

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL
PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno

El regreso del control difuso administrativo a la luz de la
Sentencia del Tribunal Constitucional No. 3741-2004-AA/TC.

Trabajo académico para optar por el título de Segunda
Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno

Autor:

RUIZ DIAZ, Javier Andres

Asesor:

LEÓN MANCO, Hugo Andrés


Lima, 2022

Informe de Similitud

Yo, Hugo Andrés León Manco, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo académico titulado “El regreso del control difuso administrativo a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional No. 3741-2004-AA/TC.”, del autor Javier Andrés Ruiz Díaz, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 31%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 06/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y Trabajo Académico, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 03 de mayo del 2023.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: León Manco Hugo Andrés	
DNI: 09834484	Firma 
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0958-5856	

RESUMEN:

El presente informe gira en torno a una controversia jurídica originada por el precedente vinculante que se desprende de la sentencia del Tribunal Constitucional en el contexto del Caso Salazar Yarlénque. En aquel precedente vinculante, se legitimó la posibilidad de que los órganos administrativos que reparten justicia puedan inaplicar normas infra constitucionales que se manifiesten como incongruentes con relación a valores garantizados constitucionalmente y que reflejan el ordenamiento jurídico dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho. No obstante, pasado varios años, otra sentencia del sumo interprete constitucional decide dejar sin efecto el precedente vinculante materia de esta controversia, en tanto arguye que se ha distorsionado la interpretación del alcance de las funciones jurisdiccionales en el Estado según el cual esta función correspondería exclusivamente al Poder Judicial y sus órganos adscritos.

En ese sentido, este artículo académico profundiza en la discusión constitucional respecto de los límites y alcances de las funciones jurisdiccionales de la administración pública como una de las entidades clave para el adecuado funcionamiento del aparato estatal. En consecuencia, se analizará la validez de la aplicación del control difuso, como herramienta jurídica legitimada por el artículo N.º 138 de la Constitución, por parte de los órganos administrativos que reparten justicia para decidir por la inaplicación de normas jurídicas que, aunque sean lícitas, representen un elemento potencialmente perjudicial para el interés general y la defensa de los derechos fundamentales de los administrados. Finalmente, se evaluará si en la actualidad sería posible regresar a la línea jurisprudencial que legitima el control difuso en sede administrativa.

PALABRAS CLAVE:

CONTROL DIFUSO / FUNCIÓN JURISDICCIONAL / ADMINISTRACIÓN PÚBLICA / SUPREMACÍA JURÍDICA DE LA CONSTITUCIÓN / PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

ABSTRACT:

In this article, a legal controversy arises regarding the binding precedent established by the ruling of the Constitutional Court in the context of the Salazar Yarlenque case. In the above-mentioned binding precedent, it was legitimized the possibility that the administrative agencies that impart justice can disregard infra-constitutional rules that are contradictory to the principles and values constitutionally guaranteed and that define legal system under a Social and Democratic State of Law. Nonetheless, many years later, a different ruling of the Constitutional Court decided to overturn the binding precedent that is subject of this controversial case, as it argued that the interpretation of the scope of the jurisdictional functions in the government has been misinterpreted, whereby these powers would exclusively concern Judiciary Branch and its associated institutions.

In that regard, this article of professional sufficiency deepens in the constitutional discussion regarding the boundaries and scope of the jurisdictional functions of public administration as one of the key entities for the proper functioning of the state administration apparatus. Consequently, this paper will analyze the legitimacy of the application of diffuse control, as a legal tool authorized by article 138 of the Constitution, for administrative institutions that administer justice in order to rule on the inapplication of legal norms that, regardless of being lawful, represent a potentially harmful component to general interest and to the protection of fundamental rights of those who are subject to the administration. Finally, it will be evaluated whether it would be possible to return to the jurisprudential position that legitimizes diffuse control in the administrative courts.

