

La acción contenciosa y el concepto de “causar estado”

Aníbal Quiroga León

Abogado. Profesor Principal de Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro de la Asociación Internacional de Derecho Procesal y del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Ex - vocal suplente de la Corte Superior de Justicia de Lima.

1 Antecedentes.

Desde la vigencia del artículo 240⁽¹⁾ de la Constitución Política del Estado de 1979 se definió la acción contencioso-administrativa como aquella **acción de control interórganos** (al decir de Karl Loewenstein) que puede interponer el ciudadano o el administrado contra cualquier acto o resolución de la administración pública en general que “**causa estado**”, lo que ha sido expresamente reiterado en el artículo 148 de la carta política de 1993 en actual vigencia, norma constitucional que a la letra dice:

“Artículo 148.- Las resoluciones administrativas **que causan estado** son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”. (subrayado agregado)

En ese sentido, el artículo 23 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley Orgánica del Poder Judicial en actual vigencia señala que:

“Artículo 23.- La acción contencioso-administrativa de que trata el artículo 240 de la Constitución se rige, en cuanto a sus reglas de competencia, procedencia y procedimiento, por su propia ley”.

La remisión a una ley posterior (reserva legislativa) a que se refiere el artículo 23 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial está cubierta actualmente por lo dispuesto en el TUO del Código Procesal Civil, en cuyo sub-capítulo sexto del capítulo segundo del

título segundo se establecen las reglas a las que se debe sujetar la demanda que se interponga contra actos o resoluciones de la administración (acción contencioso-administrativa), a fin que se declare su invalidez o ineficacia.

Así tenemos:

“Artículo 540.- La demanda contencioso-administrativa se interpone contra acto o resolución de la administración a fin que se declare su invalidez o ineficacia. Se excluyen aquellos casos en que la ley, expresamente, declara inimpugnable lo resuelto por la autoridad administrativa”.

“Artículo 541.- Son requisitos para su admisibilidad que:

1. Se refiera a un acto o resolución que **cause estado**;
2. El acto o la resolución se hayan impugnado en la vía administrativa, agotando los recursos previstos en las leyes respectivas; y,
3. Se interponga dentro de los tres meses de notificado o publicada la resolución impugnada, lo que ocurra primero, o de producida resolución ficta por silencio administrativo.

La admisión de la demanda no interrumpe la ejecución del acto administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en este Código sobre proceso cautelar” (subrayado agregado).

“Artículo 542.- Es competente el Juez Civil del lugar donde se produjo el acto o se dictó la resolución.

(1) Hoy referido al artículo 148 de la Constitución Política del Perú de 1993 en vigencia.

Cuando la resolución objeto de la impugnación es emitida por un órgano administrativo colegiado o autoridad unipersonal de carácter local o regional, es competente en primera instancia la Sala Civil de turno de la Corte Superior. Cuando la impugnación se refiere a resolución suprema o resoluciones emanadas de las asambleas regionales, del Banco Central de Reserva, de la Superintendencia de Banca y Seguros, de la Contraloría General de la República, del Tribunal Fiscal, Tribunal de Aduanas o de los órganos de gestión de la Corte Suprema, es competente en primera instancia la Sala Especializada de la Corte Suprema”.

Finalmente, el artículo 8 del Decreto Supremo No.02-94-JUS, que aprueba el Texto Unico Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, señala los supuestos en los cuales se tendrá por agotada la vía administrativa o vía previa para los efectos de lo dispuesto tanto en el artículo 23 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial como en el inciso 2 del artículo 541 del Código Procesal Civil:

“Artículo 8.- Las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo podrán ser impugnadas ante el Poder Judicial mediante la acción contencioso-administrativa a que se refiere el artículo 23 del Decreto Legislativo No.767 - Ley Orgánica del Poder Judicial.

Para el efecto, ponen fin al procedimiento administrativo:

a) La resolución expedida en última instancia administrativa o cuando se diera ésta por expedida conforme a lo dispuesto en los artículos 99 y 100 de la presente Ley, según corresponda; y,

b) La declaratoria de nulidad de las resoluciones administrativas que hayan quedado consentidas, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 110 de la presente Ley”.

Sobre la base de los antecedentes antes reseñados, resulta pertinente que desarrollemos las bases y conceptos acerca del alcance y real significado constitucional-administrativo del concepto “causar estado” contenido en nuestro ordenamiento jurídico

constitucional, administrativo y procesal civil.

