

TEMA N° 03

LA LEGITIMIDAD PARA OBRAR CUANDO LA DEMANDADA ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

¿La legitimidad para obrar pasiva en el proceso contencioso administrativo cuando el administrado demanda la invalidez o ineficacia de una actuación administrativa, corresponde a todos los órganos o unidades administrativas que emitieron las resoluciones objeto de impugnación, o sólo contra el órgano o unidad administrativa que emitió la resolución en última instancia?

Primera Ponencia:

Cuando el administrado ejerce la acción contencioso administrativa, pretendiendo la invalidez o ineficacia de una actuación administrativa, corresponde la impugnación contra todos los órganos o unidades administrativas que emitieron las resoluciones objeto de impugnación.

Segunda Ponencia:

Cuando el administrado ejerce la acción contencioso administrativa, pretendiendo la invalidez o ineficacia de una actuación administrativa, corresponde la impugnación contra el órgano o unidad administrativa que emitió la resolución en última instancia.

Fundamentos:

El problema se presenta cuando la demandada es la Administración Pública; no obstante, que se presentan casos en que el propio administrado también puede ser demandado; parte la exposición de la casuística en donde después de agotada la vía administrativa en las instancias pertinentes, se impugna la resolución y el administrado demanda al órgano de primera y segunda instancia y a otras unidades administrativas.

El problema se resuelve cuando se logre identificar la institución procesal a la que pertenece la legitimidad, que es la acción, como derechos conferidos a todos los sujetos para solicitar la intervención del órgano jurisdiccional en caso de afectación o Lesión de derechos materiales, de igual manera el derecho de contradicción sólo podrá ser dirigida contra sujetos de derechos.

Según la teoría del derecho procesal establece que si bien toda persona tiene derecho de acción, este derecho solo puede ser ejercido por quienes tienen legitimidad y dirigida contra aquellos que también tienen legitimidad, por eso es que la misma puede ser activa y pasiva y en su caso la legitimidad extraordinaria.

La legitimidad es un concepto impreciso aún por la doctrina y la propia jurisprudencia, a veces se utilizan nociones que se explican para el caso concreto, pero no sirven para explicar o fundamentar todos los casos de legitimidad propuestos. Una noción de legitimidad puede ser la adecuación lógico jurídico que se da entre los sujetos de la relación material objeto de la relación procesal.

La legitimidad está referida a sujetos de derechos, a personas que habrán de participar en el proceso como demandantes o demandados, a partir de aquí surge una inquietud que está pasando en el ámbito contencioso administrativo cuando se impugna una actuación, una resolución administrativa, cuando se demanda supuestamente a varios demandados, todos ellos serán sujetos de derechos.

El Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General en el artículo 1º comprende como entidades administrativas, a los Ministerios, Gobiernos Regionales, Locales, etc. Si la resolución ha sido dictada por el Director de un Hospital o Gerencia de Salud, se tiene que entender que ha sido dictada por el Gobierno Regional al cual pertenece al igual que si una resolución se dicta con respecto a un profesor por la UGEL o Gerencia de Educación se entiende que ha sido dictada por el Gobierno Regional porque ésta es la entidad administrativa. La entidad tiene su propia organización, por ejemplo: El Presidente Regional tiene sus propios gerentes que dependen de él, por eso es que no se puede hablar de sujetos de derechos diferentes, porque no se demandan a las personas o funcionarios sino a la entidad administrativa.

Al parecer el ordenamiento jurídico es claro, lo que se debe tener en cuenta es entender el concepto de entidad administrativa, para lo cual se tiene que recurrir a su propia Ley de Organización, Ley Orgánica o sus Estatutos. El tema tiene relación con la casuística, en la aplicación diaria nos encontramos que en muchos casos la demanda se dirige contra tres o cuatro áreas de gestión u órganos diferentes, probablemente puede ser por desconocimiento del abogado; con esto se ha creado un problema pues el Juez tiene que calificar la misma y deberá tener en cuenta quien

tiene la legitimidad para obrar pasiva, independientemente de la instancia que hubiese dictado el acto administrativo. Teniendo en cuenta los ejemplos antes señalados, por más que la demanda se dirija contra el Director de un Hospital o el Gerente de Educación, la demanda sólo debería admitirse contra el Gobierno Regional y correr traslado sólo a ésta entidad administrativa, con lo cual se solucionaría un problema procesal de gran trascendencia, ya que si se corre traslado a todos los entes demandados se va a desnaturalizar el proceso; ello porque se tendría como demandados a varios sujetos cuando no lo son, originando un problema con las conductas procesales de los sujetos demandados, qué pasaría si contesta la demanda el Procurador pero no el Gerente, se tiene que declarar rebelde a este último a pesar que el representante de la entidad demandada contestó la demanda; qué sentido tendría la rebeldía; el problema seguiría cuando se tendrían que fijar los puntos controvertidos al identificar a los sujetos de la relación procesal, son sujetos la Unidad de Gestión, el Director del Hospital o el Gerente, o lo es únicamente la entidad administrativa, cuando lo real es que los sujetos de la relación procesal son el demandante, el administrado y el Gobierno Regional. Y, el problema seguiría cuando se emite la sentencia, se puede declarar fundada la demanda contra la Región pero infundada contra la Gerencia Regional de Educación o viceversa por ejemplo, quien tendría que apelar, se generaría un problema. Otro problema procesal que se presenta, es que si se declara fundada la demanda y apela la Región y la Gerencia pero con fundamentos contradictorios, el órgano de segunda instancia a quien va a escuchar, a uno solo, a ambos. A nivel de Sala Superior han tenido problemas para evaluar los casos propuestos.

Es distinto a legitimidad para obrar y la representación, la primera corresponde a quien es parte, la segunda a quien sin ser parte pero por representación legal se le confía tal encargo para determinado proceso como el caso de los Procuradores, se debe tener en cuenta a la última entidad administrativa que expidió el acto para demandarla en la persona de su representante, a fin de dar solución a una problemática que distorsionó las reglas procesales en este tipo de proceso, con lo cual se daría solución a un problema social y económico para el Estado.

N°	DOCUMENTOS DE TRABAJO TEMA 3	PAG.
1.	FERNANDEZ TORRES , Juan Ramón. Jurisdicción Administrativa Revisora y Tutela Judicial Efectiva. Editorial CEVITAS S.A. Madrid (España). Año 1998. pp 33-157.	11
2.	LUIS MARTÍN REBOLLO . El control jurisdiccional de las administraciones públicas. Anuario Jurídico de la Rioja N°. 01, 1995, pp. 191 - 230.	79
3.	VIGNOLO CUEVA, Orlando . La Cosa juzgada administrativa. Cuestiones sobre una figura existente.	123
4.	JOAQUÍN TORNOS MAS . La situación actual del proceso contencioso administrativo. Revista de Administración Pública N°. 122, 1990, pp. 103 – 130.	161
5.	ABRUÑA PUYOL , Antonio. La Administración Pública, resultado del Estado de Derecho. pp. 35-195.	193
6.	BERMEJO VERA, José . Derecho Administrativo – Básico General. Madrid, Thomson Civitas, pp. 404 -431.	277
7.	Sentencia del Tribunal Constitucional N° 154-93-AA/TC: CASO ROSA MARIA MUR C.	295

