ubicado en las disposiciones finales de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Si bien la acción contencioso administrativa ya contaba con un reconocimiento constitucional desde 1979, este es el primer antecedente de una regulación más o menos detallada con reglas y procedimientos específicos. Tras una brevísima vigencia, esta norma fue derogada por el Decreto Legislativo N° 767, que aprobó el Código Procesal Civil de 1993.

En esta fase, el Código Procesal Civil reguló el proceso contencioso administrativo como un proceso abreviado para impugnar actos o resoluciones administrativas con una regulación escueta y asistemática. Esta circunstancia revela que –en su génesis– el proceso contencioso administrativo fue concebido como una suerte de apéndice del proceso civil. Posteriormente, la Constitución Política de 1993 consagró la acción contencioso administrativa, a través del artículo 148, en términos muy similares a los reconocidos por la Constitución Política de 1979.

³ Cabe señalar que un sector de la doctrina se refiere a los principios regulados en el artículo 2 de la LPCA como “principios del procedimiento”. Al respecto, citando a Monroy Gálvez, Simons Pino (2002) señala que “los principios del procedimiento (...) son los que caracterizan e identifican la presencia de un determinado sistema procesal”; mientras que los principios del proceso “(...) son aquellos indispensables para la existencia de un proceso, sin ellos este carecería de elementos esenciales para ser admitido como tal”. (pp. 104-105).

De acuerdo con Danós Ordóñez,

“(...) la consagración constitucional de la acción contenciosa administrativa determina la plena justiciabilidad de la actuación administrativa, no siendo disponible para el legislador la posibilidad de restringir de modo alguno los alcances del control judicial sobre las actuaciones de la administración pública que contravengan el ordenamiento jurídico en agravio de los particulares” (2003, p. 178).

Años más tarde, con la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo (en adelante, “LPCA”)⁴, el proceso contencioso adquirió autonomía. Este logró independizarse del proceso civil no solo por tener reglas de aplicación exclusiva (hoy reguladas a través de un dispositivo legal autónomo), sino un objeto diferenciado. Si bien su objeto respeta la esencia de la teoría general del proceso, este observa particularidades que atienden tanto a su estructura procedural como a los fines específicos del proceso contencioso administrativo. Dentro de estos fines, interesa destacar las siguientes:

- Primero, el control jurisdiccional de las actuaciones de la Administración Pública sujetas a derecho administrativo, pues el proceso contencioso administrativo parte de la subordinación de toda la actividad administrativa a la legalidad.
- Segundo, tutelar los derechos de los administrados, en tanto sistema de garantía enfocado en corregir los excesos cometidos por la autoridad en el ejercicio de su función administrativa⁵.

⁴ En adelante, se citarán los artículos correspondientes al Texto Único Ordenado de la LPCA, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2019-JUS.

⁵ Sobre el objeto del proceso contencioso administrativo y su importancia para consagrarse un modelo tutelar, véase lo señalado por Huapaya Tapia (2013, p. 437): “...a partir de la moderna regulación del objeto del proceso contencioso-administrativo en la LPCA se ha cumplido con instituir un proceso contencioso-administrativo basado fundamentalmente en un modelo tutelar o de justicia subjetiva a favor del administrado, el mismo que en ningún caso se encontrará desprotegido frente a la actuación administrativa y que, en todo momento, podrá recurrir a los órganos jurisdiccionales correspondientes para afirmar sus pretensiones y lograr así, proteger tanto sus derechos como intereses, y por último, lograr que en cada decisión jurisdiccional individual se afirme incontrastable el dogma de la sumisión de la Administración a la Ley y al Derecho”.

(b) Las partes procesales

En el proceso contencioso administrativo se disputan dos partes litigantes: de un lado tenemos la Administración Pública y del otro, al administrado. Resulta evidente que, a priori, la balanza está notoriamente inclinada a favor de la primera, por las facultades, prerrogativas y amplios poderes que ostenta la Administración. Además, su organización administrativa está pensada para ejercer una defensa integral de sus intereses e, inclusive, existe un presupuesto vinculado para dichos fines. En esa línea, Aza Riva y Jiménez Quevedo (2022, p. 138) señalan que el proceso contencioso administrativo no es uno entre dos partes equivalentes y en igualdad de armas como ocurre en el proceso civil, debido a que se trata de una disputa entre un particular frente al accionar potestativo o el *imperium* del Estado.

En atención a ello, el proceso contencioso administrativo requiere principios y reglas específicas que permitan calibrar esa distorsión que es propia de la naturaleza de las partes procesales, a fin de que las disparidades preexistentes al proceso sean corregidas dentro de él. En ese contexto, el Juez –como director del proceso– debe sostener poderes especiales para generar condiciones de igualdad y equilibrar la relación entre las partes litigantes a fin de garantizar el debido proceso y la tutela procesal efectiva.

(c) La existencia de una vía previa

Esta es una particularidad que no podemos soslayar al momento de aplicar los principios procesales. Este antecedente nos permite apreciar el proceso contencioso administrativo como una suerte de continuación de la discusión abordada en la vía administrativa. Lo anterior tiene una serie de consecuencias que inciden directamente en el proceso judicial:

- Primero, que ambas partes entran al proceso contencioso administrativo conociendo de antemano su posición en dicha controversia y qué aspectos estarán sometidos a controversia.
- Segundo, que existe una actividad probatoria generada previamente en la vía administrativa. En el caso peruano, esta diferencia es más palpable, debido a que –como regla general– la dicha actividad probatoria en el proceso se encuentra restringida a lo actuado en vía administrativa.

- Tercero, que, en esta vía previa, la mayoría de las veces⁶ se emite un acto administrativo que goza de ejecutoriedad, lo cual implica que la Administración (demandada) puede ejecutar su decisión en contra del administrado, aún cuando la controversia se esté ventilando en el proceso judicial.

Como señala González Pérez (1985):

“De aquí que si siempre es mala posición procesal actuar contra el hecho consumado, en definitiva esta es la actitud que adopta el particular frente al acto administrativo que, precisamente por aquellas características, suele estar ejecutado cuando se somete a revisión jurisdiccional” (p.113).