2 Los actos de la administración pública.

La administración pública es una de las manifestaciones del Estado de Derecho basado en una división de órganos según se describa en la Constitución, en la que los diversos órdenes competenciales son determinados con mayor o menor claridad, distribuyendo el ejercicio legítimo del poder político. El Ejecutivo es el órgano del Estado que tiene la mayor responsabilidad en la administración pública, pero sin duda alguna esa no es una tarea privativa del Poder Ejecutivo. El Poder Legislativo tiene la mayor responsabilidad en la actividad legislativa del Estado. Y el Poder Judicial tiene la mayor responsabilidad en la actividad jurisdiccional del mismo Estado. Pero en el fondo, bien visto, las tres grandes manifestaciones del Estado realizan al mismo tiempo, en mayor o menor grado, tareas de administración pública, al lado de los órganos constitucionales autónomos e instituciones autónomas, como, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, el Jurado Nacional de Elecciones, el Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca y Seguros, etc.

Por ello la realidad y funcionamiento de diversos órganos constitucionales autónomos e independientes que, perteneciendo igualmente al Estado, no están insertos en ninguna de sus tres principales manifestaciones (ejecutiva, legislativa y judicial) pero que pueden ser más o menos cercanos o afines a unas u otras y que van a realizar -como todas las manifestaciones del Estado-, sea lo principal o no, al lado de las tareas administrativas, igualmente tareas normativas y judiciales.

Lo expuesto reposa en una bien conocida “teoría de separación de los poderes” que la unánime doctrina del derecho constitucional ha atribuido a Carlos María de Secondat, Barón de Montesquieu⁽²⁾, y que ahora se halla reformulada por la pacífica teoría del control

(2) MONTESQUIEU, Barón de. *Esprit des lois*. 1, Cap. VI. *Il n’y a point de liberté si la puissance de juger n’est pas séparée de la puissance législative et de l’executive*. Citado por QUIROGA LEON, Aníbal. *Las Garantías Constitucionales de la administración de Justicia*, En: *La Constitución Diez Años Después*; Fundación Naumann, Lima, 1989.

inter-órganos e intra-órganos de Karl Lowenstein⁽³⁾, bajo la idea aristoteliana de que “sólo el poder controla al poder”, por lo que el poder absoluto previo a la conformación de Estado de Derecho se diluía con su división absoluta y el establecimiento de mecanismos de controles de sus partes entre sí (“pesos y contrapesos”; *checks and balances*, etc.).

El concepto de administración pública, como hemos señalado en los puntos anteriores, está referido a las atribuciones que la Constitución confiere a los diferentes órganos que la conforman, sin distinguir en ello el nivel que tengan dentro de la jerarquía o niveles de órganos de la administración pública, o del órgano del Estado del que provengan las diversas actividades administrativas. En tal sentido, al margen de la tarea primordial que tenga designado realizar por la Constitución un determinado órgano del Estado, también realiza las otras dos atribuciones de modo claro.

La manifestación de las funciones legislativas, administrativas o jurisdiccionales de la administración pública se da a través de los denominados **actos administrativos**, esto es, los actos jurídicos de la administración pública, las declaraciones de voluntad unilaterales tomadas por cualquiera de los órganos y organismos que conforman la administración pública, y que suponen que ésta sea el sujeto activo de lo que determine por el sólo hecho de ser el ente que se encarga de manifestar la voluntad del Estado respecto a situaciones diversas, ya sean de carácter general o de carácter particular.

Los actos administrativos pueden ser de dos tipos: (i) aquellos que tienen efectos particulares; y, (ii) aquellos que tienen efectos generales, efectos normativos generales (es decir, actos legislativos derivados), tales como decretos supremos reglamentarios, resoluciones supremas de efectos generales, resoluciones ministeriales, resoluciones directorales, sub-directorales,

etc., valen decir, todos aquellos actos administrativos destinados a generar una normativa genérica que no contengan un acto administrativo de efectos intersubjetivos, y que constituyan en esencia leyes en sentido material, aunque no lo sean en sentido formal, según la muy conocida diferenciación de Karl Lowenstein⁽⁴⁾; esto es, verdaderas normas legales en sentido material y que por ello son denominadas por la doctrina como legislación derivada o leyes ejecutivas emanadas de la administración pública.

En consecuencia, resulta incuestionable que la administración pública tiene por finalidad esencial ejecutar actos y hechos de la administración, mediante los actos jurídicos-administrativos de efectos particulares o mediante los hechos administrativos discrecionales con trascendencia jurídica (decisiones de la autoridad administrativa); y al mismo tiempo tiene una labor legislativa “derivada” al poder expedir actos administrativos de alcance general (reglamentos) con contenido material de ley e insertos dentro del ordenamiento jurídico de conformidad y dentro de su rango legislativo correspondiente. Asimismo, tiene una facultad jurisdiccional administrativa en los procesos administrativos que lleva de acuerdo con sus diversos órdenes competenciales, pudiendo hablarse de una “justicia (o jurisdicción) administrativa”, sólo que ésta siempre estará bajo el control del Poder Judicial mediante la acción contencioso-administrativa que prevé el artículo 148 de la Carta Constitucional de 1993, salvo las muy contadas excepciones de los “casos políticos no judiciales”.