KEY WORDS:

DIFFUSE CONTROL / JURISDICTIONAL FUNCTIONS / PUBLIC ADMINISTRATION / CONSTITUTION SUPREMACY / RULE OF LAW

Contenido

Introducción.....	4
Antecedentes.....	5
a. Jurisprudencia relevante: Caso Salazar Yarlenque / Caso Consorcio Requena.....	5
Supremacía de la Constitución como sustento del control difuso administrativo.....	8
b. Control Difuso en la Administración Pública.....	8
Evaluando el regreso del control difuso en sede administrativa.....	11
Conclusiones.....	14
Bibliografía.....	19



Introducción

En este trabajo se presentará una controversia jurídica originada por el precedente vinculante de la sentencia del Tribunal Constitucional en el contexto del Caso Salazar Yarlenque. En aquel precedente vinculante, se legitimó la posibilidad de que los órganos administrativos que reparten justicia puedan inaplicar normas infra constitucionales que se manifiesten como incongruentes con relación a valores garantizados constitucionalmente y que reflejan el ordenamiento jurídico dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho. No obstante, pasado varios años, otra sentencia del sumo interprete constitucional decide dejar sin efecto el precedente vinculante materia de esta controversia, en tanto arguye que se ha distorsionado la interpretación del alcance de las funciones jurisdiccionales en el Estado según el cual esta función correspondería exclusivamente al Poder Judicial y sus órganos adscritos. Este trabajo de suficiencia profesional profundiza en la discusión constitucional respecto de los límites y alcances de las funciones jurisdiccionales de la administración pública como una de las entidades clave para el adecuado funcionamiento del aparato estatal. En consecuencia, se analizará la validez de la aplicación del control difuso, como herramienta jurídica legitimada por el artículo N.º 138 de la Constitución, por parte de los órganos administrativos que reparten justicia para decidir por la inaplicación de normas jurídicas que, aunque sean lícitas, representen un elemento potencialmente perjudicial para el interés general y la defensa de los derechos fundamentales de los administrados.

En otras palabras, se busca reforzar en la idea de que el carácter fundamental y supremo que ostenta la Constitución como ley de leyes, que está directamente relacionada a la concepción de la carta magna como instrumento con superior fuerza normativa, provoca que la administración y sus ramificaciones se encuentren directamente vinculadas a la Constitución. Por lo tanto, la administración está obligada a aplicarla en todos los momentos que involucren tomas de decisiones que tengan impacto sobre los derechos subjetivos y fundamentales de todos los ciudadanos.

Por lo tanto, el objetivo de esta investigación girará en torno al desarrollo de los antecedentes, problemas jurídicos y contraste de los argumentos principales que se desprenden de la presentada controversia jurídica dentro del marco de la sentencia del

Tribunal Constitucional No. 3741-2004-AAITC (Caso de Ramón Hernando Salazar Yarlenque contra la sentencia de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima). En este contexto, sustentaré mis propias conclusiones con fundamentos jurídicos desarrollados a partir de la revisión de doctrina nacional e internacional, jurisprudencia relevante e instrumentos normativos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Antecedentes

a. Jurisprudencia relevante: Caso Salazar Yarlenque / Caso Consorcio Requena

En primer lugar, el precedente vinculante establecido en el Caso Salazar Yarlenque se sitúa en el expediente N.º 3741-2004-AA/TC. A su vez, esta sentencia de fecha 30 de enero de 2004 tiene como asunto un recurso extraordinario que presentaba como parte recurrente a Ramón Hernando Salazar Yarlenque contra la sentencia de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Dentro de esta controversia, el recurrente declara que luego de haber sido notificado por la imposición de una multa por parte de la municipalidad, procedió a presentarse ante las autoridades de esta entidad para poder interponer su recurso de impugnación respecto de la multa impuesta. No obstante, la presentación de este recurso se encontraba condicionada a la cancelación previa de un monto de quince nuevos soles. Este pago correspondía al concepto de “tasa de impugnación”, el cual se encontraba establecido en el TUPA de aquella entidad.

En ese sentido, la controversia jurídica que se desprende de lo analizado por la sentencia propuesta es la polémica que surge del debate respecto de si es posible considerar legítimo que los órganos administrativos que reparten justicia apliquen normas que vulneran derechos fundamentales garantizados en la Constitución, simplemente sosteniéndose en el principio de legalidad de normas infra constitucionales como justificación jurídica.

Lo cual apuntaría hacia la conclusión que aquello no debería ser considerado legítimo, puesto que este tipo de argumentos que son resultado de un proceso interpretativo excesivamente formal sobre el principio de legalidad vulnerarían otro principio fundamental de nuestro ordenamiento jurídico: la supremacía jurídica de la carta fundamental. De acuerdo con el principio de supremacía jurídica de la Constitución, esta se posiciona como la norma más importante dentro de un ordenamiento jurídico, hacia la cual deben alinearse todos los órganos componentes de un Estado y sus respectivos marcos normativos.