En tal sentido, queda demostrado que existen razones sustanciales para reconocer la autonomía del derecho procesal administrativo y, en consecuencia, de los principios que le resultan aplicables. Sobre la base de estas particularidades, a continuación, analizaremos los principios reconocidos en la LPCA.

4. Los principios del proceso contencioso administrativo en el Perú

Como hemos visto, la aplicación de los principios del derecho en general reviste una importancia sustancial para la aplicación de la ley. En el derecho procesal, los principios otorgan al juez herramientas para la dirección del proceso, atendiendo a las consideraciones especiales de la disciplina donde dichos principios resulten aplicables. La jurisdicción contencioso administrativa observa una serie de particularidades que lo distinguen de otros procesos, como el civil o constitucional. Estas particularidades son las que justifican el reconocimiento de sus propios principios, sin perjuicio de la aplicación de los principios generales del proceso en lo que resulte compatible con la naturaleza del derecho procesal administrativo.

Es, precisamente, la naturaleza del derecho procesal administrativo la que exige –tanto o más que cualquier otra– que la aplicación de los principios esté nutrida por la jurisprudencia. Esta premisa parte del

⁶ Señalamos que esto ocurre la mayoría de las veces, debido a que –entre las actuaciones impugnables– la que más se somete a la jurisdicción contencioso administrativa suele ser el acto administrativo.

convencimiento de que los principios no son meras abstracciones vacías, sino herramientas que los jueces utilizan en cada sector del ordenamiento jurídico, que les permite aplicar e interpretar el derecho al caso concreto. En ese sentido, es fundamental reivindicar el rol de la jurisprudencia para comprender los alcances de un principio procesal. Como señala Vergara Blanco (2014, p. 984), la discusión sobre los principios nos arrastra a la arena filosófica y nos mantiene en las nubes, como si se tratara de una cuestión metafísica. Lejos de ello, creemos que no hay nada más palpable que la aplicación de un principio procesal, y no hay nada más idóneo para la interpretación de su contenido que la jurisprudencia. Por esta razón, la doctrina no debe descuidar su estudio.

Un estudio que tiene su origen en la jurisprudencia aportará mayor solvencia y actualidad a la interpretación de un principio. Son, finalmente, los tribunales judiciales los responsables de la aplicación e interpretación de los principios en la jurisdicción contencioso administrativa, por lo que la forma más fiable de conocerlos es a través de su jurisprudencia. Por ello, coincidimos con García de Enterría (1983), cuando reconoce que el rol de la doctrina debe ser estimular, auxiliar y difundir la jurisprudencia: “Es obligación de todos los juristas el auxiliar a esta gran obra de la jurisprudencia, el facilitarla y abrirla caminos, el animarla en las descubiertas hacia terrenos todavía no por ella recorridos, el organizar y sistematizar sus hallazgos aislados” (p. 23).

Precisado lo anterior –y con la firme convicción de que este estudio está inspirado en dichos fines– nos avocaremos al análisis jurisprudencial de los cuatro principios procesales reconocidos en la LPCA: El Principio de Integración, el Principio de Igualdad Procesal, el Principio de Favorecimiento del Proceso y el Principio de Suplencia de Oficio.

4.1. Principio de Integración

El Principio de Integración se encuentra reconocido en el numeral 1 del artículo 2 de la LPCA: “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”.

Este principio encomienda a los jueces una tarea que resulta clave en el quehacer judicial y, a la vez, constituye una de las funciones de los principios generales que ya adelantamos: la integración. La existencia de

vacíos en la ley –lagunas de derecho– no enerva el deber de los jueces de resolver las controversias que fueron sometidas a su conocimiento. La particularidad de este principio reside en que dicha integración privilegiará la aplicación de principios del derecho administrativo⁷. Como señala Huapaya Tapia (2019, p. 42), estos principios no se agotan en los expresamente recogidos en la norma escrita. Existen una serie de principios de derecho público –generales y también derivados de normas sectoriales– que resultan aplicables en las controversias contencioso administrativas en virtud de este principio.

En ese sentido, el principio de integración no solo refuerza la función que recibe el mismo nombre, sino inclusive la función fundante. En efecto, no es inusual que principios que se gestaron en la jurisprudencia –con la venia del principio de integración– hayan sido finalmente recogidos en la norma positiva. Existen dos casos paradigmáticos que reflejan esta práctica. El primero es la creación del principio de interpretación favorable, mediante la Casación N° 25135-2018-LIMA. Este principio reconoce que, “cuando existe más de una forma de interpretar una disposición el Indecopi debe hacer prevalecer aquel sentido interpretativo que cumpla mejor la finalidad de la legislación sobre eliminación de barreras burocráticas, esto es, fomentar la competitividad empresarial”.

“Desde su creación en mil novecientos noventa y dos, la legislación sobre eliminación de barreras burocráticas fue concebida para lograr dos finalidades: fomentar la competitividad empresarial y disminuir la tramitología a su mínima expresión. A partir de ello, fluye la necesidad de reconocer como elemento constitutivo del concepto de barrera burocrática el hecho de que esta genere al menos uno de dos tipos de efectos posibles a saber, que la medida impacte negativamente en la competitividad de las empresas (afectando parcial o totalmente su acceso o permanencia en el mercado), o que pueda afectar a los administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa.

De este elemento se desprende el ‘principio de interpretación favorable’ que debe orientar la labor del Indecopi. En virtud de este

⁷ Al respecto, véase los principios que estudia Jiménez Vargas-Machuca (2012, p. 26) y Monzón Valencia (2011 p. 50).

principio, cuando existe más de una forma de interpretar una disposición el Indecopi debe hacer prevalecer aquel sentido interpretativo que cumpla mejor la finalidad de la legislación sobre eliminación de barreras burocráticas, esto es, fomentar la competitividad empresarial (garantizando el acceso y la permanencia en los mercados) y disminuir la tramitología a su mínima expresión (garantizando la simplificación administrativa)”.

Posteriormente, el *principio de interpretación favorable* fue recogido en la Ley N° 31755, que modificó el Decreto Legislativo N° 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, conservando el tenor y espíritu atribuidos por la Corte Suprema:

“Principio de interpretación favorable.- Durante la tramitación del procedimiento, cuando exista más de una forma de interpretar los casos, la Comisión y la Sala deben hacer prevalecer aquel sentido interpretativo que cumpla mejor la finalidad de la legislación sobre eliminación de barreras burocráticas y simplificación administrativa, así como de los artículos contenidos en el Título II del Decreto Legislativo 757, Ley marco para el crecimiento de la inversión privada, en favor de la competitividad nacional”.

