



Significado y empleo de la expresión "contencioso-administrativo"

Javier

JIMÉNEZ VIVAS^(*)

SUMARIO

I. Ideas preliminares. II. Significado de la expresión "contencioso-administrativo". III. Origen de dicha expresión. IV. Problemas de la expresión. V. Diferenciación de los conceptos de "procedimiento administrativo" y de "proceso administrativo": una propuesta. VI. El nuevo modelo de "plena jurisdicción". VII. Ideas finales.

MARCO NORMATIVO:

- Constitución Política del Perú: art. 148.
- Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, Ley N° 27584: arts. 1, 5 y 11.
- Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444: art. 239
- Código Procesal Civil: art. 540.

I. IDEAS PRELIMINARES

Trátese del idioma del cual se trate, todos dan cuenta en su interior de diversas jergas científicas o académicas. Estas, formadas a través del desarrollo de las diferentes disciplinas del saber humano, se caracterizan por tener un amplio elenco de "categorías" o expresiones generalmente aceptadas y utilizadas por las personas entendidas en cada sector del conocimiento. En esa línea, en el derecho no solo encontramos una jerga general, sino otras tantas —más o menos diferenciadas— referidas a particulares campos del quehacer jurídico.

Dentro del lenguaje jurídico nacional, partiendo del Derecho Administrativo y situándonos en el Derecho Procesal, es común escuchar o leer la denominación "contencioso-administrativo". Así, tenemos una acción "contenciosa-administrativa" constitucionalmente prevista, una fiscalía suprema y otra superior en lo "contencioso-administrativo", salas en lo "contencioso-administrativo", juzgados en lo "contencioso-administrativo", una ley reguladora del proceso "contencioso-administrativo", comentarios sobre dicha ley y publicaciones, todas las cuales nos hablan sobre temas e instituciones relacionadas con el "contencioso-administrativo".

Si bien se trata de una denominación muy arraigada en la doctrina y legislación tanto nacional como extranjera, creemos que la especial regulación que ha recibido el

TEMA DE DISCUSIÓN

La denominación "contencioso-administrativo", tan arraigada en nuestro medio profesional (incluso prevista a nivel constitucional), hace referencia a un sistema jurisdiccional separado del Poder Judicial. Así, el autor explica la inconveniencia de usar dicho nombre en nuestro sistema, y propone usar el de "proceso administrativo" (diferente al de "procedimiento administrativo"), apostando, de esta forma, por una reflexión acerca de los aspectos más tradicionales de las instituciones jurídicas.

tema en nuestro país, después de tantos años (como se verá más adelante), la cada vez mayor difusión del mismo y la búsqueda de un cabal entendimiento del contenido y de la utilidad de los institutos jurídicos nos exige ensayar algunas reflexiones sobre el significado de lo "contencioso-administrativo" en nuestro Derecho Procesal, y sobre su correcto uso, a la luz de algunos elementos también doctrinarios y legales, que parecen no haber convocado la suficiente atención.

II. SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN "CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO"

La denominación "contencioso-administrativo" es usada junto al nombre de otra institución (como acción, jurisdicción, proceso, etc.), a la cual caracteriza e individualiza.

En ese sentido, la "acción contencioso-administrativa", según nuestras Constituciones de 1979 y 1993, permite cuestionar ante el Poder Judicial cualquier acto o resolución de la administración que cause estado⁽¹⁾.

Paralelamente, la "jurisdicción contencioso-administrativa" sería aquella que tiene por misión controlar la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las exlramitaciones de la administración⁽²⁾.

Regulando el "proceso contencioso-administrativo", nuestra Ley N° 27584 señala en su artículo 1 que este 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.

La expresión "contencioso-administrativo" acompaña, sin duda, al ejercicio por parte de los administrados de su derecho a cuestionar ante el Poder Judicial los actos de la administración, su silencio, su inercia, sus actuaciones materiales, entre otras manifestaciones de los órganos de la administración que surtan efectos sobre los derechos e intereses de los administrados.