3 La jurisdicción administrativa.

Por jurisdicción puede hablarse, desde la teoría general del proceso⁽⁵⁾, en una doble acepción: en sentido lato⁽⁶⁾ y en sentido estricto⁽⁷⁾. La diferencia

(3) LOWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*; 2da. Ed., Barcelona, 1970; Citado por GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, 3ra. Edición. Madrid: Civitas, 1985.

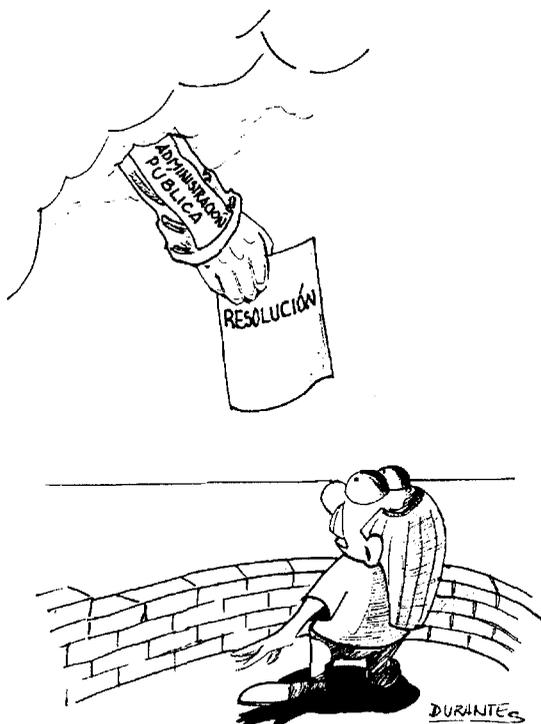
(4) LOWENSTEIN, Karl. Op.cit.

(5) QUIROGA LEON, Aníbal. *Conceptos Básicos en el Estudio del Derecho Procesal: a propósito de la Ciencia del Proceso*. En: *Revista de Derecho*, No. 40, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Diciembre 1996.

(6) Su definición sería: Por jurisdicción (*iuris-dictio*=decir derecho) puede entenderse toda declaración de Derecho que se hace en nombre del Estado en un caso concreto para la determinación de un conflicto o de incertidumbre de derecho, entre sí y los particulares, o entre los particulares entre sí.

(7) Su definición sería: Por jurisdicción (*iuris-dictio*=decir derecho) debe entenderse la posibilidad del Poder Judicial, en nombre del Estado, de decir el derecho que corresponda en un caso concreto en la determinación de un conflicto o de incertidumbre de Derecho entre los particulares, o entre los particulares y el Estado por medio de la administración pública.

radica, en puridad, en que la jurisdicción que no es la del Poder Judicial (la administrativa, la privada, la arbitral, la asociativa, la política, etc., con excepción de la "jurisdicción militar" por expresa previsión constitucional, artículo 139, inciso 1., 2do. párrafo) normalmente se encuentra sujeta al posterior control judicial (con las muy contadas excepciones de los reconocidos casos "no judiciales", básicamente referidos a excepcionales decisiones políticas o de política exterior que no pueden, por su naturaleza, ser materia de controversia en un estrado judicial); en tanto que la jurisdicción del Poder Judicial no es recontrovertible y, por ende, es la única que genera el efecto y la cualidad de la **cosa juzgada**, también por expreso mandato constitucional⁽⁸⁾.



Nada obsta entonces para que la administración pública realice una tarea verdaderamente jurisdiccional en el orden administrativo; esto es, conozca de una controversia concreta o de orden particular entre su realidad administrativa y los particulares, o entre

particulares arbitrando una controversia entre éstos; interprete y aplique el derecho pertinente a dicho caso concreto tal como lo haría cualquier juez (no hay diferencia entre una y otra actividad), con las mismas facultades, alcances interpretativos y de aplicación de la ley sustantiva y procesal⁽⁹⁾. La diferencia con la "jurisdicción judicial", es que la "jurisdicción administrativa" no es terminal o definitiva, pues es casi siempre susceptible de posterior control judicial que sí determina una conclusión terminal.