El segundo caso es la creación de una etapa de descargos en la nulidad de oficio, mediante la Casación N° 8125-2009-DEL SANTA. Antes de la emisión de esta resolución, la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, “LPAG”) no preveía una regla expresa para efectuar descargos frente a la nulidad de oficio. Sin embargo, la Corte Suprema apreció que esta laguna normativa no podía afectar las garantías del debido procedimiento del administrado.

“Si bien el numeral 1 del artículo 202 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece la facultad de la administración de declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos, dentro del procedimiento ya iniciado y no en uno distinto, ello de ninguna manera autoriza a que la administración sobre todo cuando se trate de procedimientos en los que se encuentren en conflicto derechos fundamentales, soslaye garantías procesales o los principios del procedimiento administrativo los cuales son de obligatorio cumplimiento tanto para el administrado como para la administración, dado que el cumplimiento cabal de tales exigencias constituye garantía de respeto del principio de debido procedimiento administrativo

establecido en el inciso 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la precitada Ley; lo contrario implicaría admitir un ejercicio abusivo de la facultad de la administración de declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos, argumentando que estos se encuentran viciados con alguna de las causales contempladas en el artículo 10 antes referido, abuso que se encuentra proscrito en nuestro ordenamiento jurídico

Por consiguiente, resulta imprescindible que, previamente a ejercer la facultad de nulidad de oficio de los actos administrativos, la autoridad administrativa cumpla con notificar al administrado cuyos derechos puedan verse afectados, cuando estos conciernen a materia previsional o de derecho público vinculado derechos fundamentales: poniendo en su conocimiento la pretensión de invalidar dicho acto por presuntamente encontrarse inmerso en una de las causales detalladas en el artículo 10 de la norma precitada, indicándole cuáles son los presuntos vicios en los que se incurre, así como el interés público que está siendo afectado. Debiéndose señalar en tal notificación, la información sobre sus derechos y obligaciones en el curso de tal actuación, y de ser previsible, el plazo de su duración (...)".

Sobre la base de estos fundamentos –inspirados en el principio de debido procedimiento– se emitió el precedente vinculante sobre lo señalado en los considerandos séptimo, octavo y noveno de la Casación N° 8125-2009-DEL SANTA, los cuales establecen que es necesario notificar la intención de declarar la nulidad de oficio en los casos donde los derechos del administrado puedan verse afectados, cuando estos conciernen a materia previsional o de derecho público vinculado derechos fundamentales, y concederle un plazo para que presente sus descargos. Ello fue finalmente incorporado en la LPAG con el Decreto Legislativo N° 1272, el cual modificó el artículo 202⁸.

Ahora bien, el Principio de Integración recoge la esencia de dos principios más antiguos. Primero, el principio non liquet, reconocido en el artículo VIII del Título Preliminar del TUO de la LPAG. Segundo, el

⁸ Artículo 202 . Nulidad de oficio

(...) En caso de declaración de nulidad de oficio de un acto administrativo favorable al administrado, la autoridad, previamente al pronunciamiento, le corre traslado, otorgándole un plazo no menor de cinco días para ejercer su derecho de defensa.

principio de *iura novit curia*. El principio de *non liquet* impide que un órgano jurisdiccional se excuse de resolver una controversia por defectos de la ley. Dicho principio fue replicado en el citado artículo VIII, consagrando la misma regla para los tribunales y autoridades administrativas en general. Por su parte el principio de *iura novit curia* consagra el aforismo “el juez conoce el derecho”. Bajo los alcances de este principio, el juez podrá aplicar el derecho ahí donde las partes no lo hayan invocado o lo hicieran erróneamente, siempre delimitando dicha intervención al debate procesal propuesto por las partes litigantes. De acuerdo con Monzón Valencia (2012), “la delimitación del debate procesal finalmente tiene que ser objeto del análisis judicial al emitir el fallo; por ello, la pretensión debe verse como una herramienta al servicio de la función jurisdiccional” (p. 219).

Atendiendo a lo anterior, el límite natural del principio de *iura novit curia* es la aplicación de remedios no solicitados o un medio de defensa sustancial no invocado (Priori Posada, 2019, p. 125). Su aplicación no puede traer como consecuencia la modificación del objeto del proceso⁹ ni permite al Juez la modificación del petitorio o de los hechos que constituyen la causa de la pretensión. Con ello, el límite del *iura novit curia* estaría sujeto a la delimitación del debate procesal. Ello, en la medida de que esta decisión colisionaría con otro principio procesal: *el principio de congruencia*.

Sin embargo, el principio dispositivo –que caracteriza el proceso civil– no puede ser adaptado al proceso contencioso administrativo tan rígidamente, porque se constituye en una barrera que impide al juez ejercer efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. Por ello, ese límite natural no resulta tan evidente en el proceso contencioso administrativo. Un ejemplo de ello es la posibilidad de que el juez declare 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, prevista en el artículo 40.3 de la LPCA. Esto supone la posibilidad de variar el petitorio incorporando las medidas necesarias para garantizar la efectividad de la sentencia, incluso si dichas medidas no fueron expresamente solicitadas por el demandante.

En sentido similar, cabe citar un criterio jurisprudencial establecido por la Corte Suprema a través de la Casación N° 28461-2018-CUSCO,

⁹ Salvo por iniciativa de parte en caso de ampliación o modificación de la demanda, o en el supuesto de que la parte demandada formule una reconvención.

mediante el cual se varía la causa petendi o fundamento de la pretensión. En este caso, se analizan fundamentos jurídicos distintos a los alegados por la parte recurrente, bajo la premisa de que requieren de un análisis “desde una perspectiva amplia”, es decir, considerando los subprincipios comprendidos en aquellos que fueron planteados en el recurso:

“Siendo así, si bien las afectaciones a los principios de legalidad y al debido procedimiento que alegó el demandante en su respectiva apelación contra la sentencia de primera instancia están sustentadas principalmente en que la sanción habría sido impuesta por un órgano incompetente, este Tribunal Supremo considera que el análisis sobre la infracción de los citados principios no debe ser de forma restringida, antes bien, requiere que sea desde una perspectiva amplia, es decir, examinando el contenido completo de cada uno de ellos, pues, dentro de ambos principios se encuentran otros subprincipios o derechos que deben ser tutelados como corresponde”.

