

JOSÉ MARÍA PACORI CARI

MANUAL OPERATIVO DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Conforme al D. S. N 011-2019-JUS
TUO de la Ley N 27584

COMENTADO ARTÍCULO POR ARTÍCULO

- Comentarios
- Concordancias
- Cuadros Comparativos
- Doctrina
- Jurisprudencia nacional y extranjera
- Modelos de escritos y resoluciones

UBI  LEX
A S E S O R E S

**MANUAL OPERATIVO DEL PROCESO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

JOSÉ MARÍA PACORI CARI

JOSÉ MARÍA PACORI CARI

MANUAL OPERATIVO DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

**Conforme al D. S. N° 011-2019-JUS
TUO de la Ley N° 27584**

COMENTADO ARTÍCULO POR ARTÍCULO

- Comentarios
- Concordancias
- Cuadros Comparativos
- Doctrina
- Jurisprudencia nacional y extranjera
- Modelos de escritos y resoluciones



Lima - Perú

**MANUAL OPERATIVO DEL PROCESO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**
Conforme al D. S. N° 011-2019-JUS
TUO de la Ley N° 27584

© 2026, José María Pacori Cari

© 2026, Editorial Ubi Lex Asesores SAC
Jr. Miguel Aljovin N° 273, Cercado de Lima-Perú
<https://www.facebook.com/ubilexasesores.sac>
ubilexasesoressac@gmail.com
www.ubilexasesores.com

Celulares: 949982598 / 990181522

Segunda edición: Noviembre 2026
Primera edición: Julio 2019

Tiraje: 1000 ejemplares
ISBN: 978-612-5049-37-7
Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú N° 2026-12024

Impreso en M&E Acabados Gráficos SAC
Mz. F5 Lte. 5D Urb. Las Delicias de Villa- Chorrillos
RUC: 20601296196
Impreso en Noviembre 2026

DERECHOS RESERVADOS

Queda terminantemente prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier método o forma electrónica, incluyendo el sistema de fotocopia, sin autorización escrita de los editores y el autor.

ÍNDICE GENERAL

Abreviaturas citadas en las concordancias	7
Presentación	11
Introducción al contencioso administrativo.....	15
1. ¿Qué es la justicia administrativa?.....	15
2. ¿Qué es lo contencioso-administrativo?.....	17
3. Acción / proceso / jurisdicción / recurso contencioso-administrativo.....	18
4. Sistemas contenciosos-administrativos	20
5. Proceso contencioso-administrativo	21
6. Etapas del proceso contencioso-administrativo.....	22
7. Finalidad del proceso contencioso administrativo	23
8. Principios del proceso contencioso-administrativo	24
9. Sujetos del proceso contencioso-administrativo.....	25
10. Actuaciones impugnables	27
11. Pretensiones contenciosos-administrativas	29

DECRETO SUPREMO Nº 011-2019-JUS

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I NORMAS GENERALES

Artículo 1.- Finalidad	34
Comentario	
1. Derechos e intereses de los administrados	36
2. Acciones administrativas <i>ultra vires</i>	40
I. ¿Qué es el principio <i>ultra vires</i> ?	40
II. ¿Qué son las acciones administrativas <i>ultra vires</i> ?	40

III. Vía para recurrir	41
IV. ¿Qué se protege?	42
V. Reparación patrimonial del Estado	42

Artículo 2.- Principios 46

Comentario

1. Principios aplicables al proceso contencioso-administrativo	47
2. Principio de integración	49
3. Principio de igualdad procesal.....	52
3.1. ¿Qué es el administrado?	53
3.2. ¿Qué es la entidad pública?	54
4. Principio de favorecimiento del proceso.....	55
5. Principio de suplencia de oficio	59

CAPÍTULO II OBJETO DEL PROCESO

Artículo 3.- Exclusividad del proceso contencioso administrativo 64

Comentario

I. Beneficios del proceso contencioso administrativo	65
1. Finalidad	65
2. Principio de favorecimiento del proceso	66
3. Jurisdicción contencioso administrativa	67
4. Proceso cautelar	73
5. Control difuso	73
6. Interés difuso	73
7. Nulidad de actos administrativos.....	74
II. Situaciones que mejorar en el Proceso Contencioso Administrativo	74
1. Costos	75
2. No preferencia	75
3. Gratuidad	75

Artículo 4.- Actuaciones impugnables 81

Artículo 5.- Pretensiones 97

Comentario

I. Comentario a la pretensión de declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos	98
II. Comentario a la pretensión de reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado	99