La emisión de un acto administrativo supone muy claramente que los órganos de la administración pública, en ejercicio de las facultades que les confiere la Constitución y el Texto Unico Ordenado de la Ley General de Procedimientos Administrativos, están ejerciendo la jurisdicción administrativa, entendida ésta dentro de los alcances de lo expuesto en el presente acápite.

La jurisdicción administrativa es, entonces, la facultad de todo órgano que es parte de la administración pública de "decir derecho" a un caso concreto de orden administrativo, con efectos intersubjetivos (inter-partes), lo que requiere que el órgano emisor del acto administrativo, luego de apreciar el hecho que será materia de la declaración que se expida, lo interprete dentro de los alcances de las normas legales vigentes y lo sancione como legal o no. No es ajena a la jurisdicción administrativa la interpretación de las normas que deberá aplicar, bajo cualesquiera de los métodos que la hermenéutica jurídica reconoce, aplicar analogías, cubrir deficiencias o defectos en la ley frente a la resolución de casos concretos e, inclusive, hacer interpretaciones integradoras frente a los vacíos y lagunas normativas, respetando sin duda los principios generales del Derecho y los presupuestos y presunciones jurídicas que el ordenamiento jurídico reconoce, admite y aplica diariamente.

No obstante lo anterior, debemos dejar plenamente establecido que la facultad de inaplicación de las normas legales por colisión constitucional -control

(8) La cualidad que la doctrina de la teoría general del proceso le reconoce a la cosa juzgada (*res iudicata*) se define en tres aspectos: su inimpugnabilidad, su inmutabilidad y su coercibilidad; atributos de los que no goza, normalmente, una decisión de la justicia administrativa. Ver QUIROGA LEON, Aníbal. *Las Garantías Constitucionales de la administración de Justicia*; Op.Cit.

(9) En realidad la única facultad de la cual no goza aquel Juez que no sea del Poder Judicial es la de realizar la función del control judicial de las leyes que prevé la concordancia de los artículos 138, 2do. párrafo de la Constitución y el artículo 14 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, potestad restringida de modo exclusivo y excluyente para los Jueces del Poder Judicial.

constitucional de orden judicial por *judicial review* o “control judicial de la constitucionalidad de las leyes”- se encuentra exclusivamente reservada de modo restrictivo a los jueces del Poder Judicial, y sólo en el ejercicio de la función jurisdiccional -entendida ciertamente en su sentido estricto-, y denominado por la doctrina constitucional como el “control difuso de la constitucionalidad de las Normas”, que se halla contenido en el artículo 138, segunda parte, de nuestra carta constitucional en el capítulo referido al Poder Judicial.

4 Sistemas de control de la administración.

Tradicionalmente se considera que los actos administrativos, hechos de la administración y actos de gobierno gozan de una condición privilegiada dentro del ordenamiento jurídico, de forma tal que se presume su validez y se les otorga eficacia inmediata. Sin embargo, ello no exime a la administración pública de responsabilidad ante la ley y los administrados por tales actos. Si bien la doctrina reconoce en forma unánime el principio de eficacia de los actos administrativos; ello no quiere decir que los administrados carezcan de protección cuando el ejercicio de dicho poder excede los marcos legales establecidos.

Hoy en día, se considera como valores superiores del ordenamiento jurídico aquellos derechos, libertades y garantías que el Estado reconoce a los ciudadanos y entidades que conforman la sociedad civil. Los administrados, por tanto, tienen el derecho de cuestionar ante el organismo competente los actos administrativos que pudieran generar tratamientos arbitrarios, discriminatorios o desproporcionados con relación a sus fines.

La historia del derecho administrativo nos muestra dos sistemas de competencia que pueden considerarse típicos en cuanto al control de la actividad administrativa:

a) El **modelo administrativo o sistema francés**, donde un organismo de la propia administración, que forma parte del Poder Ejecutivo pero es independiente

del órgano administrativo que decidió, es el que revisa en forma plena y definitiva la impugnación planteada por el particular. Su origen se remonta al derecho francés del siglo pasado donde, producto del desprecio y desconfianza por los órganos jurisdiccionales, los procesos contencioso administrativos eran resueltos (hasta la fecha lo son) por órganos del aparato administrativo. Cabe señalar además que, según el concepto francés de división de poderes, el aparato judicial no debe interferir en los asuntos relativos a la administración pública pues de otro modo se alteraría el principio de equilibrio de poderes.

b) El **modelo justicialista o sistema anglosajón**, en el cual la atribución del control corresponde a los jueces del Poder Judicial, que es el organismo competente para revisar los pronunciamientos de la administración que sean impugnados por los particulares.