Por lo que la contravención de este principio distorsionaría el ordenamiento jurídico y la fuerza normativa que se ejerce desde la Constitución Política de 1993 como norma jerárquicamente superior, según la cual se establece un mandato constitucional que nos obliga a todos por igual a cumplir con ella y que se encuentra precisamente dirigido a desarrollar las funciones del Estado con una perspectiva que tenga como principal objetivo la garantía de los derechos fundamentales. En ese sentido, en el próximo punto se ahondará con detalle en los elementos jurídicamente relevantes que serán analizados en este informe.

Por otro lado, en el fundamento quinto de la Sentencia N.º 3741-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional sostuvo que “(...) tanto los jueces ordinarios como los jueces constitucionales tienen la obligación de verificar si los actos de la administración pública, que tienen como sustento una ley, son conformes a los valores superiores, los principios constitucionales y los derechos fundamentales que la Constitución consagra. (Tribunal Constitucional, 2005)”. En ese sentido, de la lectura del fundamento presentado anteriormente, se desprende la conclusión de que existe una obligación constitucional que consiste en cumplir con la función de revisar si efectivamente existe una concordancia jurídica entre la legalidad de una norma y su compatibilidad con la Constitución.

Dicho lo anterior, el problema jurídico que se desprende de la presente sentencia y que parte de esta última cita extraída del fundamento quinto, es el debate en el contexto de los alcances y límites que tienen los órganos administrativos para ejercer función jurisdiccional. En otras palabras, se debate específicamente si los órganos

administrativos que reparten justicia tienen también la potestad de aplicar el control difuso en sede administrativa, a la luz de lo dispuesto por el artículo N.º 138 de la Constitución. En consecuencia, en el siguiente apartado iniciaré con el análisis de los principales argumentos sostenidos en esta sentencia con relación a la controversia planteada en líneas anteriores.

Por otro lado, la sentencia que se desprende del Caso Consorcio Requena, de fecha 20 de agosto de 2012, tiene como asunto la interposición de un recurso de agravio constitucional por parte de este Consorcio contra una resolución emitida por la Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Loreto, según la cual se decidió declarar improcedente una demanda interpuesta por el recurrente. El problema jurídico que se desprende de la presente sentencia radica sobre todo en los efectos que produjo respecto al precedente vinculante comentado en el apartado anterior, según el cual se legitimó la posibilidad de que los órganos administrativos que reparten justicia puedan realizar control difuso en sede administrativa. Resulta relevante y controversial puesto que aquella norma constitucional que se desprende del precedente vinculante mencionado anteriormente, en tanto es norma vinculante para todos, estuvo aplicándose de forma legítima por varios años en las sedes administrativas y ahora con la decisión de esta nueva sentencia se dejaría sin efecto lo interpretado en un primer momento.

Dicho lo anterior, el problema jurídico que se desprende de la presente sentencia es la contradicción en la postura por parte de este nuevo Tribunal respecto del precedente vinculante establecido por el anterior órgano, según el cual se validó la posibilidad de que los órganos administrativos que reparten justicia puedan realizar control difuso al igual como el fuero judicial. En otras palabras, se decide dejar sin efecto una norma constitucional desprendida de una precedente vinculante que autorizaba a los tribunales administrativos a inaplicar disposiciones infra constitucionales cuando estas sean contrarias a los principios y valores garantizados en el máximo nivel jerárquico. Por esto, la sentencia comentada concluye en que el precedente en controversia no debe ser aplicado, dejándolo sin efecto puesto que considera que al no haber sido regulado de forma adecuada en las razones que lo fundamentan, su aplicación podría llevar a vulnerar el ordenamiento jurídico. No obstante, considero que la decisión establecida en

esta sentencia, en donde se dispuso a dejar sin efecto el precedente vinculante comentado, se encontraría fundamentada en aspectos exclusivamente formales o procesales, dejando de lado la discusión de fondo o material respecto de la posibilidad de los órganos administrativos que reparten justicia de tener también la función jurisdiccional de aplicar control difuso.