III. Comentario a la pretensión de declaración contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo.....	100
IV. Comentario a la pretensión de ordenar a la administración pública la realización de una actuación a la que se encuentra obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.....	100
V. Comentario a la pretensión de indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnada.....	101
☒ La indemnización en el caso de la Ley N° 27584 y el caso de la Ley N° 27444.....	102

Artículo 6.- Acumulación de pretensiones 142

Comentario

I. ¿Qué es la acumulación?	142
II. La importancia de la pretensión en la acumulación	142
III. Conexidad.....	143
IV. Tipos de acumulación	143

Artículo 7.- Requisitos de la acumulación de pretensiones 151

Comentario

I. Requisitos de la acumulación de pretensiones	152
II. Requisitos de la acumulación subjetiva.....	153
III. Requisitos de la acumulación de procesos.....	153
IV. Desacumulación.....	154

Artículo 8.- Caso especial de acumulación de pretensiones sucesivas..... 156

Comentario

1 Acumulación sucesiva de pretensiones.....	157
---	-----

Artículo 9.- Facultades del órgano jurisdiccional..... 159

Comentario

I. Control difuso	160
II. Motivación en serie.....	162

CAPÍTULO III SUJETOS DEL PROCESO

SUBCAPÍTULO I COMPETENCIA

Artículo 10.- Competencia territorial 164	
I. La tutela judicial efectiva	165

II. Igualdad procesal.....	166
III. Legalidad, libertad y analogía	167
IV. Contencioso administrativo	168
V. Competencia territorial en lo contencioso administrativo.....	169
1. La Oficina de Normalización Previsional (ONP).....	170
2. El INDECOPI.....	171
VI. La persona jurídica del estado.....	172
1. Persona jurídica general	172
2. Competencia del Estado	173
3. Acumulación subjetiva pasiva	173
VII. Prorroga de competencia territorial.....	173
1. En el proceso civil.....	173
2. En lo contencioso administrativo	174
Artículo 11.- Competencia funcional.....	180
Artículo 12.- Remisión de oficio	183

SUBCAPÍTULO II PARTES DEL PROCESO

Artículo 13.- Legitimidad para obrar activa	187
<i>Comentario</i>	
I. Nulidad de oficio en sede administrativa.....	188
II. ¿Qué es el proceso de lesividad?.....	189
III. Causales de improcedencia de la demanda de lesividad	191
1. Plazos.....	191
2. Resolución motivada	192
IV. Derecho de defensa del administrado.....	195
1 ¿Quién debe emitir la resolución autoritativa en el proceso de lesividad?	197
Artículo 14.- Legitimidad para obrar activa en tutela de intereses difusos.....	198
<i>Comentario</i>	
I. ¿Quiénes tienen legitimidad para obrar?.....	199
II. Procedimiento.....	200
Artículo 15.- Legitimidad para obrar pasiva.....	203
Artículo 16.- Representación y defensa de las entidades administrativas	207

Comentario

I. Sistema de defensa jurídica del Estado	207
II. Los procuradores públicos.....	208
1. Procuradores públicos nacionales.....	209
2. Procuradores públicos regionales.....	209
3. Procuradores Públicos Municipales	210
III. Funciones de los procuradores públicos	211
IV. Atribuciones de los procuradores públicos.....	212
V. Obligaciones generales de los procuradores públicos.....	213
VI. Prohibiciones	214
VII. Representación judicial por apoderados	221
1. Facultades generales	221
2. Facultades especiales	221
VIII. Representación judicial por abogado	222
IX. Notificación válida al procurador y la rebeldía.....	224
X. Abogados en la defensa de los intereses del estado.....	224
XI. Opinión profesional sobre la legalidad del acto impugnado.....	233

**CAPÍTULO IV
DESARROLLO DEL PROCESO**

**SUBCAPÍTULO I
ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LA DEMANDA**

Artículo 17.- Modificación y ampliación de la demanda	239
Artículo 18.- Plazos	250
Comentario	
I. Respecto del inciso 1, del artículo 18 del D. S. N° 011-2019-JUS.	251
II. Respecto del inciso 2, del artículo 18 del D. S. N° 011-2019-JUS.	252
III. Respecto del inciso 3, del artículo 18 del D. S. N° 011-2019-JUS.	253
IV. Respecto del inciso 4, del artículo 18 del D. S. N° 011-2019-JUS.	254
V. Respecto del inciso 4, del artículo 18 del D. S. N° 011-2019-JUS.	254
VI. Caso especial de los terceros	254
VII. Plazo de caducidad.....	255
VIII. Habilitación de plazos	256
IX. Actuación material de despido	256
X. Notificación defectuosa	256
Artículo 19.- Agotamiento de la vía administrativa	265