En el Perú hemos adoptado sin duda alguna el modelo justicialista, en el cual está reservado de modo exclusivo y excluyente al Poder Judicial ejercitar el control normativo de legalidad y/o de constitucionalidad de los actos y hechos de la administración pública⁽¹⁰⁾; siendo el único órgano del Estado con capacidad de derogar una norma de legislación derivada de carácter general, único también con capacidad de declarar la inaplicación de una ley a un caso judicial concreto, -*judicial review*, “control difuso”, “sistema americano de justicia constitucional” o control judicial de la constitucionalidad de las leyes-, (artículos 138, segunda parte, de la Constitución y 14 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial) y único para la determinación de la impugnación de un acto administrativo con efecto particular por medio de la acción contencioso-administrativa. Lo primero mediante una sentencia con efectos generales (*erga omnes*) en un proceso judicial de orden constitucional de acción popular, lo segundo dentro de los límites de la institución del control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el procedimiento estatuido en el artículo 14 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de una sentencia judicial de fondo en un caso concreto de colisión de leyes con las normas de la Constitución, según la determinación judicial; y lo tercero en el caso de una sentencia judicial

(10) Véase para este efecto, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963.

en una acción contencioso-administrativa frente a una reclamación particular de un acto administrativo, o hecho de la administración, de efectos particulares, y sólo a petición del ciudadano que ha sido desatendido por la administración pública, legitimado para tal efecto. Todos esos son instrumentos del derecho procesal constitucional.

5 La acción contencioso - administrativa: “causar estado”.

Las resoluciones administrativas no tienen carácter inmutable, ya que tales decisiones administrativas están siempre supeditadas a las circunstancias de hecho que las motivan; por eso se afirma que no tienen autoridad de cosa juzgada como ocurre en el caso de las resoluciones judiciales, sino de “cosa decidida”⁽¹¹⁾. No pueden ser cambiadas de ordinario por la administración pública (ya que ya está decidido), pero podrían ser modificadas (ergo, no gozan en principio de la inmutabilidad de los fallos judiciales finales) por la autoridad judicial en la acción contencioso-administrativa, si ésta se plantea en la debida forma que la ley de la materia describe y prevé (Ver Supra No. III.1.).

Se entiende que un acto
o resolución causa estado
cuando el mismo contenga
derechos subjetivos
de orden particular

Nuestro ordenamiento constitucional considera implícitamente el principio universal de la impugnabilidad ilimitada de los actos y resoluciones administrativas ante el Poder Judicial, salvo los casos expresos y excepcionales de no judicialidad de los actos administrativos (p.e. las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de selección y

destitución de magistrados, o las del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral), y reconoce el sometimiento general de la administración en garantía del control de la constitucionalidad y legalidad de sus actos. Como ya se explicó, por excepción se excluyen los casos en que expresamente la Constitución⁽¹²⁾ o la ley declare que el acto o resolución administrativa no es susceptible de ser controlada en sede judicial, o que la condición de “no judicialidad” surja de la cualidad o naturaleza del acto o resolución cuestionada.

Si un particular fuera afectado en su derecho subjetivo o en su interés legítimo por un acto administrativo o en sus derechos subjetivos por un hecho, puede interponer contra ellos, en sede administrativa, los recursos o reclamos que le permite el ordenamiento jurídico vigente. Si el recurso o reclamo se resuelve en forma estimatoria, es decir, si la decisión administrativa satisface las pretensiones del particular, éste no tiene razón ni intérpretes para obrar para seguir cuestionando el acto administrativo o para forzar una solución judicial que ya logró en sede administrativa. Ahora bien, si se presenta el supuesto contrario, vale decir si la decisión administrativa es desestimatoria, contraria a las pretensiones del particular, a éste -y sólo a éste- le queda la posibilidad de acudir a la vía judicial en uso de la acción contencioso administrativa que es, en puridad, una acción de control constitucional del Poder Judicial sobre los actos y hechos de la administración pública que “causen estado”. El órgano judicial interviene en estos casos, entonces, de modo **residual** (sólo a petición del administrado, nunca de la administración pública), y de manera **supletoria**, es decir, en defecto de la satisfacción que ha sido negada por el propio accionar de la administración pública. Allí donde la administración pública quiere afectar al ciudadano, lo hace directamente por medio del *ius imperium* de que goza en los actos y hechos de la administración, sin necesidad de acudir a autoridad ninguna; y allí donde

(11) Tal diferenciación, entre “cosa juzgada” y “cosa decidida” no existe en la Teoría del proceso, y más parece ser una construcción artificial que real. Bien visto, no hay diferencia semántica entre ambas acepciones. La “cosa juzgada” (*res iudicata*) es aquella cualidad de la sentencia judicial que la hace inimpugnable, inmodificable e inmutable. Sin embargo, la propia doctrina de la cosa juzgada admite la diferencia entre la cosa juzgada formal y la cosa juzgada material; y, por otro lado, una decisión administrativa lesiva a un ciudadano, con el plazo de caducidad vencido, es también inimpugnable, inmutable e inmodificable por la voluntad del afectado lesionado que no decide cuestionar el fallo administrativo en sede judicial (principio procesal de la “libertad de la demanda”).

