

EL CONTROL JURÍDICO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE DERECHO

Saulo Yared Martínez Zambrano¹

Fecha de publicación: 01/10/2014

Sumario: Introducción. **1.** Acción contenciosa administrativa y Garantía de la tutela jurisdiccional efectiva. **2.** Plenitud del Control Jurisdiccional. **3.** Control judicial y el principio de razonabilidad de los actos administrativos. **4.** Control judicial y el principio de proporcionalidad de los actos administrativos. CONCLUSIONES.

Introducción

Plena jurisdicción o recurso de exceso de poder², son algunas de las nominaciones como también se le denomina al control jurídico ejercido por el Poder judicial de las acciones de la administración pública, que se ejerce por medio de la justicia o acción contenciosa administrativa, acorde con las limitaciones preestablecidas de la función administrativa en el Estado de Derecho. Este control judicial se basa fundamentalmente en mantener el equilibrio entre autoridad y libertad del ciudadano frente al intervencionismo, intensificación de las funciones administrativas y las potestades administrativas, con el objeto de garantizar las libertades del ciudadano o administrado. En efecto, en el Estado de Derecho conforme al principio de separación de poderes, corresponde a los tribunales dentro de su función de dirimir los conflictos, la trascendental labor de controlar los abusos del ejercicio del poder, un control inter orgánico horizontal no

¹ Abogado con estudios de Maestría en Derecho Constitucional en la “Universidad Nacional Federico Villarreal”.

² Fix Zamudio, Héctor “Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano”, México, El Colegio Nacional, 1983, página 64.

político, basado fundamentalmente en la contención de poder frente a la administración (*cheks and balances*), bajo el principio de legalidad, sin afectar las funciones administrativas o legislativas que le son propias a la Administración dentro de los límites del derecho. En el presente artículo desarrollare algunas características o alcances de cómo se ejerce el control jurisdiccional como manifestación de la tutela jurisdiccional efectiva que brinda el Estado en el Estado de Derecho, frente a la administración mediante la justicia contencioso administrativo. Que, en nuestro ordenamiento jurídico por mandato del artículo 148 de nuestra Constitución, dicha acción, contencioso administrativa se conduce tanto a realizar, tanto el control de las actuaciones de administración pública sujetas al derecho administrativo como a la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

1. Acción contenciosa administrativa y Garantía de la tutela jurisdiccional efectiva

La acción contencioso administrativa constituye una garantía del derecho a la tutela jurisdiccional de los particulares respecto de los actos administrativos emanados por la administración pública, mediante ella se tiende a poder cuestionar la legitimidad o validez del acto u omisión administrativo, que vulnera un derecho subjetivo. Señala Ledesma Narváez, “*El contencioso administrativo se configura como una manifestación de la más genérica función jurisdiccional que tiene como fin primordial tutelar situaciones jurídicas intersubjetivas, restablecimiento de la integridad de los derechos e intereses de los ciudadanos*”.³ En el aspecto material, el contencioso administrativo es definido como toda controversia sobre la legitimidad de un acto administrativo de la administración cualquiera sea el tribunal que conozca de ella, que de forma alguna restrinjan el derecho de defensa del ciudadano frente a la Administración. En ese sentido, mediante el control judicial de la jurisdicción contencioso administrativa, los ciudadanos o administrados exigen que se establezca, un proceso de revisión de la legalidad de los actos administrativos sujetos a derecho público, ante la existencia de un contradictorio y el cuestionamiento de la legalidad del acto administrativo, no obstante, para ello, las vías de resarcimiento que plantee la norma, se exige una serie de requisitos previos a la impugnación del acto administrativo dado que los actos administrativos gozan de la presunción

³ Ledesma Narváez Marianella, Revista Oficial del Poder Judicial, Año 3 , N° 5/2009, publicado en <http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/04f0310045957b5a97a8d77db27bf086/11.+Jueces+-+Marianella+Ledesma+Narvaez.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=04f0310045957b5a97a8d77db27bf086>; página 173.