Supremacía de la Constitución como sustento del control difuso administrativo.

b. Control Difuso en la Administración Pública

En primer lugar, resulta necesario resaltar que la figura del control difuso implica una labor que no solo se realiza en el marco de un proceso de inconstitucionalidad sino también en todo proceso ordinario y constitucional. En ese sentido, el problema principal en este análisis se encuentra en el marco de la validez de la función jurisdiccional de los órganos administrativos y en qué medida los órganos de esta puedan aplicar el control difuso. Se sigue que, partiendo de la premisa según la cual existe una obligación oponible ante todos los administrados de someterse a la supremacía jurídica de la Constitución y que esta premisa involucra también a los órganos administrativos que reparten justicia. Toda vez que también los órganos de la administración pública, de la misma manera que todas las demás entidades del aparato estatal encuentran sus funciones alineadas y en concordancia directa con los principios y valores constitucionales de la carta fundamental.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional que estableció el precedente vinculante materia de análisis en el presente informe en el contexto del Caso Salazar Yarlenque, sostiene que los órganos administrativos que reparten justicia o sus órganos colegiados no solamente adquieren la obligación de asegurar el cumplimiento de la Constitución y de todos los instrumentos normativos que conforman el ordenamiento jurídico. Si no, que poseen también el deber constitucional de optar por el control difuso respecto de aquellas normas que son contrarias a los valores constitucionales establecidos, a pesar de encontrarse sustentadas en actos administrativos lícitos.

Lo anterior encuentra sustentación, en primer lugar, en que aun cuando la Constitución, a la luz de lo dispuesto en el artículo N.º 138, reconoce la prerrogativa de los jueces de realizar control difuso, tal lectura no podría concluirse en que dicha potestad corresponda de forma exclusiva y limitativa de los órganos judiciales. En esa misma línea argumentativa, tampoco se puede concluir que el control difuso pueda materializarse exclusivamente en el contexto de un proceso judicial.

Por lo tanto, considero que resulta válido constitucionalmente concluir que existe una obligación constitucional que se extiende también a los tribunales y órganos administrativos de anular un acto administrativo. Aun cuando esto signifique inaplicar una norma legal, en el caso en el cual aquella norma vulnere derechos fundamentales de los ciudadanos, como se puede leer de lo dispuesto por el artículo N.º 10 de la LPAG.

En ese sentido, el simple hecho de que un acto administrativo se encuentre sustentado por una norma de la ley o del reglamento no significa necesariamente que ostente una naturaleza constitucionalmente válida, lo cual no elimina la posibilidad de que se pueda efectuar en un momento posterior un control jurisdiccional respecto de aquella decisión. En esa línea, el Magistrado Urviola Hani sostiene que "(...) el principio de legalidad en el Estado constitucional no significa simple y llanamente la ejecución y el cumplimiento de lo que establece una ley, sino también, y principalmente, su compatibilidad con el orden objetivo de principios y valores constitucionales" (Tribunal Constitucional, 2014). Por lo tanto, se refuerza la idea de que en un Estado constitucional se da preferencia a la concordancia de todo el sistema jurídico con los principios establecidos en la Constitución, la premisa central es que el principio de legalidad no puede legitimar normas manifiestamente inconstitucionales solo por el hecho de encontrarse estipulado en una norma infra constitucional.

En resumidas cuentas, el artículo N.º 138 no debe ser entendido con métodos interpretativos de tipo restrictivo o literal. Al contrario, considero que estas normas constitucionales deben ser interpretadas bajo un método interpretativo más extensivo como el principio de unidad de la Constitución, bajo la luz de lo dispuesto por el artículo N.º 51 del mismo cuerpo normativo. Inclusive porque de esa norma constitucional se desprende la obligación de respetar y cumplir la Constitución oponible a todos los que

formamos parte de este ordenamiento jurídico. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido lo siguiente:

“una interpretación positivista y formal en ese sentido no solo supone el desconocimiento de determinados principios de interpretación constitucional, como los de unidad de la Constitución y de concordancia práctica, sino también daría lugar a una serie de contradicciones insolubles en la validez y vigencia de la propia Constitución.” (Tribunal Constitucional, 2014)

Entonces, recurrir a un método interpretativo estrictamente formalista y literal de la norma citada, llevaría a suponer que la posibilidad de poder inaplicar normas que vayan en contra de lo establecido en la carta fundamental “solo tiene eficacia en los procesos judiciales y no en aquellos otros procesos o procedimientos de naturaleza distinta lo cual significaría convertir a la Constitución en una norma legal.” (Tribunal Constitucional, 2014). Lo anterior, resultaría evidentemente violatorio del principio de igualdad establecido en la constitución en tanto solamente en los procesos judiciales se haría eficaz la protección de las garantías constitucionales, lo cual evidentemente atenta contra la fuerza normativa de la constitución.