Sobre las ideas plasmadas en los tres recientes párrafos, cabe hacer una precisión. Ellas son válidas para el Perú y para cualquier país que regule su proceso contencioso-administrativo siguiendo el mismo modelo procesal de nuestro país. El modelo en mención, de origen español, se opone a otro modelo de anterior data, surgido en Francia. Ambas opciones procesales encuentran una central diferencia, importante para los fines del presente estudio.

III. ORIGEN DE DICHA EXPRESIÓN

Comentando los orígenes del Consejo de Estado francés, García de Enterría y Fernández, escriben:

"(...), tratando, sobre todo, de impedir la posibilidad de que el poder judicial, que hasta entonces había ejercido los parlamentos regionales,

(*) Abogado agredado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

(1) Artículos 240 y 148 de ambos textos constitucionales, respectivamente.

(2) Exposición de Motivos de la Ley 29/1998 del 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Publicada en el BOE N° 167 del 14/07/1998. Madrid, España.

identificados de hecho con el estamento nobiliario, pudiese reiterar frente a los nuevos poderes legislativo y ejecutivo revolucionarios la interferencia sistemática a que habían sometido a la Administración del Rey en la última fase del Antiguo Régimen, esta Ley de 16-24 de agosto de 1790⁽³⁾ dispone que: las funciones judiciales son y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de prevaricación, perturbar de la manera que sea las operaciones de los cuerpos administrativos. (...).

Este obstáculo instrumental para hacer prevalecer los dos grandes principios revolucionarios de la legalidad y la libertad, que no podían, obviamente, abandonarse, va a forzar al sistema francés a buscar una fórmula de protección frente a la Administración completamente singular, a la que se llamará (rehabilitando un término del Antiguo Régimen, por cierto) contencioso-administrativo. (...)⁽⁴⁾.

De acuerdo a ello, la denominación "contencioso administrativo", que acompañó al modelo francés desde sus inicios, tuvo su inspiración en una institución del antiguo régimen, cuyos valores eran contrarios a aquellos enarbolados por la entonces recién victoriosa revolución.

En Francia, fue el Consejo de Estado el órgano que dio origen, con el transcurso del tiempo, a aquella estructura de organismos que forman la llamada "Jurisdicción Administrativa", encabezada por el citado Consejo, distinta y separada de la "Jurisdicción Judicial", que tiene como máximo órgano a la Corte de Casación⁽⁵⁾. Fue precisamente dicha diferenciación la que, con el transcurrir del tiempo, permitió hablar de un "modelo administrativista" o "modelo francés", frente al "modelo judicialista" o "modelo español" que surgió posteriormente, a partir de la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa del 13 de septiembre de 1888, y que se consolidó con la Ley del mismo nombre el 27 de diciembre de 1956⁽⁶⁾.

Queda claro de lo anterior que la denominación "contencioso-administrativo" pertenece a un sistema en el cual el control de la actuación de la administración pública es realizado por órganos estructurados fuera del Poder judicial, pertenecientes a la propia administración, y no al sistema judicialista español, seguido por la legislación peruana.

Sobre el mismo tema, Dromi, opina:

"La expresión contencioso-administrativo es, sin duda, clásica en esta materia. (...).

El vocablo contencioso tuvo su origen en los tribunales administrativos franceses que se caracterizan por

ser órganos de la propia Administración que resuelven los litigios entre ella y los administrados, sin revisión judicial posterior. (...).

En cambio, en nuestro sistema no se puede negar a los administrados el acceso a una instancia judicial propiamente dicha. (...)⁽⁷⁾.

De acuerdo a ello, siendo el Poder Judicial la institución que controla las actuaciones administrativas en el Perú, al igual que en el país del mencionado tratadista (también adscrito al modelo español), no nos correspondería utilizar la expresión "contencioso-administrativo" (nacida en el modelo francés).

Retornando a los orígenes de dicha expresión, cabe indicar que ella continuó siendo acogida en diversas legislaciones nacionales, tanto en el continente europeo como en América.