(12) “No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces”. Artículo 142 de la Constitución Política del Perú.

la administración pública satisface al ciudadano en su prestación, éste carecerá de legítimo interés para obrar contra el acto o hecho administrativo que le es favorable.

La acción contencioso-administrativa de que trata el artículo 148 de la Constitución es una acción que se define, en su naturaleza jurídica, como una acción constitucional de control de la legalidad y constitucionalidad del Poder Judicial sobre los actos y hechos administrativos de carácter y efecto particular en los ciudadanos por parte de la administración pública. Allí, en el núcleo de la naturaleza jurídica, es que se halla el concepto de “causar estado” en tanto define a los actos y hechos de la administración de efecto y carácter subjetivo y particular sobre los administrados (le causan *status* jurídico en su esfera de intereses, le afectan el *status* jurídico de sus derechos subjetivos) en contraposición con los actos y hechos normativos de la administración pública que, precisamente, “no causan estado” directo por ser de carácter objetivo, *erga omnes*, genéricos. En consecuencia, la definición constitucional de “causar estado” que actualmente se halla en el artículo 148 de la Constitución se refiere, sin duda alguna, a la definición de su naturaleza y sentido jurídico (actos y hechos -actividad- de la administración pública que afecta los derechos subjetivos o particulares de los ciudadanos), y que por tal motivo, legitiman de modo activo a éstos -y sólo a éstos o quienes de ellos deriven legítimamente su derecho- a recurrir al Poder Judicial. Nada dice, ni corresponde a este estado de la definición, respecto de las condiciones del ejercicio de la acción que es materia de desarrollo legislativo y conceptual por la ley, y ya no por la Constitución.

En efecto, la operatividad del ejercicio de esta acción contencioso-administrativa, determina que la demanda se interponga contra todo acto o resolución de la administración pública que “causa estado”, esto es -ya lo hemos visto-, que afecte los derechos subjetivos de los particulares, a fin de que se declare su invalidez o ineficacia, concediéndose al mismo tiempo por la autoridad judicial la prestación material objeto del reclamo administrativo originario y que la

autoridad administrativa ha denegado de modo previo. Por lo tanto, el objeto mediato de la acción contencioso-administrativa es lograr que el Poder Judicial controle la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones administrativas de efectos intersubjetivos, esto es, de carácter particular (he ahí la definición de “causar estado” que contiene el precepto constitucional que le da sustento); en tanto que el objeto inmediato de la misma será la expectativa del administrado demandante de obtener de la autoridad judicial lo que le ha sido previamente negado por la autoridad administrativa.

Rubio y Bernaldes⁽¹³⁾ precisan por un lado que la acción contencioso-administrativa tiene por finalidad recurrir ante el órgano jurisdiccional a fin que revise la adecuación al sistema jurídico de las decisiones administrativas que versan sobre derechos subjetivos de las personas. Por eso, concluyen, que esta acción es garantía de la constitucionalidad y legalidad de la actuación de la administración frente a los justiciables.

Si bien es cierto la norma constitucional nos da como único requisito para la interposición de la acción contencioso-administrativa, el que la resolución materia de cuestionamiento haya “causado estado”⁽¹⁴⁾; este proceso constitucional se encuentra legislado -ciertamente de modo impropio- dentro del Código Procesal Civil, y allí encontramos una serie de requisitos de procesabilidad de la acción, de condiciones de la acción, que la ley impone por razones diversas, pero que distan mucho del concepto de “causar estado” al que se refiere la Constitución y que es objeto de nuestro análisis. Estos requisitos de la acción, o condiciones de la acción en propiedad deben ser cumplidos a fin que el juez que resuelva la viabilidad de la causa decida. Entre estos aspectos se halla la exigencia, de orden pragmático antes que conceptual, de que el acto o resolución objeto de la impugnación y que causa *status* jurídico en la esfera de intereses del administrado, haya sido adecuadamente recurrido o impugnado en la propia vía administrativa, de modo previo a la solicitud de intervención judicial, debiendo por tanto agotarse los recursos previstos en las leyes respectivas como

(13) RUBIO, Marcial y BERNALDES, Enrique: *Constitución y Sociedad Política*. Lima: Mesa Redonda, 1985. p.424.

