



## Procedimientos Administrativos de la Administración Pública

# LA PLENA JURISDICCIÓN EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

## Sistema procesal que salvaguarda los derechos de los servidores públicos frente a los actos de la administración pública

**Daniel MENDOZA RUBINA**

Abogado por la Universidad de San Martín de Porres (USMP), con estudios de especialización en Derecho Administrativo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Consultor en materia laboral y administrativa.

### I. INTRODUCCIÓN

En el Decreto Supremo N° 013-2008-JUS (TUO de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo) implícitamente está regulado el sistema de “plena jurisdicción”, en el sentido de alcanzar la máxima protección de los derechos subjetivos de los administrados frente a las actuaciones de la administración pública, pues este sistema permite que los administrados (servidores públicos) puedan ver protegidos sus derechos laborales (en sus respectivos regímenes, obviando a los servidores del Decreto Legislativo N° 728) a través de este proceso judicial, donde el juez resuelve no solo la controversia de carácter judicial, sino también puede pronunciarse sobre el origen de la controversia de la vía administrativa.

Ahora bien, a lo largo del presente trabajo nos vamos a referir al sistema de “plena jurisdicción”, institución jurídica muy poco tratada en la literatura jurídica nacional, así como a la manera en que dicha institución puede brindar efectiva tutela frente a los servidores públicos.

### RESUMEN

*Existen dos sistemas del proceso contencioso administrativo: de sola revisión y de plena jurisdicción. Mientras que en el primero el Poder Judicial puede anular un acto administrativo, pero no puede modificar su contenido, en el segundo el Poder Judicial no solo se pronuncia sobre la validez del acto, sino que también se pronuncia sobre el fondo. El autor desarrolla por qué el sistema contencioso administrativo peruano encaja dentro de los alcances del sistema de “plena jurisdicción” y cómo esta particularidad del proceso permite que los servidores públicos puedan ver cabalmente protegidos sus derechos de índole laboral.*

### II. LA INSTITUCIÓN JURÍDICA “PLENA JURISDICCIÓN”

Este término proviene del proceso contencioso administrativo en general (teniendo en cuenta las legislaciones comparadas). Ahora bien, conforme a la doctrina comparada, existen dos tipos de sistemas del proceso contencioso administrativo, el primero de ellos es el sistema contencioso administrativo de sola revisión del acto administrativo, y el segundo es el sistema del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción<sup>(1)</sup>.

#### 1. El sistema del proceso contencioso administrativo de sola revisión del acto administrativo

Este es el clásico sistema de Francia en materia contenciosa administrativa. Se trata de que el Poder

Judicial tenga la posibilidad de controlar jurídicamente la actividad de la administración pública, pues **solamente se encuentra facultado para declarar si una actuación administrativa (entendiéndose como acto administrativo) es contraria a derecho o no**, sin que pueda modificar el contenido del acto administrativo o la actuación administrativa impugnada. En otros términos, el Poder Judicial solamente tiene facultad de anular las actuaciones administrativas.

#### 2. El sistema del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción

En este sistema, el Poder Judicial no solamente tiene la facultad de anular actuaciones administrativas, sino también la facultad de revocarlas. En otras palabras, en este

(1) PRIORI POSADA, Giovanni. *Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo*. 4ª edición corregida y aumentada, Ara Editores, Lima, 2009, pp. 53-57.

sistema el Poder Judicial no solamente está limitado a pronunciarse sobre la validez o invalidez del acto administrativo, sino que también se pronuncia sobre el fondo del conflicto administrativo, por lo que brinda una mayor tutela a las situaciones jurídicas de las cuales los titulares son los administrados.

### 3. El sistema contencioso administrativo adoptado en el D.S. N° 013-2008-JUS

Conforme a lo ya explicado, se aprecia que en el Perú el sistema de proceso contencioso administrativo adoptado en el D.S. N° 013-2008-JUS (Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, modificado por el D. Leg. N° 1067, en adelante, el TUO de la LPCA) es el sistema de plena jurisdicción, porque, conforme al artículo 1 de la citada norma legal, se establece: “La acción contencioso administrativa prevista en el artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados”.