En el viejo continente podemos citar el caso de Italia, específicamente de la *Legge 20 marzo 1865, N° 2248*, denominada *Legge sul contenzioso amministrativo*, publicada el 27 de abril de dicho año; cuerpo legal que regulaba las competencias de los Tribunales investidos de jurisdicción en la materia, destacando entre ellos el *Consiglio di Stato* y la *Corte dei Conti*, entre otros aspectos de dicha jurisdicción⁽⁸⁾. En América, qué mejor que mencionar el caso peruano, cuya Constitución Política de 1867, entre las normas reguladoras del Poder Judicial, contenía un artículo 130 según el cual "la ley determinaría la organización de los Tribunales contenciosos-administrativos, y lo relativo al nombramiento de sus miembros"; texto constitucional que, promulgado por el presidente Mariano Ignacio Prado el 29 de agosto de dicho año, solo rigió hasta el 07 de julio de 1868, fecha en la que el presidente Pedro Diez Canseco restableció la vigencia de la Constitución de 1860⁽⁹⁾.

IV. PROBLEMAS DE LA EXPRESIÓN

En el punto anterior, hemos citado parte del estudio que hace de la denominación "contencioso-administrativo" el tratadista argentino Dromi. Dicho autor, sin embargo, va más allá en su análisis:

"El empleo de la expresión contencioso-administrativo es erróneo, si de lo que se pretende hablar es de jurisdicción o de proceso. Ambos vocablos indican ya de por sí que se trata de una actividad de naturaleza jurisdiccional. Sería también superfluo interponer la palabra contencioso entre las de jurisdicción administrativa o proceso administrativo. Es así por que a nadie se le ocurriría decir jurisdicción contencioso civil o jurisdicción contencioso penal; proceso contencioso civil o proceso contencioso penal. Tampoco cabe hablar, en consecuencia, de jurisdicción

contencioso administrativa o proceso contencioso administrativo.

(...). La expresión lingüística correcta es proceso administrativo. (...)⁽¹⁰⁾.

El empleo de la denominación "proceso administrativo" también ha recibido acogida en la doctrina nacional. Fue Bacacorzo quien, advirtiendo la existencia de una dicotomía entre los conceptos de jurisdicción administrativa voluntaria y jurisdicción administrativa contenciosa, señala que, mientras la primera se realiza mediante el procedimiento administrativo (ante la Administración Pública), la segunda utiliza el proceso administrativo (ante el Poder Judicial)⁽¹¹⁾.

Por otro lado, la insistencia en el uso de la expresión contencioso-administrativo, puede empujar al legislador o a la misma administración a formular curiosas regulaciones. Es lo que le ocurrió hace algunos años al Consejo Directivo del Seguro Social de Salud (EsSalud) al aprobar su Reglamento de Procedimientos No Tributarios⁽¹²⁾, el cual diferenció entre "procedimiento contencioso-administrativo" (iniciado por un administrado vía reclamación contra la autoridad) y "procedimiento no contencioso-administrativo" (iniciado por un administrado vía solicitud a la autoridad). Como se puede ver, si bien el empleo ante la administración de la palabra "procedimiento" resulta correcto, en este caso la inclusión del término "administrativo" sería redundante, exactamente lo contrario de lo que hemos señalado para la denominación "contencioso-administrativo" en sede judicial.

Sin perjuicio de todo lo anterior, consideramos erróneo continuar utilizando repetitivamente una expresión plasmada en Francia hace más de doscientos diez años y que llegó formalmente al Perú hace más de ciento treinta, sin atender

(3) Más conocida como la "Ley de separación de los poderes".

(4) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. "Curso de Derecho Administrativo". 6ª edición. T. II. Editorial Civitas. Madrid, 1999. Págs. 550-551.

(5) Cfr. LEROUX DE BELAUNDE, Christine. "Jurisdicción Judicial y Jurisdicción Administrativa en Francia". En: *Revista Themis*. 2ª época. Año 1. N° 3. Julio 1985. Págs. 47-51.

(6) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Op. cit. Pág. 553.

(7) DROMI, Roberto. "Derecho Administrativo". Editorial Ciudad Argentina. 7ª edición. Buenos Aires, 1998. Pág. 955.