Los ejemplos expuestos revelan la necesaria relativización del principio de congruencia y del enfoque dispositivo en el proceso contencioso administrativo, con la finalidad de garantizar la protección del interés público y equilibrar las relaciones entre los privados y el Estado en el marco de estos procesos.

4.2. Principio de Igualdad Procesal

El principio de igualdad procesal se encuentra reconocido en el numeral 2 del artículo 2 de la LPCA: “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”.

Este principio evoca una de las particularidades que hemos analizado anteriormente para caracterizar la autonomía de la jurisdicción contencioso administrativa: las partes procesales que se disputan en el proceso y la evidente desigualdad entre ellas. En ese contexto, el principio de igualdad procura equilibrar dichas relaciones para garantizar el debido proceso de las partes y alcanzar los fines del proceso de manera satisfactoria.

En la misma línea, el principio de igualdad procesal permite deducir dos directrices claves que deben guiar el proceso contencioso administrativo. La primera, que las partes gocen de igualdad de

oportunidades de defensa, lo cual presupone otorgar a las partes las mismas oportunidades de alegar, defenderse y probar dentro del proceso. La segunda, que no sean aceptables los procedimientos privilegiados a favor de alguna de las partes (Monzón Valencia, 2011, p. 53). Ahora, si bien el principio de igualdad procesal busca equilibrar las relaciones entre las partes procesales, es insoslayable que el juez no percibirá a la Administración como un sujeto común. Por su naturaleza, se trata de una parte que entra al proceso con evidentes prerrogativas de hecho, como la autotutela y la existencia de toda una organización creada para la defensa de sus intereses.

Ciertamente, en el proceso contencioso administrativo, el juez tendrá una tendencia a mostrarse deferente frente a lo que decide la Administración, y este sesgo existe por una razón:

“(...) la administración pública aparece siempre –y, por supuesto, aparece ante el juez– como sujeto titular del interés público y altruista frente a los intereses particulares y egoístas del administrado, actuando imparcialmente para satisfacer ese interés público frente a la actuación parcial del particular en defensa de los suyos, con actos investidos de presunción de legitimidad y, por tanto, ejecutorios” (González Pérez, 1985, p.113).

Con la finalidad de corregir esta situación y subsanar las disparidades implícitas en la relación del binomio administrado-Administración, el principio de igualdad procesal procura alcanzar no solo la igualdad formal, sino además la material. Para este propósito, el principio de igualdad garantiza el tratamiento de las partes en igualdad de condiciones y equilibra la desigualdad material dentro del proceso¹⁰. El proceso contencioso administrativo debe garantizar *igualdad de armas*; es decir, los mecanismos de “ataque y defensa” que permitirán mantener una equivalencia entre los derechos y cargas de las partes en el proceso.

Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional¹¹:

¹⁰ Sin perjuicio de ello, es evidente que esta situación ideal no siempre se consigue. Así, como señala Moscol Salinas (2024, pp. 97-98) aún existen rezagos de la desigualdad procesal en las controversias contencioso administrativas (por ejemplo, el régimen de costas y costos).

¹¹ Sentencia recaída en el Expediente N° 6135-2006-PA/TC.

“El derecho de igualdad procesal o de igualdad de armas se deriva de la interpretación sistemática del artículo 2, inciso 2, (igualdad) y del artículo 138, inciso 2 (debido proceso), de la Constitución. En tal sentido, todo proceso, judicial, administrativo o en sede privada, debe garantizar que las partes del proceso detenten las mismas oportunidades de alegar, defenderse o probar, de modo que no se ocasione una desventaja en ninguna de ellas respecto a la otra. Tal exigencia constituye un componente del debido proceso ya que ningún proceso que inobserve dicho imperativo puede reputarse como “debido””.

Dentro del marco normativo de la LPCA, podemos identificar tres reglas cuyo origen se encuentra en el principio de igualdad procesal y que tiene por objeto subsanar las disparidades entre las partes del proceso.

Primero, el artículo 32 de la LPCA, el cual establece una excepción a la regla general de la carga de la prueba: la carga de probar corresponde a la Administración si la actuación administrativa impugnada establece un acto de gravamen (como una sanción o medidas correctivas), o cuando por razón de su función o especialidad la entidad administrativa está en mejores condiciones de acreditar los hechos.

Esta regla se sustenta en la naturaleza de los procedimientos sancionadores y, en general, los que imponen a los administrados actos de gravamen (por ejemplo, medidas correctivas). En el marco de estos procedimientos, aún con las reglas que procuran garantizar la imparcialidad mediante la separación de las fases instructora y sancionadora, lo cierto es que es la Administración quien es responsable de ambas. En ese sentido, nos encontramos nuevamente frente a una Administración que está en una posición de ventaja frente al administrado. Cabe agregar que la Administración llega a este proceso con una sanción que no solo goza de presunción de legalidad, sino que goza de ejecutoriedad.

Por ello, lo que pretende el administrado al someter una actuación administrativa que establece sanciones o medidas correctivas no es un simple análisis de legalidad, sino un reexamen de la controversia y de la imposición del acto de gravamen. Por esta razón, tiene sentido que se aplique esta excepción a la carga de la prueba, a fin de que la Administración tenga la carga de demostrar que corresponde aplicar una sanción al administrado que ahora es demandante en el proceso.

Segundo, la remisión de los actuados, contemplada en el artículo 23 de la LPCA. Bajo esta regla, la entidad demandada deberá presentar la copia certificada del expediente administrativo con lo relacionado a la actuación impugnada. Asimismo, se prevé la facultad del Juzgado de imponer multas compulsivas a la entidad, en caso de renuencia. El sentido de esta regla obedece a que la Administración se encuentra en mejor posición para cumplir con el mandato y es quien tiene el deber de custodia del expediente administrativo e implementar las medidas de seguridad documental, previstas en el artículo 168 del TUO de la LPAG.