Eloy Espinosa-Saldaña Barrera<sup>(2)</sup> menciona: “el proceso contencioso administrativo en el Perú es de carácter subjetivo o de plena jurisdicción, ya que no se circunscribe a determinar si la administración pública actuó conforme a derecho o no, sino si en su quehacer respeta los derechos fundamentales de los administrados (...)”. Es por eso que recién con la puesta en vigencia de la Ley N° 27584 es que en el Perú se instala un proceso contencioso administrativo subjetivo o de plena jurisdicción.

Asimismo, los legisladores tuvieron la idea de establecer este sistema cuando se discutía en el Pleno del Congreso el proyecto de la Ley N° 27584, ya que el congresista Estrada Pérez manifestó lo siguiente: “Este proyecto que vamos a sancionar, si así lo decide el Pleno, busca que el proceso judicial revisor —que es el que estamos aprobando— no solamente permita el análisis de la forma del acto administrativo,

“El concepto de plena jurisdicción proviene del ámbito subjetivo del proceso judicial, el cual es la tutela efectiva de los derechos e intereses de los administrados.”

sino también que el juez analice el fondo mismo de la cuestión, en aplicación del principio de la plena jurisdicción que hoy acatamos dentro de un régimen democrático”<sup>(3)</sup>.

En la exposición de motivos de la Ley N° 27584, se señaló que el Perú se encuentra en adaptación a las tendencias más modernas del Derecho Administrativo comparado, superando el carácter mero revisor del proceso contencioso administrativo o limitado a enjuiciar la validez del acto impugnado, como si se tratase de un mero recurso de revisión contra una resolución<sup>(4)</sup>. Por el contrario, se configura como un proceso destinado a garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las actuaciones de la administración pública.

Se precisa, entonces, que el concepto de “plena jurisdicción” proviene del ámbito subjetivo del proceso judicial, el cual es la tutela efectiva de los derechos e intereses de los administrados, siendo factible que el juez especializado en lo contencioso administrativo se pronuncie sobre el fondo del conflicto administrativo, dando por concluido este, tal cual lo establece el artículo 41 del TUO de la LPCA: “La sentencia que declare fundada la demanda podrá decidir en función de la pretensión planteada

lo siguiente: El restablecimiento o reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para el restablecimiento o reconocimiento de la situación jurídica lesionada, aun cuando no hayan sido pretendidas en la demanda”.

### III. PRETENSIONES DE PLENA JURISDICCIÓN EN EL TUO DE LA LPCA

Entonces, como ya hemos explicado el sistema adoptado en nuestro ordenamiento jurídico, nos toca analizar si se pueden plantear “pretensiones de plena jurisdicción”.

En el caso de la pretensión de plena jurisdicción, esta se trata de un reconocimiento, en el proceso contencioso administrativo, que tiene como origen el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, pues el particular puede obtener un pronunciamiento del juez de manera efectiva y eficaz que le proporcione una tutela a las situaciones jurídicas de las cuales es titular, tal cual lo establece el artículo 1 del TUO de la LPCA. De esta forma, se solicita al órgano jurisdiccional no solo la anulación del acto, sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de esta<sup>(5)</sup>.

Complementando lo anteriormente dicho, la pretensión de plena jurisdicción busca tanto una tutela declarativa como de condena, ya que, en primer lugar, permite que se reconozca o que el juez disponga el restablecimiento de un derecho o interés vulnerado por las actuaciones de la administración pública, y, en segundo lugar, se condena a la administración para que realice todas las medidas o actos necesarios para el fin de reconocer o restablecer los derechos vulnerados.

(2) En: ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. *Revista Derecho y Sociedad*. Lima, 2004, pp. 9-15.

(3) Oficio N° 294-2007-2008-DGP/CR de fecha 27 de diciembre de 2007. Diario de los Debates - Primera Legislatura Ordinaria del 2001.

(4) DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José. “Comentarios en torno a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo del Perú”. En: *Ponencia del Primer Congreso Nacional de Derecho Administrativo*. Lima, abril 2004, pp. 13.

(5) LEDESMA NARVÁEZ, Marianella. “Acceso a la jurisdicción contencioso administrativa”. En: *Revista Oficial del Poder Judicial*. Año 3, N°5/2009, p. 13. Publicado en: <<http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/04f0310045957b5a97a8d77db27bf086/11.+Jueces++Marianella+Ledesma+Narvaez.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=04f0310045957b5a97a8d77db27bf086>>.