(8) Codice ipertestuale dell'organizzazione e del funzionamento della Giustizia Amministrativa. Italia. (<http://www.giustizia-amministrativa.it/iper/2248-1865.htm#titolo>).

(9) Cfr. UGARTE DEL PINO, Juan. "Historia de las Constituciones del Perú". Editorial Andina S.A. Lima, 1978. Págs. 452-454 y 473-474.

(10) DROMI, Roberto. Ob. cit. Pág. 955.

(11) Cfr. BACACORZO, Gustavo. "La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el Perú". *Revista del Foro*. Año LXXVII. N° 1. Lima, 1990. Pág. 144.

(12) Aprobado por Acuerdo N° 8-10-ESSALUD-2000, publicado en la separata "Normas Legales" del Diario Oficial El Peruano el 22 de junio de 2000.

—además de su real naturaleza y al modelo procesal en que se originó— a las necesidades de coherencia conceptual de nuestras normas procesales, en especial si se trata de una especialidad en desarrollo. Sobre esto último se volverá luego.

V. DIFERENCIACIÓN DE LOS CONCEPTOS DE "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO" Y "PROCESO ADMINISTRATIVO": UNA PROPUESTA

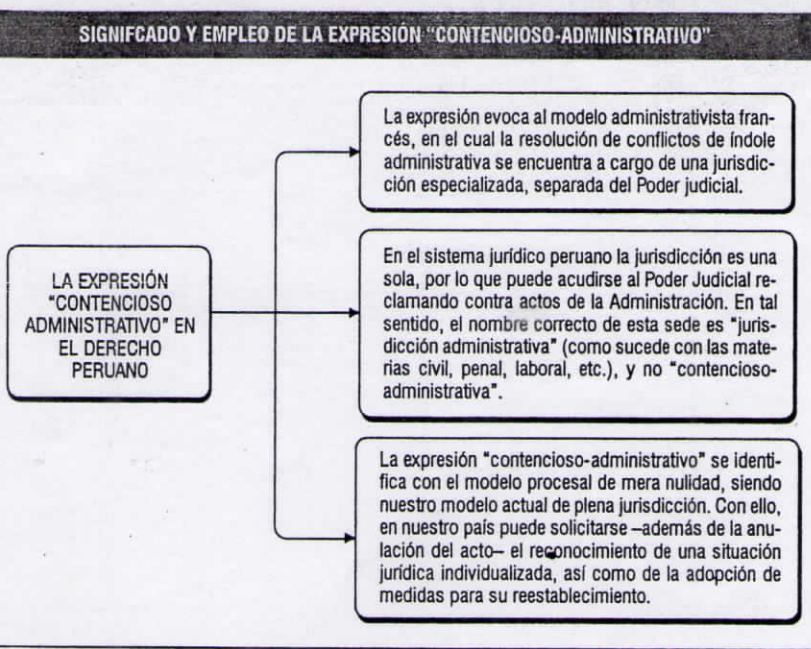
Aquí, nos atrevemos a sugerir que una correcta denominación de la institución descrita en el segundo punto de este trabajo depende de una adecuada diferenciación entre los conceptos de "procedimiento administrativo" y "proceso administrativo".

Comentando la Constitución de 1979, el profesor BACACORZO señala que, sobre las materias jurisdiccional y administrativa, dicho Texto Constitucional dejaba claramente identificados tres conceptos: 1. El de unidad de jurisdicción en su artículo 233 inciso 1), según el cual la administración de justicia era ejercida exclusivamente por el Poder Judicial; 2. El de procedimiento administrativo en su artículo 59, regulado ampliamente en el entonces Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos de 1967; y 3. El de proceso contencioso-administrativo en su artículo 240, al cual, señala dicho autor, modernamente se le conoce como proceso administrativo⁽¹³⁾.

Sobre las relaciones y diferencias entre los conceptos de procedimiento y proceso administrativo, García de Enterría y Fernández señalan que:

"(...), el administrado no siempre se encuentra ante la Administración en una posición de pasividad, sino que, también, es titular de situaciones jurídicas activas, de derechos e intereses e, incluso, de verdaderas potestades ejercitables frente a los entes públicos. Cuando estos actúan, pueden llegar a lesionar tales derechos e intereses (...). Es necesario también establecer un sistema que asegure, en la medida de lo posible, que estos conflictos no surjan y, para el caso de que lleguen a producirse, es necesario igualmente arbitrar unas garantías que permitan una defensa de los derechos e intereses individuales. (...).