Tercero, la colaboración por parte de la Administración, prevista en el artículo 33 de la LPCA. Bajo esta regla, la Administración tiene el deber de facilitar todos los documentos que obren en su poder que sean solicitados por el Juez. Esta constituye una regla más amplia que la descrita en el párrafo anterior, debido a que no se limita al expediente administrativo que da origen al proceso contencioso iniciado, sino –en general– todos aquellos documentos que posea la Administración en su poder.

Hasta ahora, hemos visto expresiones de la función fundante del principio de igualdad procesal, es decir, como principio que da fundamento a reglas concretas, previstas en la LPCA. En estos casos, además, cabe resaltar que nos encontramos ante reglas que buscan subsanar la disparidad entre las partes litigantes: aquellas que ingresan al proceso con una desigualdad preexistente. Estas reglas, precisamente, permiten equilibrar la relación y calibrar la balanza, a fin de que las prerrogativas de la Administración no coloquen al administrado en una situación de desventaja durante el proceso.

Sin embargo, bajo la función integradora, el principio de igualdad procesal debería permitir al órgano jurisdiccional mantener el equilibrio entre las partes, aun cuando existan vacíos normativos. Esta función resulta particularmente apreciable en la fase probatoria. Por ejemplo, en la admisión de medios probatorios nuevos (regulada en el artículo 30 de la LPCA), no se prevé la posibilidad de presentar medios probatorios de descargo para desvirtuar los presentados extemporáneamente. Sin embargo, el principio de igualdad debería garantizar el contradictorio a la otra parte en igualdad de condiciones. Asimismo, la Corte Suprema¹² ha referido que –al momento de

¹² Casación N° 28006-2019-LIMA.

realizar la valoración probatoria– el juez deberá analizar conjuntamente los medios probatorios de cargo y descargo.

“Las pruebas que sustentan la pretensión y la oposición de las partes tienen su correlativo en el deber del Juez de merituar de manera conjunta la carga probatoria aportada (...) La presencia de omisiones en la valoración del caudal probatorio constituye, además, un atentado contra el principio de igualdad de las partes, especialmente al vulnerar el derecho subjetivo de probar; pues, una deliberación sustentada en estos términos resulta ser parcial, porque aparta del proceso el material probatorio de alguna de las partes intervenientes en la litis, provocándole un evidente perjuicio e incurriendo en arbitrariedad por expedir una sentencia irregular, con errores in cogitando”.

En ese sentido, el principio de igualdad procesal tiene una serie de aplicaciones transversales a las fases del proceso contencioso administrativo. Particularmente, en el establecimiento de reglas y criterios que permitan garantizar el contradictorio y el derecho de defensa de las partes litigantes. Asimismo, es una herramienta que permite calibrar la deferencia judicial hacia la Administración, estableciendo un piso común de cargas y garantías.

4.3. Principio de Favorecimiento del Proceso

El principio de favorecimiento del proceso se encuentra regulado en el numeral 3 del artículo 2 de la LPCA: “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”.

Inspirado en el principio de tutela jurisdiccional efectiva, este principio busca garantizar el acceso a la justicia y “exige al juez interpretar los requisitos y presupuestos procesales de forma más favorable a la tutela jurisdiccional efectiva; es decir, ante la duda, el juez debe procurar seguir con el proceso”. (Alejos Guzmán, 2022, p. 279). Cuando hablamos de acceso a la justicia en el marco del proceso contencioso administrativo, típicamente nos referiremos a los administrados. Aquí, la particular urgencia de tutela reside en el hecho de que son los administrados quienes buscan

cuestionar una actuación que goza de ejecutoriedad y presunción de legalidad.

Interpretando este principio, la Corte Suprema¹³ ha señalado lo siguiente:

“(...) por el principio de Favorecimiento del proceso, recogido en el inciso 3) del artículo del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, se impone al Juez la obligación de interpretar los requisitos de admisibilidad de las demandas en el sentido que más favorezca a la accionante, con la finalidad de garantizar su derecho de acceso al proceso, como parte del contenido esencial del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva”.

En esa línea, el principio de favorecimiento impone la obligación a los jueces de interpretar los requisitos de admisibilidad y procedencia en el sentido que favorezca más al accionante, privilegiando los fines del proceso sobre las formalidades. De ahí la impronta fundamental de este principio sobre la base del principio de informalismo “en el sentido de que no cabe rechazar o retrasar la admisión de la demanda si nos encontramos frente a omisiones o defectos fácilmente subsanables, incluso por el mismo juez”¹⁴.

En el mismo sentido, la doctrina ha comentado lo siguiente:

“Principio general aplicable a todos los sectores procesales y, por supuesto, al proceso administrativo, aunque no esté recogido (...) es el antiformalista o de interpretación más favorable al derecho de acceso a la justicia o de *in dubio probabilitate instantiae*. Que comportará la interpretación más restrictiva de cuantas normas supongan un obstáculo al acceso a la jurisdicción y, por el contrario, la más extensiva de las que tengan por finalidad facilitar el acceso, la subsanación de los defectos procesales y, en definitiva, el examen de la pretensión en cuanto al fondo” (González Pérez, 1985, p. 30).

Ahora bien, es importante precisar que lo anterior no supone inaplicar u omitir los requisitos de admisibilidad. Así lo explica la Corte Suprema a través de la Casación N° 13003-2022-LAMBAYEQUE:

¹³ Casación N° 16788-2017-LORETO.

¹⁴ Casación N° 4194-2018-TACNA.

“(...) el principio de favorecimiento del proceso no se traduce en la inaplicación de ciertos requisitos legales para lograr la admisión de una demanda contencioso administrativa, volviéndolos de esta forma en inexigibles, sino que otorga al Juez la potestad de admitir una demanda carente de ciertas formalidades siempre que existan dudas sobre su cumplimiento, pero ante la inexistencia de dichas dudas, deberá optar por declarar su improcedencia. En este sentido, este principio procesal no desconoce los presupuestos o requisitos legales que rigen para alcanzar la procedencia de una demanda contencioso administrativa, sino que permite superarlos en caso se presente alguna situación fáctica que impida conocer, con certeza, su cumplimiento, permitiéndose que la Judicatura resuelva a favor del administrado y admita a trámite la demanda con el fin de evitar que se produzca una irrazonable e insalvable violación de su derecho al acceso a la jurisdicción”.