de legalidad y dictado dentro de la buena fe. Siendo que, mediante el proceso contencioso administrativo, la carga de la prueba de la ilegalidad o arbitrariedad corresponde al administrado. Respecto de esta tutela García Enterría, señala que mediante ella, “*lo que se busca es eliminar zonas de la administración pública exentas de control jurídico*”⁴, que generen inmunidad o arbitrariedad que perjudique las libertades de los ciudadanos. En ese sentido prescribe el Artículo 20 de la Ley 27584 – Ley que regula el proceso contencioso administrativo- Requisitos especiales de admisibilidad

Sin perjuicio de lo dispuesto por los Artículos 424 y 425 del Código Procesal Civil son requisitos especiales de admisibilidad de la demanda los siguientes:

1. El documento que acredite el agotamiento de la vía administrativa, salvo las excepciones contempladas por la presente Ley.

2. En el supuesto contemplado en el segundo párrafo del Artículo 119 de la presente Ley, la entidad administrativa que demande la nulidad de sus propios actos deberá acompañar el expediente de la demanda. (Supuesto conocido como acción de lesividad)

En efecto, conforme prescribe la constitución, la impugnación judicial está condicionada a que las resoluciones administrativas hayan causado estado, dando paso a que la administración pública pueda generar sus propios mecanismos de control, como el de la nulidad de oficio (Art 202 de la Ley 27444)

2. Plenitud del Control Jurisdiccional

En ese sentido, el problema se reduce al control de la juridicidad, en la cual el órgano jurisdiccional de lo contencioso administrativo tiene la función específica de ajustar a derecho los actos de la administración pública, determinando así la eficacia del orden jurídico. Salvo el control de la potestad reglada o discrecional, respecto de la motivación de los actos administrativos emanados por la administración pública, o la simple interpretación contraria a Ley acusada por el administrado, el control jurídico, no solo permite la nulidad del acto administrativo sino también el restablecimiento del derecho, en tanto advierte la adecuada la aplicación e interpretación de una norma jurídica, conforme a los principios de razonabilidad o proporcionalidad aplicados al acto discrecional que

⁴ Citado por Cordon Moreno Faustino, “El control Judicial del uso por la administración de sus facultades discrecionales” Revista Jurídica de Castilla y León N° 1 setiembre 2003, publicado en <http://www.jcyl.es/web/jcyl/binarios/794/650/RJ1-08-F.Cordon.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8>

sustentan los actos administrativos, en salvaguarda del principio de legalidad. En el Estado de Derecho, como afirma DUVERGER, el principio de legalidad además de ser el elemento ancilar del control judicial, “supone una jerarquía de órganos y normas, donde las inferiores deben conformarse a las superiores, y de ese modo, el control de legalidad se traduce en observar tal conformidad o disconformidad y sus consecuencias”⁵ En ese sentido, corresponde al control jurídico realizar la interpretación de la norma conforme al ordenamiento jurídico legal o comunitario según su caso, como también, pero no de forma exclusiva, sino solo necesaria la interpretación constitucional en caso la existencia de una norma ordinaria atacada de inconstitucional, a fin de pronunciarse sobre la defensa del orden constitucional, a que se encuentra encomendado el Juez, pronunciándose en su caso en un sentido determinado de la norma administrativa cuestionada o excluyéndole de algún significado en caso de la aplicación del control difuso, estimando o de desestimando, las impugnaciones administrativas. En ese sentido, las pretensiones de declaración de nulidad de actos administrativos, reconocimiento o restablecimiento de derecho que se prescriben como acciones contencioso administrativas en el artículo 5 de la ley 27584, constituyen los efectos mas característicos del principio de plenitud del control jurisdiccional de los actos administrativos reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico.

3. Control judicial y el principio de razonabilidad de los actos administrativos

Dado el control de la discrecionalidad que también tiene su justificación en el propio Estado de Derecho, en donde la administración goza de libertad para decidir sobre actos no reglados, El control jurídico debe buscar la congruencia de la decisión discrecional con la realidad objetiva a la que se aplica y el carácter razonado del ejercicio de la discrecionalidad; esto es la exigencia de la motivación.⁶ En ese sentido, las actuaciones administrativas, más allá de la diferencia de posición que representan en ejercicio de sus potestades discrecionales frente al administrado en el eventual conflicto, bajo ninguna justificación burocrática, deben coartar las libertades de los administrados. En efecto, sus decisiones deben encontrarse respaldadas de toda consistencia lógica con los derechos de los administrados o en todo caso de utilidad o interés general. Toda vez, que,

⁵ Duverger, Maurice; “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”, Barcelona, Ediciones Ariel, 5ta edición española, 1970, página 238.