Ramón Huapaya Tapia llama a esta pretensión una “pretensión tutelar”, ya que tiene los efectos de una tutela subjetiva a favor de los derechos o situaciones subjetivas de los administrados. Asimismo, puede formularse de forma autónoma (no estamos diciendo que se trate de una pretensión de las ya normadas en el art. 5, sino que se encuentra implícita en ciertos incisos, así como en la actuación probatoria recaída en este tipo de proceso), no necesariamente tiene que ser una pretensión accesoria a la pretensión de nulidad del acto administrativo como, por ejemplo, en España, donde necesariamente es un complemento a la pretensión de nulidad (art. 31 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998<sup>(6)</sup>).

A su vez, menciona que es una pretensión genérica, ya que establece supuestos muy amplios de protección a los derechos e intereses jurídicamente tutelados frente una actuación administrativa<sup>(7)</sup>.

En la Ley de Jurisdicción Contenciosa en Ecuador (Ley 35), el artículo 3 de la citada norma legal establece:

**“El recurso contencioso-administrativo es de dos clases: de plena jurisdicción o subjetivo y de anulación u objetivo.**

**El recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata.**

El recurso de anulación, objetivo o por exceso de poder, tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando al Tribunal la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal (...).”

Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico, precisamente en el TUO de la LPCA, se aprecia que en el artículo 5 se establecen pretensiones tanto objetivas (de nulidad) como subjetivas (plena jurisdicción, inc.

**“El juez puede ordenar que la sanción sea anulada y disponer medidas para restablecer el derecho.”**

2), donde el administrado puede plantear pretensiones con el objeto de que se reconozca o se restablezca el derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines y, además, que se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.

#### IV. LA PLENA JURISDICCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Ahora bien, una vez ya definida la institución jurídica de la plena jurisdicción, pasemos a explicar cómo esta se hace presente a favor de los servidores públicos de los regímenes estatutarios<sup>(8)</sup>.

Un servidor público que ha sido sancionado (sin importar el régimen laboral) impugna la decisión de la administración pública para que reexamine la decisión que tomó al sancionar a su empleado,

sin embargo, la administración tiene la potestad de confirmar dicha sanción. Frente a ello, al haberse agotado la vía administrativa, el servidor puede demandar judicialmente para que el juez se pronuncie sobre la sanción impuesta en la vía del proceso judicial contencioso administrativo.

Asimismo, el servidor público puede ser objeto de sanción por las siguientes medidas disciplinarias: amonestación verbal o escrita, suspensión desde 1 día hasta 30 días, cese temporal hasta 12 meses y ser destituido de la entidad.

Como ejemplo, el artículo 155 del Decreto Supremo N° 005-90-PCM estableció<sup>(9)</sup> las sanciones a los servidores públicos de la carrera administrativa, siendo el Tribunal del Servicio Civil la última instancia administrativa para pronunciarse sobre dicha sanción. Ahora bien, si el servidor simplemente solicitaba la nulidad de la resolución administrativa (teniendo en cuenta las causales de nulidad del acto administrativo), solicitaba al juez que la declare nula y que la administración pública vuelva a pronunciarse sobre los hechos que determinaron la sanción impuesta.

Entonces, si el servidor público pretende en su demanda que el juez no solo anule la resolución administrativa, sino que resuelva sobre el fondo, el juez puede ordenar que la sanción sea anulada y disponer medidas para restablecer el

(6) Publicada el 14 de Julio de 1998.

Ley 29/1998 - Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa  
“Artículo 31

1. El demandante podrá pretender la declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación según el capítulo precedente.  
2. También podrá pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda”.

(7) HUAPAYA TAPIA, Ramón. *Tratado del Proceso Contencioso-Administrativo*. Jurista Editores, Lima, 2006, pp. 845-849.