(14) Causar estado significa que tenga efectos particulares e intersubjetivos.

requisito de procesabilidad de la acción contencioso administrativa.

Se tendrá por agotada la vía administrativa o por cumplida con vía previa para los efectos de la procesabilidad de la interposición de la acción contencioso-administrativa, cuando se hubiera expedido resolución en la última instancia administrativa; o se diera ésta por expedida de conformidad con los artículos 99 y 100 del Decreto Supremo No.02-94-JUS que aprueba el TUO de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, o cuando se hubiere declarado la nulidad de resoluciones consentidas a que se refiere el artículo 110 de la misma norma.

Cabe señalar que el requisito del agotamiento de las vías previas como requisito de procesabilidad de la acción contencioso administrativa no es sinónimo ni igual al de causar estado. Es muy frecuente el error de concepto de confundir el uno por el otro. ¿Cuál es la razón de ser del concepto de “causar estado”? Pues no otro que el de definir los actos susceptibles del control constitucional por medio de la acción contencioso-administrativa: aquellos actos y hechos de la administración pública que afectan la esfera jurídica del administrado, negándole una prestación, desconociéndole un derecho, o estableciendo una restricción o gravamen al mismo. ¿Cuál es la razón de ser de la exigencia del requisito de procesabilidad del agotamiento de las vías previas? El permitir que el ciudadano satisfaga su pretensión antes de ir al Poder Judicial, desjudicializar en un primer momento la acción de control constitucional, y dar oportunidad a que la propia administración pública, en sus instancias superiores, repare los defectos de su justicia administrativa. Es una razón pragmática, y no conceptual, y por ello se le denomina “requisito de procesabilidad” o “condiciones de la acción”. Que un acto o resolución cause *status* jurídico en el demandante, para poder ser atacado por medio de esta acción en el Poder Judicial, no significa que se han interpuesto en sede administrativa todos los recursos que permite el ordenamiento jurídico vigente ni tampoco una decisión final contra la cual nada puede argüirse en sede administrativa. Se entiende que un acto o resolución causa estado cuando el mismo

contenga derechos subjetivos de orden particular.

Lo anterior se corrobora aún más, cuando el artículo 541 del TUO del Código Procesal Civil - citado en el punto I.3.-establece ambos conceptos en dos incisos diferentes. Si los conceptos fueran sinónimos, no tendría sentido (y sería un absurdo legal) dos previsiones legales distintas para un mismo aspecto. Pero, creemos con todo fundamento que la ley citada recoge precisamente, con acierto, la diferencia jurídica y los alcances interpretativos de los conceptos causar estado (artículo 541, inciso 1), y agotamiento previo de los recursos impugnativos previstos en la ley de la materia (artículo 541, inciso 2); donde, reiteramos, lo primero se refiere a la naturaleza jurídica de la institución (competencia material), en tanto que la segunda alude a las condiciones de la acción, o de su procesabilidad (competencia procesal), y no deben ser objetos de confusión jurídica, procesal ni, menos, jurisdiccional.

6 Conclusiones.

a) La administración pública está conformada por todos aquellos órganos y organismos de los cuales se componen los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y además de ellos de los denominados órganos constitucionales autónomos, esto es, los órganos cuyo origen data en la carta constitucional.

b) La administración pública se expresa a los “administrados” mediante actos y disposiciones, que son la manifestación de voluntad del Estado, a través de sus poderes, instituciones, órganos o funcionarios autorizados, para regular las actividades de los particulares sujetos a la jurisdicción de cada uno de ellos. Estos actos pueden ser de dos tipos: (i) aquellos que tienen efectos particulares; y, (ii) aquellos que tienen efectos generales.

c) Además de las atribuciones de las cuales están facultados los diferentes órganos y organismos de la administración pública, estos tienen la facultad de conocer y resolver en la vía administrativa las pretensiones de los particulares frente a la administración pública. Al evaluar e interpretar para

esta labor las normas legales, la administración pública esta ejerciendo la denominada “jurisdicción administrativa”, la misma que ejerce con las mismas facultades que cuando el Poder Judicial ejerce la jurisdicción ordinaria, exceptuando la del control difuso de la constitucionalidad de las normas, que conforme a lo previsto en el artículo 138 de la Constitución Política del Estado y el artículo 14 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, está reservada a los magistrados del Poder Judicial en ejercicio de la función jurisdiccional, entendiendo dicho término en sentido restringido.