⁶ **Escribano Collado**, Pedro; “Técnicas del Control Judicial de la Actividad administrativa, citado por Mayora Alvarado Eduardo, en tesis sobre “Control Jurisdiccional de la Legalidad” — Universidad Autónoma de Barcelona

“el acrecentamiento de las funciones del estado moderno al asumir tareas económicos – sociales irrenunciables, debe hacerlo sin desmedro de las libertades públicas a las que debe servir”⁷. En el estado de derecho se prescribe, de que los actos discrecionales de la administración, (...) exige que éstos sean motivados; es decir, que se basen necesariamente en razones y no se constituyan en la mera expresión de la voluntad del órgano que los dicte⁸., “no deben ser contrarias a la realidad y, en consecuencia, no pueden contradecir los hechos relevantes de la decisión. Más aun entre ellas y la decisión necesariamente debe existir consistencia lógica y coherencia”.

4. Control judicial y el principio de proporcionalidad de los actos administrativos

Una determinada medida o actuación infringirá el principio de proporcionalidad⁹; por inútil, si apreciada, a priori, se muestra absolutamente incapaz para lograr la consecución del fin propuesto; por innecesaria, si existen de manera evidente otras alternativas menos gravosas e, igualmente, eficaces; por desequilibrada o desproporcionada en sentido estricto, si genera de manera patente mas perjuicios que beneficios en el conjunto de derechos, bienes o intereses en conflicto. En ese sentido, nuestro Tribunal Constitucional señala respecto a la proporcionalidad, supone que el Tribunal deberá evaluar todas las posibilidades fácticas (idoneidad y necesidad), a efectos de determinar si, efectivamente, en el plano de los hechos, no existía otra posibilidad menos lesiva para los derechos en juego que la decisión adopta. (caso Hugo Celino Perales de Expediente N° 3567-2005-AA/TC). Siendo pues, necesario que el control de los actos administrativos como de los actos materiales sustentados en actos administrativos, verifique la necesidad y utilidad de las medidas adoptadas a fin de garantizar la subordinación jurídica de la administración al imperio de la ley. Donde la acción contencioso administrativa asume un rol esencial entre los dos poderes, donde la arbitrariedad debe de ser ponderada con los hechos imputados y la responsabilidad exigida, a fin de evitar la corrección de la indebida aplicación de la norma.

⁷ **Dromi Roberto**; “Constitución, Gobierno y Control”, Mendoza, ediciones ciudad Argentina .se 1983, 176

⁸ Caso Callegari Herazo, Expediente del Tribunal Constitucional N° 90-2004-AA-TC

⁹ **Barriento**, Pardo Ignacio, “Irracionalidad y desproporcionalidad del sistema recursivo penal; tres ejemplos”; Artículo publicado en www.cejamericas.org/congreso10a_rpp/IBARRIENTOS__ir_racionalidad%20y%20_des_proporcionalidad.pdf

CONCLUSIONES

1. El control judicial, es un control no político, de efecto horizontal inter orgánico, que garantiza la contención de poderes en un estado de derecho.
2. El control Judicial permite la vigencia del imperio de la ley, que rebasa los límites del interés particular y específico del que promueve el proceso contencioso administrativo.
3. Los actos administrativos sujetos a derecho público son justiciables vía proceso contencioso administrativo.
4. Como manifestación de la potestad administrativa, son revisables respecto de su legalidad, dado que las mismas tienen su origen en la discrecionalidad.
5. La jurisdicción contencioso administrativa, permite controlar las funciones administrativas del Estado, evitando así la arbitrariedad del Estado, a fin de no perjudicar las libertades públicas.
6. El órgano jurisdiccional declara la nulidad del acto administrativo o el restablecimiento de un derecho efectuando la revisión de la legalidad de los actos administrativos o de los actos materiales derivados de los mismos, y en su caso revisando la razonabilidad y proporcionalidad de la potestad discrecional de la administración.