Artículo 20. - Excepciones al agotamiento de la vía administrativa.....	271
Comentario	
I. Excepción en el proceso de lesividad.....	272
II. Excepción en la pretensión de inercia de la administración pública.....	272
III. Excepción en el supuesto del tercero administrado.....	273
IV. Excepción por contenido esencial del derecho a la pensión.....	273
V. El caso especial de la actuación material y el agotamiento de la vía administrativa.....	274
Artículo 21. - Requisitos especiales de admisibilidad.....	280
Comentario	
I. Requisitos de admisibilidad conforme al art. 424 del CPC.....	280
II. Requisitos de admisibilidad conforme al art. 425 del CPC.....	282
III. Requisitos especiales de admisibilidad de la demanda en el Tuo de la Ley N° 27584.....	283
IV. ¿Cuándo puede declarar un juez inadmisibilidad la demanda?.....	284
Artículo 22. - Improcedencia de la demanda.....	292
Comentario	
I. Requisitos de procedencia conforme al art. 427 del CPC.....	293
II. Requisitos de procedencia conforme al art. 22 del TUO.....	295
Artículo 23. - Remisión de actuados administrativos.....	302
Artículo 24. - Efecto de la admisión de la demanda.....	307
Comentario	
1. Admisibilidad de la demanda contencioso-administrativa.....	308
2. Vigencia del acto administrativo.....	309
3. Ejecución del acto administrativo.....	311
4. Suspensión de la vigencia y/o ejecución del acto administrativo por una medida cautelar.....	312
5. Suspensión de la vigencia y/o ejecución del acto administrativo por la ley.....	314

SUBCAPÍTULO II VÍA PROCEDIMENTAL

I. Procedimiento urgente.....	322
II. Procedimiento ordinario.....	323
III. Procedimiento de lesividad.....	324
IV. Procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado.....	324

Artículo 25. - Proceso urgente	325
Comentario	
I. Pretensiones que tutela	326
II. Requisitos.....	327
III. Verificación de la concurrencia de requisitos	328
Artículo 26. - Reglas de procedimiento	339
Artículo 27. - Proceso ordinario	341
Comentario	
I. ¿Qué pretensiones se tramitan en el proceso ordinario?.....	345
II. Improcedencia de la reconvención	345
III. Etapas procesales del proceso ordinario.....	347
Artículo 28. - Notificación electrónica	368
Comentario	
I. Requisito de admisibilidad	369
II. Efectos de la notificación electrónica.....	369
III. Notificación por cédula	370
IV. Nulidad de la notificación electrónica como medio impugnatorio.....	371

SUBCAPÍTULO III MEDIOS PROBATORIOS

Artículo 29. - Actividad probatoria.....	376
I. Expediente administrativo como medio de prueba.....	378
II. Supuestos de ofrecimiento de nueva prueba.....	378
III. Principio de libertad probatoria	379
IV. Derecho a ofrecer y producir prueba	379
V. Medios de prueba admisibles	380
VI. Pertinencia e improcedencia de los medios de prueba.....	381
Artículo 30. - Oportunidad.....	382
Comentario	
I. Oportunidad de ofrecimiento de los medios probatorios	382
II. Medios probatorios extemporáneos.....	384
III. Incorporación de medio de prueba	385

Artículo 31. - Pruebas de oficio	385
Comentario	
I. Plena jurisdicción.....	387
II. Debido proceso en la motivación de las resoluciones judiciales	387
III. Carga de la prueba.....	388
IV. Medios probatorios insuficientes.....	389
V. Motivación insuficiente	390
VI. Derecho de motivación	391
Artículo 32. - Carga de la prueba	395
Comentario	
☒ Importancia de la carga de la prueba en el procedimiento sancionador	396
Artículo 33. - Obligación de colaboración por parte de la administración	401
Comentario	
I. ¿Qué es lo que deben facilitar las entidades administrativas?	401
II. Petición de parte	402
III. Sanciones por incumplimiento.....	402