No obstante, resulta necesario profundizar en el punto de que esta interpretación, al ser excesivamente limitada a un supuesto literal, no permite que la protección de los derechos fundamentales pueda ser extendida a supuestos que escapan de esos parámetros. De acuerdo con la doctrina establecida por GUASTINI, “la interpretación literal no puede aceptarse, porque se basa en la idea ingenua y falaz de que las palabras están dotadas de un significado 'propio', intrínseco, independiente de los usos” (GUASTINI,1999). En ese sentido, se entiende que cuando existen varias formas de poder interpretar una norma establecida constitucionalmente, se preferirá el método interpretativo cuyo resultado signifique una mayor protección a los derechos fundamentales del administrado en tanto fin último de un Estado constitucional.

Es por ello por lo que, desde este punto de vista, el Tribunal Constitucional no encuentra motivada su decisión de dejar sin efectos el precedente vinculante – luego de 7 años de su aplicación – que permite la posibilidad de los órganos administrativos que reparten justicia que poder realizar control difuso, puesto que no ha logrado analizar

detenidamente los beneficios han podido resultar de la aplicación de lo dispuesto por el precedente revocado. Con relación a lo anterior, me encuentro alineado con lo postulado por BULLARD en su publicación respecto del control difuso por autoridades administrativas cuando sostiene que “no existe pues razón para pensar por qué la pirámide de Kelsen, que establece la primacía de la Constitución sobre otras normas de inferior jerarquía, debe invertirse cuando quien debe decir Derecho es un tribunal administrativo” (BULLARD, 2007).

Evaluando el regreso del control difuso en sede administrativa

Persiguiendo el objetivo que busca restaurar la línea jurisprudencial respecto de la posibilidad de que los tribunales administrativos puedan realizar control difuso, resulta necesario tocar dos temas que considero relevantes para sentar las bases que permitan el desenvolvimiento de esta línea jurisprudencial. Es decir, para que en nuestro ordenamiento jurídico puedan subsistir las legítimas ideas del principio de legalidad sin vulnerar el principio de supremacía de la constitución resulta necesario, primero, hablar de un redimensionamiento del principio de legalidad. Al respecto, se necesita que este principio no sea simplemente entendido como el irrestricto respeto de la norma, sin evaluar complementariamente la constitucionalidad de esta norma. Esta nueva forma de entender el principio de legalidad permitirá determinar las prioridades de ciertos bienes jurídicos fundamentales que puedan verse potencialmente afectados por la literalidad de una norma.

Por otro lado, es importante también hacer una mención respecto del perfil o características que deben presentar los tribunales administrativos aptos para realizar estas funciones discrecionales. Se ha mencionado con anterioridad que estos tribunales ejercen funciones cuasi jurisdiccionales y que por lo tanto se les debería extender la función de decir derecho cuando es evidente una contravención a las normas establecida en la constitución que buscan proteger derechos fundamentales. El entendimiento de este perfil permitirá determinar cuando estamos ante un tribunal que puede realizar el control difuso en sede administrativa con el fin de tutelar derechos fundamentales.

En primer lugar, la nueva concepción del principio de legalidad implica una flexibilización respecto del principio ya que este no puede significar simplemente aplicar la ley a ciegas.

Sino que esta aplicación de la ley debe venir acompañando necesariamente de una evaluación de compatibilidad con el texto constitucional, ya que este debe ser entendido como la norma superior o norma de todas las normas, razón por la cual esta no puede verse afectada por otras normas de rango inferior. Una nueva forma de aplicar el principio de legalidad necesariamente incluye ejercitar un razonamiento que pueda detectar todas aquellas normas que, a pesar de ser válidas a nivel legislativo, resulten manifiestamente contrarias a los valores y principios que se protegen a nivel constitucional. En ese sentido, una nueva concepción del principio de legalidad involucra la flexibilización del concepto original del mismo, para evitar conflictos interpretativos entre la literalidad de una norma y un derecho constitucionalmente protegido.