Como hemos visto, el principio de favorecimiento puede traducirse en la flexibilidad o relativización de ciertas reglas procesales que podrían ocasionar la conclusión del proceso. Sin embargo, consideramos que dicha permisibilidad es coherente con los fines del proceso contencioso administrativo. Si el administrado recurre a la jurisdicción contencioso administrativa por la lesión de sus derechos, la omisión de una formalidad procesal no debe reducir ni limitar la invocación de tutela del administrado. Sobre este punto, Fernández Sesgado (1999) señala que el derecho de la tutela judicial efectiva debe prevalecer sobre dichos formalismos y esta “no puede ser comprometida y obstaculizada mediante la imposición de formalismos enervantes o acudiendo a interpretaciones de las normas que regulan las exigencias formales del proceso claramente desviadas del sentido propio de la tutela judicial” (p. 69).

Ciertamente, el riesgo de que el incumplimiento de formalidades de admisibilidad ocasione la conclusión del proceso sin un pronunciamiento de fondo es aún más apreciable en los procesos contencioso administrativos. Por su naturaleza, la acción contencioso administrativa prevé plazos de prescripción cortos. Esta situación expone al administrado a la posibilidad de no poder interponer nuevamente otra demanda en caso se rechace por defectos formales, afectando su derecho constitucional a cuestionar judicialmente actuaciones administrativas que considera ilegales.

Habiendo precisado los alcances del principio, cabe ahondar en su materialización en el proceso contencioso administrativo. En ese marco, quizá el principal ejemplo de la aplicación del principio de favorecimiento del proceso es la subsanación de los requisitos de admisibilidad de la demanda. Ahora bien, por la forma en que se encuentra regulado el principio, la LPCA permite su aplicabilidad a cualquier momento del proceso. En ese sentido, se encuentran comprendidos todos los actos de postulación (tales como las excepciones), así como los sucesivos actos de control judicial para el saneamiento.

Ahora bien, la aplicación de este principio resulta particularmente esclarecedora en los casos donde existe incertidumbre sobre el agotamiento de la vía administrativa. Este constituye un requisito de procedencia de la acción contencioso administrativa y se encuentra regulado en el artículo 19 de la LPCA. El agotamiento de la vía administrativa se sustenta en dos razones principales. La primera, la necesidad de conocer la última voluntad de la Administración sobre la materia controvertida, el pronunciamiento final de la Administración que se produce con el acto administrativo definitivo. La segunda, evitar el congestionamiento judicial aún no necesario¹⁵.

La casuística sobre este punto (incertidumbre sobre el agotamiento de la vía) incluye, por ejemplo, aquellos casos donde se han presentado defectos en la notificación del acto impugnado. Precisamente, este caso fue analizado por la Corte Suprema a través de la Casación N° 4833-20219-LAMBAYEQUE:

“(...) no evidenciándose notificación alguna al domicilio real de la actora; en consecuencia, el Juzgado así como la Sala Superior debieron aplicar el principio de favorecimiento del proceso (numeral 3 del artículo 213 de la Ley N° 27584); por tanto, no puede tomarse como válida una notificación (...) Estando a lo expuesto, se puede concluir que, las instancias de mérito han infringido el principio del debido proceso y motivación de las resoluciones judiciales, al sustentar su decisión, sin analizar apropiadamente la notificación efectuada por la Administración, la misma que no ha cumplido con respetar el procedimiento establecido en el numeral 21.2 del artículo

¹⁵ Casación N° 10337-2019-HUAURA.

21 concordante con el artículo 20 de la Ley N° 27444; además que, se debió considerar el principio de favorecimiento del proceso”.

En este caso, la Corte Suprema resolvió de manera acertada que la demanda debía admitirse en aplicación del principio de favorecimiento del proceso, pues la incertidumbre sobre la notificación del acto no debe interpretarse en contra del accionante, sino a su favor. Esta decisión favorece la continuación del proceso y permite al juzgado ingresar al fondo, a fin de emitir una decisión de mérito que permita resolver la controversia sometida a su conocimiento.

Otro supuesto donde resulta aplicable el principio de favorecimiento del proceso es en aquellos casos donde la Administración ya ha manifestado su posición. Esto puede ocurrir en los casos donde, tras la admisión a trámite de la demanda, se advierte la falta de agotamiento de la vía administrativa, por ejemplo, en la fase de saneamiento procesal. Precisamente, este caso ha sido analizado por el Tribunal Constitucional a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 1417-2005-AA/TC, mediante la cual resolvió que, pese a la falta de agotamiento de la vía administrativa y en aplicación del principio de favorecimiento del proceso, deberá continuarse con la tramitación del proceso debido a que la Administración ya manifestó su posición en su escrito de contestación de la demanda¹⁶. La importancia de este caso también radica en que el principio de favorecimiento no solo resulta aplicable en la etapa postulatoria, sino a lo largo de la tramitación del proceso contencioso administrativo, dados los fines tuitivos del proceso:

“(...) sería manifiestamente contrario al principio de razonabilidad y al derecho fundamental de acceso a la jurisdicción, exigir el agotamiento de la vía administrativa en los casos en los que resulta evidente que la propia Administración se ha ratificado en la supuesta validez del acto considerado ilegal. (...) En todo caso, es deber del Juez del

¹⁶ Al respecto, Huapaya Tapia y Alejos Guzmán (2020) señalan lo siguiente: “Incluso, cuando luego de la duda, se determine que efectivamente no se llegó a agotar la vía administrativa en forma previa a la demanda, cualquier deficiencia producida al respecto en la vía administrativa puede ser suplida mediante la puesta en conocimiento de la demanda a la Administración, la cual tendrá precisamente el plazo para contestarla, ejerciendo su derecho de defensa. Basta esto, para que se vea superada cualquier necesidad de “agotamiento”. Con lo cual, a nuestro criterio, el Juez no podrá utilizar la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, ya que en nuestro medio la misma se ve suplida perfectamente con la contestación de la demanda por parte de la Administración”. (p. 201).

contencioso administrativo, aplicar el principio de favorecimiento del proceso, previsto en el inciso 3) del artículo 2º de la Ley N.º 27584”.