(8) En la doctrina comparada del Derecho Administrativo, se habla del concepto del Derecho Estatutario, el cual significa que los regímenes laborales especiales (en nuestra legislación encontramos la carrera administrativa del Decreto Legislativo N° 276, el régimen de contratación administrativa de servicios del Decreto Legislativo N° 1057 y el nuevo régimen del servicio civil, Ley N° 30057) contienen derechos de naturaleza laboral, pero su esencia es básicamente administrativa, por lo que las consecuencias son dos: 1) el Estado-empleador no pierde su naturaleza estatal y, por tanto, no puede autorizar o disponer derechos más allá de lo que la ley le permite, por lo que se impide que los servidores públicos negocien derechos o beneficios que no se encuentran en su régimen; y 2) las decisiones del empleador estatal constituyen actos administrativos, por lo cual producen efectos jurídicos sobre los intereses, derechos u obligaciones de los servidores dentro de una situación concreta, pudiendo estos cuestionar las decisiones vía los recursos administrativos o ante el Poder Judicial, a través de la vía contencioso administrativa. Nuestro Tribunal Constitucional reconoce el Derecho Estatutario en el Expediente N° 00002-2010-PI/TC, al validar la constitucionalidad del CAS, ya que en su fundamento 19, el TC concluyó que el régimen del CAS tiene las características de un contrato de trabajo, y no de un contrato administrativo, en la medida en que prevé aspectos tales como la determinación de la jornada de trabajo, así como los descansos semanales y anuales, etc.

(9) Decimos estableció porque actualmente se encuentra derogado por el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil.

derecho (en este caso es el derecho al trabajo) y el reconocimiento del mismo, evitando así que la administración pública vuelva a pronunciarse sobre lo que ya resolvió en una oportunidad.

El artículo 88 de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil establece las sanciones de que pueden ser objeto los servidores civiles (amonestación, suspensión y destitución) y, a su vez, imponen una inhabilitación por cinco años de ejercer la función pública en el caso de destitución.

La administración pública puede imponer la inhabilitación para el ejercicio de la función pública como consecuencia de la destitución, pero el juez contencioso puede dejarla sin efecto al pronunciarse sobre la destitución, ya que constituye la eficacia máxima de protección de los derechos de los servidores públicos, tutela que tienen por el sistema de plena jurisdicción instaurado en el contencioso administrado.

Claro, esto ocurre cuando el servidor solicita que el juez resuelva sobre el fondo del asunto, ya que, como hemos explicado líneas arriba, una de las causales de interposición de la demanda contenciosa (artículo 5, inciso 2 del TUO de la LPCA) es que se reconozca o se proteja un derecho, si en caso el servidor solo quisiera una pretensión anulatoria, está en todo su derecho de peticionarla, ya que el mismo TUO establece que tienen que plantearse las pretensiones con

**“A través del proceso contencioso administrativo, el juez no solo se pronuncia sobre la resolución administrativa que sanciona, sino que puede modificar dicha situación y pronunciarse sobre el origen de la controversia.”**

el objeto de lograr el reconocimiento o restablecimiento del interés jurídico tutelado, con el fin de evitar que la administración resuelva con arbitrariedades.

## V. CONCLUSIONES

Conforme a lo expuesto en el presente trabajo, cabe mencionar que, en nuestro ordenamiento jurídico, el sistema procesal contencioso administrativo regulado es el sistema de plena jurisdicción o sistema subjetivo contencioso administrativo, ya que una de las finalidades es el control jurídico de la administración pública por parte del Poder Judicial, donde se establezca la plena tutela efectiva de los derechos e intereses de los administrados.

Asimismo, tanto en la legislación comparada como en la nacional se establecen pretensiones de plena jurisdicción (que incluyen pretensiones declarativas, así como de

condena), las cuales son de carácter autónomo en algunos casos (salvo en España, que son accesorias), solicitando al juez especializado en lo contencioso administrativo la tutela efectiva de sus derechos e intereses, no solo anulando el acto administrativo que resuelve contrario a sus derechos, sino que también pronunciándose sobre el fondo que dio origen al conflicto administrativo, a lo que Ramón Huapaya Tapia denomina “pretensión tutelar”.

La pretensión de plena jurisdicción, como pretensión subjetiva, se encuentra regulada en el inciso 2 del artículo 5 del TUO de la LPCA, ya que el administrado puede plantearla de manera amplia para la mejor tutela de sus derechos e intereses, y obtener un pronunciamiento sobre el fondo, mas no se trata de otro supuesto adicional a los ya regulados en el TUO de la LPCA.

Finalmente, los servidores públicos pueden ver tutelado de manera efectiva su derecho al acceso a la función pública, ya que, a través del proceso contencioso administrativo, el juez no solo se pronuncia sobre la resolución administrativa que sanciona, sino que puede modificar dicha situación y pronunciarse sobre el origen de la controversia administrativa, imponer medidas adicionales y ordenar a la administración pública que no se vulneren los derechos de los servidores públicos, así como evitar que la administración resuelva arbitrariamente. ■