(...) El procedimiento administrativo es la primera de esas garantías, en tanto que supone que la actividad de la Administración tiene que canalizarse obligadamente a través de unos cauces determinados como requisito mínimo para que pueda ser calificada de actividad legítima (...). En último término, corresponde a los jueces y tribunales pronunciarse definitivamente sobre la legalidad de la actuación administrativa, bien revisando a posteriori dicha actuación y anulando, en su caso, aquellos



actos administrativos y disposiciones generales que sean disconformes con el ordenamiento jurídico (...), bien poniendo freno por la vía interdictal a aquellas actuaciones de la Administración que constituyan vías de hecho"⁽¹⁴⁾.

De lo anterior, queda claro que el procedimiento y el proceso administrativo son dos partes de una misma secuencia, destinada a garantizar los derechos e intereses de los administrados frente a la administración pública. Sin embargo, ambas nociones encuentran diferencias a nivel estructural, competencial y teleológico que las hacen inconfundibles. Mientras el procedimiento es una garantía para los administrados ante la propia administración (la cual es parte del procedimiento), el proceso lo es ante el Poder Judicial (que es un tercero imparcial).

Tal diferencia, advertida por la doctrina, también ha merecido reconocimiento legislativo. En Italia, por ejemplo, mientras la *Legge 7 agosto 1990 N° 241* regula el "procedimento amministrativo"⁽¹⁵⁾, la *Legge 21 luglio 2000 N° 205* hace lo propio con el "processo amministrativo"⁽¹⁶⁾. En igual sentido, llama la atención ver en Argentina como el Código del Procedimiento Contencioso Administrativo de la provincia de Buenos Aires (Ley N° 12008), pese a incluir la palabra "procedimiento" en su nombre, tiene un Título I llamado "Del proceso administrativo" (competencia, pretensiones, etc.) y un Título II denominado "De los procesos administrativos especiales" (de ilegitimidad, de impugnación de sanciones, etc)⁽¹⁷⁾.

Las ideas antes vertidas han sido asimiladas por el legislador peruano y orientan nuestro ordenamiento jurídico a partir del 11 de octubre de 2001 y, sobre todo, desde el 15 de abril de 2002. En la primera fecha, entró en vigencia la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que reclama la frase

"procedimiento administrativo" para las actividades cumplidas entre administrado y administración ante esta última, sean iniciadas a instancia del primero o de oficio. En la segunda fecha, se puso en vigor la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, la cual reivindica la frase "proceso administrativo" para la relación procesal que se instaura entre administrado y administración ante el Poder Judicial, a causa de la demanda de tutela jurisdiccional que el primero realice frente a una actuación de la segunda⁽¹⁸⁾.

Sabemos que la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público⁽¹⁹⁾, al desarrollar el régimen disciplinario al que están sujetos los trabajadores de dicho Sector, considera como "proceso administrativo disciplinario" a aquel trámite que sirve para determinar la responsabilidad funcional en que pueda haber incurrido algún empleado⁽²⁰⁾. Dicha particular regulación, sin embargo, resulta superada por la Ley del Procedimiento Administrativo General, antes citada, la cual no solo es posterior, posee vocación de generalidad, y reclama para el ámbito administrativo el uso de la palabra "procedimiento", sino que además, en la parte final

(13) Cfr. BACACORZO, Gustavo. "El proceso administrativo o contencioso-administrativo". Revista Gaceta Jurídica. T. II. Febrero. Sección Actualidad Jurídica. Lima, 1994. Págs. 29-30.

(14) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás-Ramón. Ob. cit. Págs. 431-432.