d) En el derecho comparado encontramos básicamente dos sistemas de competencia y control de la actividad administrativa, ambos plenamente diferenciables entre sí, conocidos como (i) sistema francés o modelo administrativo; y, (ii) sistema anglosajón o modelo justicialista. Mientras que en el primero de los nombrados el control de los actos administrativos se confiere a un organismo administrativo; en el segundo dicha atribución se le otorga al Poder Judicial. Sin embargo, uno y otro, a través de su evolución, han venido a coincidir, ya que más allá de la ubicación institucional del órgano de control, ambos vienen a identificarse en lo esencial que es la independencia del órgano y su no-subordinación al poder controlado.

e) En el Perú, donde se ha adoptado el modelo justicialista de control de los actos administrativos, es el Poder Judicial el órgano encargado de ejercer el control de la constitucionalidad y legalidad de las normas legales de legislación reglamentaria o derivada y de efectos generales mediante la acción popular contenida en el inciso 5 del artículo 200 de la Constitución Política del Estado; y de determinar si los actos administrativos de efectos particulares son o no legales y/o constitucionales, mediante la resolución de las acciones contencioso-administrativas, cuyo origen se encuentra en el artículo 148 de la Constitución Política del Estado y respecto de las cuales el único legitimado a interponerla es el sujeto que se ve afectado con el acto administrativo cuestionado. Cabe señalar que el Poder Judicial también tiene la facultad del control difuso o judicial de las leyes y normas con rango de

ley, mediante su inaplicación a un caso concreto, conforme a lo establecido en el artículo 138 de la Constitución.

f) Un acto administrativo expresado por la autoridad administrativa -o un hecho de la administración-, tiene como sujeto activo a la autoridad administrativa que lo emita, expida o ejecute. Ante la emisión de una resolución administrativa de efectos particulares, los afectados con el proceder de la administración pública tienen la posibilidad de acceder al Poder Judicial mediante la interposición de una acción contencioso-administrativa.

g) La acción contencioso-administrativa, definida por la doctrina como una acción de control de los actos administrativos de la administración pública por parte del órgano jurisdiccional, tiene por objeto fundamental mantener el orden público en las decisiones que produce el aparato administrativo del Estado como consecuencia del exceso de su poder, garantizando a los particulares un legítimo derecho de revisión de tales decisiones y la existencia de un Estado de Derecho.

h) El artículo 148 de la Constitución establece que las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de ser impugnadas mediante la acción contencioso-administrativa; la misma que, no obstante ser un proceso de naturaleza constitucional y pertenecer al campo de estudio del derecho procesal constitucional, ha sido legislativamente desarrollada en los artículos 540 al 545 del Código Procesal Civil, donde se establecen los límites y condiciones para el ejercicio de dicha acción constitucional. En tal sentido, el particular que se vea afectado por una resolución administrativa de carácter particular, podrá por medio de esta acción de control judicial sobre los actos administrativos de efectos subjetivos particulares (a ello se refiere la Constitución cuando expresa “causar estado”), y luego de agotar la vía administrativa previa e interna como presupuesto de procesabilidad ineludible conforme lo reconoce la pacífica y unánime doctrina del Derecho Administrativo, acudir al Poder Judicial a fin de impugnar la mencionada resolución y obtener por medio de su petitorio la misma prestación que

administrativamente le ha sido negada, sólo que esta vez a través de una sentencia judicial⁽¹⁵⁾.

i) La propia legislación de la materia, al normar los requisitos para la interposición de una acción contencioso-administrativa, precisa de modo separado, de un lado la necesidad que el acto administrativo impugnado haya "causado estado" (refiriéndose con ello a la naturaleza jurídica de la institución o competencia material), y de otro lado, que se hayan agotado los recursos previstos en la legislación pertinente (aludiéndose con ello a un presupuesto procesal de la acción).

j) El concepto de causar estado es un concepto del derecho administrativo, independiente del presupuesto procesal de agotamiento de la vía administrativa, que pertenece al derecho procesal. El primero de los conceptos antes mencionados se refiere a una cualidad intrínseca o sustantiva de un acto o resolución administrativa, esto es al efecto o consecuencia jurídica que un acto o resolución administrativa puede tener en los administrados, sin importar que dicho acto o resolución constituya la resolución final de un proceso administrativo que puede causar estado. AE

(15) De allí que la acción contencioso-administrativa se defina en la doctrina del Derecho Procesal Constitucional como una acción de control del Poder Judicial sobre la actividad administrativa de la administración pública en actos y hechos administrativos de efectos intersubjetivos.