CAPÍTULO V MEDIOS IMPUGNATORIOS

Artículo 34. - Recursos	406
Comentario	
I. Recurso de reposición.....	407
II. Recurso de apelación	407
III. Recurso de casación	408
IV. Recurso de queja	409
Artículo 35. - Requisitos de admisibilidad y procedencia	431
Comentario	
I. Requisitos generales.....	431
II. Requisitos especiales.....	432
Artículo 36. - Principios jurisprudenciales	436

CAPÍTULO VI MEDIDAS CAUTELARES

Artículo 37.- Oportunidad	441
Comentario	
☒ La medida cautelar por sentencia favorable en el contencioso-administrativo....	444
1. ¿Qué es la medida cautelar de procedencia especial?.....	445
2. Exoneración de requisitos cautelares.....	445
2.1. Fundamentos de la pretensión cautelar.....	445
2.2. Contracautela	446
3. ¿Qué medidas cautelares podría solicitar en lo contencioso-administrativo?	446
3.1. Medida cautelar de innovar	447
3.2. Medida cautelar de no innovar.....	447
4. Modelo de solicitud cautelar por sentencia favorable.....	448
5. Instancia judicial	449
6. Cuaderno cautelar.....	450
Artículo 38.- Requisitos	451
Comentario	
I. Finalidad de las medidas cautelares	452
II. Forma de las medidas cautelares.....	452
III. Requisitos de las medidas cautelares.....	453
III. Contracautela	455
Artículo 39.- Medidas de innovar y de no innovar	459

CAPÍTULO VII SENTENCIA

Artículo 40.- Sentencias estimatorias	467
Comentario	
☒ Restablecimiento o reconocimiento de la situación jurídica lesionada	468
☒ Monto de la indemnización	469
Artículo 41.- Conclusión anticipada del proceso	475
Artículo 42.- Transacción o conciliación	477
Comentario	
☒ ¿Un caso especial?	477

Artículo 43. - Especificidad del mandato judicial	481
Artículo 44. - Ejecución de la sentencia	486
Comentario	
I. Sentencia firme.....	487
II. Tipos de ejecución de sentencia	487
III. Imposibilidad material o legal para la ejecución	489
IV. Conflictos derivados de actuaciones administrativas en ejecución de la sentencia	490
Artículo 45. - Deber personal de cumplimiento de la sentencia	493
Artículo 46. - Ejecución de obligaciones de dar suma de dinero	495
Comentario	
I. Sistema financiero	502
II. Deudas compensables.....	503
Artículo 47. - Pago de intereses	551
Comentario	
I. Interés legal.....	551
II. Periodo de cálculo.....	552
III. ¿Cómo se realizará el pago?	552
Artículo 48. - Actos administrativos contrarios a la sentencia	555
Artículo 49. - Costas y costos	558
Comentario	
I. ¿Qué son las costas y costos del proceso?.....	559
II. Inconstitucionalidad de la exoneración del estado en el pago de costos procesales	559
III. ¿Cómo se da esta exoneración en la práctica?	560

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera	562
Comentario	
I. Naturaleza de las actuaciones de las AAT.....	563
II. Normas que regulan el proceso judicial de impugnación.....	563
Segunda	567
Tercera	575

Cuarta	578
Quinta	581
Sexta	582
Séptima	583

**DISPOSICIÓN
COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA**

Única	584
--------------------	-----

**DISPOSICIONES
COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS**

Primera	586
Comentario	
1. Artículos 540 al 545 del Subcapítulo Seis del Título II de la Sección Quinta del Código Procesal Civil promulgado por Decreto Legislativo N° 768.....	587
2. Los artículos 79 al 87 del Título III de la Sección Séptima de la Ley Procesal de Trabajo N° 26636.....	588
3. Los artículos 157 al 161 del Título IV del Libro Tercero del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 135-99-EF y sus normas modificatorias.	590
4. El artículo 157 del Capítulo XV del Título Duodécimo del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.	593
5. Los artículos 9 y 10 del Capítulo II y la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Texto Único Ordenado del Régimen Pensionario del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 070-98-EF.	593
6. El primer párrafo del artículo 17 del Decreto Ley N° 25868, modificado por el artículo 64 del Decreto Legislativo N° 807	594
7. La Tercera Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 26981	594
8. El artículo 370 de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.....	595
Segunda	595
Referencias	597

Este libro se terminó de imprimir
en UBILEX ASESORES S.A.C.
Jr. Miguel Aljovín N.º 273
Cercado de Lima

ISBN: 978-612-5049-37-7



9 786125 049377