(15) <http://www.amministrativo.it/procedimentoamministrativo.asp>

(16) <http://www.amministrativo.it/giustiziaamministrativa.asp>

(17) <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-12008.html>

(18) Sin perjuicio de la posibilidad que tiene la administración de interponer demanda contra sus propias resoluciones, prevista en el segundo párrafo del artículo 11 de la Ley N° 27584.

(19) Aprobada por Decreto Legislativo N° 276, publicado el 24 de marzo de 1984.

(20) Como se desprende de sus numerales 28 y 32.

de su artículo 239, considera al proceso administrativo disciplinario de la Ley de Bases como el procedimiento sancionador aplicable al personal de dicho Sector.

Cabe señalar que, los anteriores parámetros de diferenciación entre "proceso administrativo" y "procedimiento administrativo", buscan solucionar el problema que se generaría con el abandono de la expresión "contencioso-administrativo" que postulamos. Ello, sin perjuicio de las diferencias que entre las nociones de "proceso" y "procedimiento" pueda advertir la doctrina para otros ámbitos procesales⁽²¹⁾.

VI. EL NUEVO MODELO DE "PLENA JURISDICCIÓN"

En el punto anterior hemos indicado que el legislador peruano ya ha diferenciado los ámbitos de aplicación de las expresiones "procedimiento administrativo" y "proceso administrativo", al regular su uso por separado (Ley del Procedimiento Administrativo General y Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo).

Respecto a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, podemos decir que, pese a su nombre, se extrae de su contenido otra importante razón para abandonar la expresión "contencioso-administrativo" y reemplazarla por la denominación "proceso administrativo", ya propuesta.

La expresión "contencioso-administrativo", tradicionalmente se ha identificado con el modelo procesal de mera nulidad. Dicho modelo, llamado también de anulación, fue creado en Francia por obra exclusiva del Consejo de Estado. A través de ella, el particular interpone demanda con la finalidad de que se realice un control de legalidad de una actuación administrativa, limitándose la competencia del órgano resolutorio a una declaración de nulidad de la actuación administrativa impugnada. Se trata de una pretensión meramente declarativa⁽²²⁾.

La noción del "contencioso-administrativo", estuvo asociada al modelo procesal de nulidad en nuestro país. Ello, desde su primera regulación procesal, contenida en el Código Procesal Civil de 1993⁽²³⁾.

Si bien es cierto el tema había sido ya recogido constitucionalmente en la Carta Magna de 1979, su artículo 240 —al igual que el numeral 148 de la actual Constitución de 1993—, hablaba solo de la "acción contencioso-administrativa" contra resoluciones administrativas. Fue el artículo 540 del Código Procesal Civil la norma que señaló como finalidad de dicha acción (léase pretensión) la de obtener la declaración de invalidez o ineficacia del acto o resolución impugnados.

Con la aplicación del artículo 540 y siguientes del Código Procesal Civil, la noción de pretensión "contencioso-administrativa" reinante en nuestro país, era la de la pretensión meramente declarativa antes comentada, cuya satisfacción se buscaba mediante la demanda "contencioso-

administrativa". Lo anterior, se hallaba certificado por la mencionada norma.

Sin embargo, por diversas razones que no corresponde explicar aquí, dicha regulación se tornó insuficiente como garantía de los derechos de los administrados. Por lo demás, la doctrina y algunas legislaciones extranjeras mostraban una atractiva opción procesal, denominada modelo de "plena jurisdicción".

Dicha alternativa, es un reconocimiento del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. A diferencia del modelo de nulidad, mediante una pretensión de plena jurisdicción una persona ejercita dicho derecho frente al Poder Judicial, para que determinada entidad estatal le reconozca, restituya o indemnice por un derecho administrativo conculcado o desconocido por un acto, hecho u omisión administrativa, y aun por la llamada "vía de hecho". A través de ella, 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 la misma, entre ellas la indemnización de daños y perjuicios, cuando proceda⁽²⁴⁾.

La Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo vigente desde el 15 de abril de 2002, ha establecido en el Perú el modelo de plena jurisdicción, derogando el modelo de nulidad regulado en el Código Procesal Civil. Hoy, el administrado puede postular a través de su demanda no solo la pretensión de nulidad de un acto administrativo, sino también otras pretensiones, como la de ilegalidad del silencio guardado por la administración, la de ilegalidad de una actuación de hecho de ella, así como forzar a la misma a realizar determinada actuación a la cual se encuentra obligada. Todo ello en virtud del artículo 5 de la mencionada Ley.