Resulta importante entender que la administración también decide casos, resuelve problemas y administra justicia. Esta administración de justicia por parte de la administración pública se sitúa también dentro de las propias relaciones entre los particulares. En ese sentido, es claro que la administración pública también tiene jurisdicción en tanto que ejercen labores muy similares a la de los jueces cuando de resolver conflictos se trata. En ese sentido, en tanto que la administración pública ejerce esta función que se podría caracterizar como cuasi jurisdiccional, es que resulta fundamental la necesidad de que la institución del control difuso, presente en todos los escenarios de la función jurisdiccional, pueda ser aplicado también en estos escenarios que ejercitan todas las funciones jurisdiccionales con la finalidad de resolver conflictos intersubjetivos en donde los derechos fundamentales se encuentran en riesgo. La protección de esta institución permitirá mantener y proteger el equilibrio dentro de un Estado Constitucional.

En ese sentido, las entidades de la administración que ejerzan estas funciones cuasi jurisdiccionales deberán ejercerlas considerando que a pesar de que existe un imperio de la ley que los obliga a aplicar el texto legal, esta aplicación debe ejercitarse en función con la concordancia con el texto constitucional fundamentalmente. Además, deberán tener en cuenta que el control de sus decisiones recae finalmente en el Poder Judicial, en tanto que será esta entidad quien tendrá la facultad de revisar si se ha hecho la aplicación adecuada con relación a las normas correspondientes.

Por otro lado, es necesario también comentar el perfil o características que deben presentar estos tribunales de la administración que van a ser capaces de realizar el control difuso. Al respecto, este concepto ha sido detalladamente establecido por el mismo Tribunal Constitucional, quien ha reconocido que la administración pública puede ostentar la facultad de ejercer el control difuso, conforme lo expuso en la sentencia y su aclaración recaída en el expediente 3741-2004-AA/TC.

De acuerdo con esta sentencia, los presupuestos que deben concurrir para el ejercicio de dicha facultad son los siguientes: Primero, es necesario que estos tribunales sean todos aquellos que imparten “justicia administrativa” con carácter nacional y que tengan por finalidad la declaración de derechos fundamentales de los administrados. Es decir, lo que se requiere con este punto es que los tribunales capaces de realizar control difuso sean aquellos tribunales con la potestad de decir derecho, o, dicho de otra forma, aquellos que tienen plenas facultades para resolver conflictos intersubjetivos jurídicamente relevantes con calidad de cosa juzgada para poder sopesar los derechos y principios involucrados en el conflicto, obteniendo como resultado una conclusión justa y fundamentada en derecho.

Por otro lado, según la sentencia del Tribunal Constitucional, esta solicitud se realiza a pedido de parte, no obstante, excepcionalmente, no será a pedido de parte cuando se trate de la aplicación de una disposición que vaya en contra de la interpretación que de ella haya realizado en Tribunal Constitucional o contradiga uno de sus precedentes vinculante. Finalmente, otro de los requisitos establecidos en la sentencia del Tribunal Constitucional es que los órganos colegiados no pueden dejar de aplicar una ley o reglamento cuya constitucionalidad haya sido confirmada por el Tribunal Constitucional.

Asimismo, para que se puedan sentar las bases necesarias para volver a la línea jurisprudencial anterior que permita aplicar el control difuso en sede administrativa, es importante comprender que el principio de legalidad no debe ser entendido simplemente como la ejecución o el cumplimiento de lo establecido en el mero texto de una ley. Sino que es fundamentalmente relevante que el texto de la ley tenga concordancia en el entendimiento de su ratio legis con el orden establecido constitucionalmente de acuerdo con sus principios y valores. Por lo tanto, el principio de supremacía de la constitución se

establece como uno de los sustentos que asegura el equilibrio dentro de un Estado Constitucional, dado que se da prioridad a la prevalencia del texto constitucional, con la concordancia hacia sus principios y valores, en contraposición con cualquier otra disposición legal de rango inferior. Esto provoca que se proteja y salvaguarde la integridad de un ordenamiento jurídico y los derechos fundamentales protegidos al nivel jerárquico más alto.