El mismo criterio fue esbozado por la Corte Suprema a través de la Casación N° 640-2015-LIMA, mediante la cual señaló lo siguiente:

“En tal sentido, apreciándose de la revisión de los autos, que mediante escrito que obra a fojas noventa y siete, la entidad administrativa contestó la demanda, por lo que se puede concluir que ha tenido la oportunidad de revisar su actuación o reevaluarla, no obstante, se ha ratificado en la misma; por ello, no resultaría congruente, en el supuesto señalado en el décimo considerando de la presente resolución, la exigencia del requisito de agotamiento de la vía administrativa”.

Finalmente, el principio de favorecimiento del proceso es aplicable también en aquellos casos donde se declara improcedente una de las pretensiones –por ejemplo– porque respecto a uno de los actos impugnados no se advierte el agotamiento de la vía administrativa. Bajo este principio, el Juzgado deberá excluir dicha pretensión y no declarar la improcedencia de la demanda por falta de subsanación o, en su defecto, otorgar un plazo razonable para subsanar las deficiencias del petitorio que no puedan ser subsanadas por el juez.

4.4. Principio de Suplencia de Oficio

El principio de suplencia de oficio se encuentra regulado en el numeral 4 del artículo 2 de la LPCA: “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”.

La suplencia de oficio tiene dos niveles de aplicación: la suplencia en estricto, donde el juez podrá subsanar aquellas deficiencias formales sin requerir la intervención de las partes; y la observación de las deficiencias que no puede subsanar por sí mismo, otorgando un plazo razonable para la subsanación. Bajo el primer nivel, el juez podrá subsanar directamente aquellos defectos procesales cuya naturaleza es subsanable. Por ejemplo, cuando se contenga una indebida acumulación de pretensiones o se formule un petitorio impreciso o incompleto, pero que este pueda ser deducido del contenido de la demanda. Bajo el segundo nivel, cuando el juez no cuente

con los elementos para subsanar la deficiencia advertida, deberá otorgar un plazo razonable para su subsanación.

Sobre este punto, la Corte Suprema ha interpretado que el “plazo razonable” de subsanación en el ámbito del proceso contencioso administrativo debe ser superior al plazo previsto en el proceso civil. Así lo señala en la Casación N° 4194-2018-TACNA:

“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: Este principio va acorde con el principio de informalismo previsto en la LPAG, en el sentido de que no cabe rechazar o retrasar la admisión de la demanda si nos encontramos frente a omisiones o defectos fácilmente subsanables, incluso por el mismo juez. En concreto el juez debe subsanar de oficio cualquier deficiencia formal de las partes del proceso. Si no pudiera, debe disponer que las partes hagan la subsanación, aclaración, corrección, etcétera, pero con un plazo razonable, mayor a los de la ley o del Código Procesal Civil, a fin de resguardar adecuadamente la marcha del proceso y evitar así sentencias inhibitorias que son la negación de la justicia”.

Así también se reconoce en la Casación N° 5734-2014-TACNA:

“El juez no sólo debe atender las demandas con celeridad, sino, que sobre todo debe 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, conforme así lo prevé el numeral 4) del artículo 2o del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo”.

El sentido de esta interpretación es claro. La suplencia de oficio supone brindar un tratamiento especial a las partes, dada la naturaleza e intereses comprendidos en las controversias sometidas al proceso contencioso administrativo. En ese sentido, para favorecer la tramitación del proceso, los jueces deberán procurar otorgar plazos razonables –inclusive, mayores a los reconocidos en el Código Procesal Civil– para subsanar los defectos formales en los que puedan incurrir, evitando la conclusión del proceso por razón de inadmisibilidades.

Ahora bien, bajo la función fundante, el principio de suplencia de oficio ha inspirado dos reglas en el contencioso administrativo que están vinculadas con errores en la formulación de pretensiones que –como habíamos comentado– representan una excepción al principio de congruencia. En ese sentido, la modificación del petitorio o la causa petendi no ocasionaría un vicio o incongruencia extra petita. Ello es así, debido a que “el Juez debe asumir un rol mucho más activo dentro del proceso, y en particular, un compromiso para velar que el proceso cumpla con su finalidad procurando que éste no se vea entorpecido por cualquier deficiencia de tipo formal” (Priori Posada, 2009, p. 114).

Conforme explicamos en el marco del principio de integración, estas reglas autorizan la intervención del juez para corregir defectos en la formulación de la pretensión. Específicamente, si existe un error en el petitorio de una pretensión de plena jurisdicción o de cesación de actuación material, el artículo 40 de la LPCA permite que el juez supla dicha omisión y ordene aquello que resulte necesario para garantizar los derechos del administrado demandante. Por su parte, según la Casación N° 28461-2018-CUSCO (citada anteriormente), el juez también podría evaluar causales de nulidad no alegadas expresamente por el demandante; es decir, podría suplir una deficiencia en la causa de pedir. En otras palabras, bajo el principio de suplencia de oficio, el juez podría modificar qué pides y por qué lo pides. Esta es, probablemente, una de las aplicaciones más audaces del principio de integración y suplencia de oficio. Sin embargo, como ya hemos visto, el principio dispositivo y la congruencia se subordinan a la naturaleza especial del proceso contencioso administrativo.

Ciertamente, el principio de suplencia de oficio exige redefinir la intervención del juez en el proceso contencioso administrativo, asumiendo no solo un rol más activo, sino poderes más amplios. Sin embargo, no debe perderse de vista que los jueces suelen mostrarse renuentes a la aplicación de este principio, dada la impronta dispositiva del proceso civil, todavía muy arraigada en otros sistemas procesales, así como la rigidez que evoca el principio de congruencia.

5. Reflexiones finales

A más de veinte años de vigencia de la LPCA, creemos que el proceso contencioso administrativo y sus operadores se encuentran en un proceso continuo de maduración, encaminado hacia la consolidación de una identidad propia. El camino hacia la independización del proceso

contencioso administrativo ha sido progresivo, marcado por un alejamiento del marco tradicional del proceso civil. Sin embargo, esta evolución no es meramente formal, sino que implica una reinterpretación de los principios del proceso, a fin de que respondan a la naturaleza particular de los conflictos en el ámbito del derecho público.