El nuevo panorama procesal descrito, con una norma propia y mayores alcances, resulta más garantista a favor del administrado que el modelo antecedente. En ese sentido, abandonado el modelo procesal de nulidad con el cual se identificaba plenamente la expresión "contencioso-administrativo", la ocasión se muestra idónea para repensar los distintos aspectos relacionados al antiguo modelo procesal, así como formular mejores alternativas. Una de ellas, es precisamente el reemplazo de la expresión tantas veces citada.

VII. IDEAS FINALES

Pocas veces nos detenemos a observar, menos a cuestionar, el uso de los vocablos y frases con los cuales denominamos los objetos y conceptos que habitualmente empleamos. Los abogados no estamos exentos de dicho problema.

Hasta aquí, hemos presentado algunas ideas a partir de las cuales, estimamos, la denominación "contencioso-administrativo" no solo resulta antigua, ajena y

redundante, sino que además la propia doctrina —nacional y extranjera— ofrece una mejor opción para referirnos al conjunto de ideas que ella encierra y proyecta. Dicha alternativa es la de "proceso administrativo". En sede judicial sería más coherente hablar de proceso administrativo, al lado del proceso civil, proceso penal o proceso laboral; así, cada proceso estaría denominado por la materia a cuyo tratamiento sirve.

Estamos convencidos de que cualquier estudio sobre el control judicial de las actuaciones de la administración pública realizadas en ejercicio de su función administrativa debe empezar por determinar con precisión conceptual y funcional el nombre destinado a englobar las diferentes formas de ejercitar dicho control. En ese sentido, hablar de "proceso administrativo" es relacionar —de manera directa y simple— la actividad judicial contralora con las actuaciones administrativas objeto de control, en un país como el nuestro que sigue el modelo judicialista español.

Por las mismas razones, creemos que también se debe evitar el uso de la expresión "acción contencioso-administrativa", más aún si en ella se utiliza una categoría abstracta como "acción" para referirse en realidad a una pretensión o a un proceso.

Sin duda, en todas las áreas del derecho existen expresiones que designan diversos institutos, pero cuyo origen se ha olvidado, perdiéndose precisión en su manejo a través del tiempo. Por ello, tales expresiones deben ser objeto de una oportuna evaluación, impulsando una progresiva superación del desarrollo doctrinal y del tratamiento normativo de la institución a la cual sirven. Entiéndase que no se trata de ensayar teoría sobre las expresiones que designan a los institutos jurídicos, ni de proclamar una visión "más práctica" de estos. Lo importante es realizar un estudio completo de tales institutos, repensando sus aspectos más tradicionales a fin de que sean capaces de servir con coherencia a las nuevas necesidades que plantea el futuro.

Cada uno de nosotros tendrá su particular forma o punto de vista para enfrentar el estudio de determinada institución. Lo importante es que dicha tarea empiece y que se renueve. Finalmente, creemos que esta ha sido la real motivación del presente trabajo.

(21) Sobre tales diferencias, en sede nacional, ver MONROY GÁLVEZ, Juan. "Introducción al proceso civil". Temis - Belaunde & Monroy Abogados. Sa. Fe de Bogotá, 1996. Págs. 132-135.

(22) Cfr. PRIORI, Giovanni. "Comentarios a la ley del proceso contencioso administrativo". ARA editores. Lima, 2002. Pág. 114.

(23) Anteriormente, tal institución había sido regulada en las Leyes Orgánicas del Poder Judicial aprobadas por los Decretos Leyes N° 14605 (1963) y N° 18060 (1969), así como por el Decreto Legislativo N° 612 (1990); sucesivas regulaciones que, por motivos de diversa índole, no fueron desarrolladas procesalmente o tuvieron una muy corta vigencia.

(24) Cfr. PRIORI, Giovanni. Op. cit. Págs. 114-115.