Conclusiones

- La controversia jurídica central que se desprende de lo analizado en el desarrollo de la sentencia propuesta es la polémica que nace del debate respecto de si es posible considerar legítimo que los órganos administrativos que reparten justicia inapliquen ciertas normas infra constitucionales, que, aunque sean lícitas, contravengan principios y derechos garantizados constitucionalmente. La fuerza normativa que se desprende de la Constitución Política de 1993 como norma jerárquicamente superior, establece un mandato constitucional que nos obliga a todos por igual a cumplir con ella y que se encuentra principalmente dirigido a la “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como el fin supremo de la sociedad y del Estado” (CP, 1993: art. 1). Además, en un Estado Social y Democrático de Derecho el ciudadano es considerado como el eje central con relación a toda la actuación de la administración pública, teniendo como objetivo fundamental la garantía de todos sus derechos fundamentales que están consagrados en la Constitución.
- Por lo tanto, el error en la motivación de los jueces de instancia es que no realizaron una argumentación suficientemente motivada, jurídica y constitucionalmente, respecto a si un acto administrativo en el marco de las sanciones administrativas, aun cuando se ajuste a los criterios establecidos en concordancia con el principio de legalidad, se encuentra alineado también a los principios constitucionales que buscan garantizar bienes jurídicamente relevantes como los derechos fundamentales que se desprenden del principio del debido proceso. Se concluye que la validez de las actuaciones de las entidades públicas no solamente se

determina con el cumplimiento irrestricto a la norma, sino, sobre todo por su concordancia directa y alineada con los principios constitucionales que se protegen de la Carta Fundamental. En ese sentido, el principio de legalidad como principio rector que otorga legitimidad al ordenamiento jurídico debe ser leído a la luz del concepto de supremacía jurídica de la Constitución como norma jerárquicamente más importante.

- En ese sentido, fundamentado en el argumento según el cual debe optarse por el respeto y la garantía de la supremacía jurídica de la constitución, se concluye que sería válido que los órganos administrativos que reparten justicia puedan ejercer la potestad de decidir por la inaplicación de una norma que, aunque se encuentre sustentada en acto administrativo lícito, sea manifiestamente inconstitucional y contraria a los valores consagrados en la Constitución. Para estos efectos, el Tribunal estimó en la Sentencia N.º 3741-2004-AA/TC que, no obstante, la posibilidad de aplicar control difuso se le haya reconocido a los jueces en el texto constitucional, esto no debería implicar exclusiva y limitadamente su aplicación en el contexto de los procesos judiciales, sino debe entenderse como una potestad de todas las instancias procesales que imparten justicia y en donde se busca defender las garantías de los administrados.
- Entonces, apelar a un método de interpretación excesivamente literal y formalista de los alcances de la función jurisdiccional establecido constitucionalmente en el artículo N.º 138 vulneraría lo dispuesto por el artículo N.º 51 del mismo instrumento normativo, según el cual se señala que “la Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las demás normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente (...)” (CP, 1993: art. 51). Además, asignarle al principio de legalidad un valor jurídico más alto con respecto al principio de supremacía jurídica de la constitución distorsionaría por completo los fundamentos de un Estado constitucional y democrático de derecho, toda vez que en este modelo de Estado la constitución se posiciona como la norma fundamental, de mayor jerarquía y de la cual se desprenden todas las garantías y derechos fundamentales que le

permitirá al ciudadano vivir en condiciones de igualdad, dignidad y respeto por los derechos humanos.

- Respecto de la alegación del derecho constitucional vulnerado, se concluye que la imposición de cuotas o tasas para poder interponer un recurso impugnatorio en el marco de una sanción administrativa desincentiva y limita a los administrados en su rol de participación para la verificación y control de los actos de la administración, en tanto este acto se materializaría como una barrera para un adecuado acceso a la justicia y sus garantías constitucionalmente protegidas. El argumento sobre la imposibilidad de cobrar tasas administrativas se debe entender en el contexto de todos los procesos administrativos iniciados de oficio, dado que es en estos en donde el Estado ejerce su *lus Imperium*.
- El argumento que postula que la función jurisdiccional es exclusiva del Poder Judicial evidenciaría un vicio en su interpretación. Toda vez que esta conclusión parte de un análisis y de una interpretación por ubicación del texto constitucional, según el cual se alega que la potestad de ejercer función jurisdiccional es exclusiva del Poder Judicial por encontrarse dentro del capítulo constitucional correspondiente a las funciones del Poder Judicial. Este método interpretativo se encontraría evidentemente en contradicción con otros métodos de interpretación constitucional como aquellos que sugieren la alineación con las obligaciones pactadas en el derecho internacional, en tanto estas también forman parte del ordenamiento jurídico nacional.
- Por lo tanto, resulta urgente perseguir el objetivo que busca restaurar la línea jurisprudencial respecto de la posibilidad de que los tribunales administrativos puedan realizar control difuso. Para conseguir lo anterior, resultará necesario tocar dos temas para sentar las bases que permitan el desenvolvimiento de esta línea jurisprudencial. Es decir, para que en nuestro ordenamiento jurídico puedan subsistir las legítimas ideas del principio de legalidad sin vulnerar el principio de