En dicho contexto, el rol de los tribunales judiciales resulta clave, y el desafío radica en construir una jurisprudencia que no solo sea coherente y predecible, sino que esté orientada a las necesidades especializadas del proceso contencioso administrativo, considerando la dinámica y naturaleza de sus actores: administrado y Administración.

El camino hacia esta nueva identidad se caracteriza por una serie de cambios graduales en la interpretación del derecho y la práctica judicial, lo que refleja un reconocimiento cada vez mayor del rol que desempeña la jurisprudencia en el proceso contencioso administrativo. Así, esta nueva identidad permitirá forjar una jurisprudencia que no solo refleje los valores subyacentes al proceso contencioso administrativo, sino también que esté más alineada a su objeto y fines especiales.

En ese sentido, es imperativo que la jurisprudencia continúe afinando y robusteciendo los alcances de los principios del proceso contencioso administrativo, procurando ser receptiva frente a los nuevos desafíos con los que día a día nos sorprende la regulación administrativa.

Bibliografía.

Alejos Guzmán, O. (2022). La legitimación activa en el proceso contencioso administrativo. En E. Espinosa-Saldaña (Dir.), *Estudios sobre Derecho Administrativo. Vol. II: A 20 años de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo* (pp. 273-298). Derecho & Sociedad.

Aza Riva, A., & Jiménez Quevedo, M. (2022). La flexibilización del principio de congruencia en el proceso contencioso administrativo. En E. Espinosa-Saldaña (Dir.), *Estudios sobre Derecho Administrativo. Vol. II: A 20 años del proceso contencioso administrativo* (pp. 127-141). Derecho & Sociedad.

Beladiez Rojo, M. (1994). *Los principios jurídicos*. Tecnos.

Congreso de la República de Perú. (2019, 03 de mayo). *Decreto Supremo N° 011-2019-JUS. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo*.

Congreso de la República de Perú. (2019, 25 de enero). *Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General*.

Congreso de la República de Perú. (2023, 30 de mayo). *Ley N° 31755, que modificó el Decreto Legislativo N° 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas*. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/normas-legales/4271000-31755>

Danós Ordóñez, J. (2003). El proceso contencioso-administrativo en el Perú. *Revista de Dereito Administrativo & Constitucional*, 13, 167-219.

Fernández Segado, F. (1999). El derecho a la jurisdicción y las garantías del proceso debido en el ordenamiento constitucional español. *Ius et Praxis*, 5(1), 63-120.

García de Enterría, E. (1983). *La lucha contra las inmunidades del poder* (3ra ed.). Civitas.

González Pérez, J. (1985). *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*. Temis.

Guastini, R. (2016). *La sintaxis del Derecho*. Marcial Pons. (Traducción de A. Núñez Vaquero).

Huapaya Tapia, R. (2013). *Administración pública, derecho administrativo y regulación: Estudios y cuestiones* (2da ed.). Ara Editores.

Huapaya Tapia, R. (2019). *El proceso contencioso-administrativo*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Huapaya Tapia, R., & Alejos Guzmán, O. (2020). El proceso contencioso-administrativo en el Perú. Balance de casi 20 años. En L. Castillo Córdova (Coord.), *Los procesos en el sistema jurídico peruano* (pp. 201-279). UDEP-Palestra.

Jiménez Vargas-Machuca, R. (2012). Los principios del proceso contencioso administrativo. *Revista de Derecho Administrativo*, 11, 21-33.

Mac Rae Thays, E. (2020). Objeto del proceso contencioso administrativo en el Perú. *Advocatus*, 36, 225-243.

Monroy Gálvez, J. (1993). Los principios procesales en el Código Procesal Civil de 1992. *Themis*, 25, 35-48.

Monroy Gálvez, Gálvez, J. (2017). *Teoría General del Proceso* (4ta ed.). Communitas.

Monzón Valencia, L. (2011). *Comentario exegético a la ley que regula el proceso contencioso administrativo*. Ediciones Legales.

Monzón Valencia, L. (2012). El principio de congruencia en el proceso contencioso administrativo. *Lex, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política*, 10(10), 191-233.

Moscol Salinas, A. (2024). El principio de igualdad procesal en el Proceso Contencioso Administrativo. En *Procuraduría General del Estado* (Ed.), *Procesos Contenciosos Administrativos I* (pp. 88-99). Cuaderno para la defensa jurídica del Estado, 5. Procuraduría General del Estado.

Priori Posada, G. (2009). *Comentarios a la ley del proceso contencioso administrativo* (4ta ed.). Ara.

Priori Posada, G. (2019). *El proceso y la tutela de los derechos*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Rubio Correa, M., & Arce Ortiz, E. (2017). *Teoría esencial del ordenamiento jurídico peruano*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sentencia 1417-2005-AA/TC. (2005, 8 de julio). Tribunal Constitucional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01417-2005-AA.html>

Sentencia 6135-2006-PA/TC. (2007, 19 de octubre). Tribunal Constitucional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/06135-2006-AA.pdf>

Sentencia Casación N° 8125-2009-Del Santa. (2012, 17 de abril). Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia Casación N° 5734-2014-Tacna. (2014, 27 de mayo). Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia Casación N° 640-2015-Lima. Corte Suprema de Justicia de la República. Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia Casación N° 16788-2017-Loreto. (2019, 24 de junio). Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia Casación N° 4194-2018-Tacna. Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia Casación N° 25135-2018-Lima. (2021, 9 de marzo). Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia Casación N° 28461-2018-Cusco. Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia Casación N° 28006-2019-Lima. Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia Casación N° 10337-2019-Huaura. Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia Casación N° 4833-20219-Lambayeque. Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia Casación N° 13003-2022-Lambayeque. (2024, 18 de marzo). Corte Suprema de Justicia de la República.

Simons Pino, A. (2022). Los principios de la ley del proceso contencioso administrativo bajo la lupa. En E. Espinoza-Saldaña (Dir.), *Estudios sobre Derecho Administrativo. Vol. II: A 20 años del proceso contencioso administrativo* (pp. 99-126). Derecho & Sociedad.

Vergara Blanco, A. (2014). Sistema y autonomía de las disciplinas jurídicas. Teoría y técnica de los “núcleos dogmáticos”. *Revista Chilena de Derecho*, 41(3), 957-991.