supremacía de la constitución resulta necesario, primero, hablar de un redimensionamiento del principio de legalidad. Al respecto, se necesita que este principio no sea simplemente entendido como el irrestricto respeto de la norma, sin evaluar complementariamente la constitucionalidad de esta norma. Esta nueva forma de entender el principio de legalidad permitirá determinar las prioridades de ciertos bienes jurídicos fundamentales que puedan verse potencialmente afectados por la literalidad de una norma. Por otro lado, es necesario también comentar el perfil o características que deben presentar estos tribunales de la administración que van a ser capaces de realizar el control difuso. Al respecto, este concepto ha sido detalladamente establecido por el mismo Tribunal Constitucional, quien ha reconocido que la administración pública puede ostentar la facultad de ejercer el control difuso, conforme lo expuso en la sentencia y su aclaración recaída en el expediente 3741-2004-AA/TC.

- En ese sentido, resulta fundamentalmente relevante la interpretación de la CIDH según la cual considera que “si bien el artículo N.º 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” (CIDH,2001). Finalmente, se entiende que cuando existen varias formas de poder interpretar una norma establecida constitucionalmente, se preferirá el método interpretativo cuyo resultado signifique una mayor protección a los derechos fundamentales del administrado en tanto fin último de un Estado constitucional. Cabe resaltar que las disposiciones de los organismos internacionales a los cuales el Perú se encuentran suscrito, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad, resultan de observancia obligatoria por parte de todos los poderes del Estado, en tanto que estas decisiones se les atribuye rango constitucional.
- En conclusión, resulta necesario enfatizar que la figura del control difuso, establecido en el artículo N.º 138º de la Constitución, implica una labor que no solo se realiza en el marco de un proceso de inconstitucionalidad sino también en todo

proceso ordinario y constitucional. Consiguientemente, se concluye que los órganos administrativos que reparten justicia o sus órganos colegiados no solamente adquieren la obligación de asegurar el cumplimiento de la Constitución. Si no, que poseen también el deber constitucional de optar por el control difuso respecto de aquellas normas que son contrarias a los valores constitucionales establecidos, a pesar de encontrarse sustentadas en actos administrativos lícitos.



Bibliografía

- Constitución Política del Perú. 29 de diciembre de 1993
- Tribunal Constitucional del Perú (2005). Sentencia recaída en el expediente N.º 3741-2004-AA/TC. Recurso extraordinario interpuesto por don Ramón Hernando Salazar Yarlenque contra la sentencia de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. 14 de noviembre.
- Tribunal Constitucional del Perú (2014). Sentencia recaída en el expediente No. 04293-2012-PA/TC. Recurso de agravio constitucional interpuesto por Consorcio Requena contra la Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Loreto. 18 de marzo.
- Tribunal Constitucional del Perú (2004). Sentencia recaída en el expediente N.º 3548-2003-AA/TC. Recurso extraordinario interpuesto por el Grupo Carsa Inc. contra la resolución de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. 28 de junio.
- Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Decreto Supremo N.º 017-93-JUS. 3 de junio de 1993. (Perú)
- BULLARD, Alfredo. "Verdades y Falacias sobre el control difuso de las normas por las autoridades administrativas a la luz de los nuevos pronunciamientos del Tribunal Constitucional". En: La defensa de la Constitución por los Tribunales Administrativos, Palestra del Tribunal Constitucional, Lima, 2007, pp. 43 y 51.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001). Sentencia recaída en el Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. 06 de febrero.
- GUASTINI, Riccardo. Estudios sobre la interpretación jurídica. UNAM, 1999, pp.25-26
- Tribunal Constitucional del Perú (2003). Sentencia recaída en el expediente N.º 007-2001-AI/TC. Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Defensor del Pueblo contra la Ordenanza N.º 003 aprobada por el Concejo Distrital de San Juan de Lurigancho. 09 de enero.
- MORON, Juan Carlos. Los Principios Delimitadores De La Potestad Sancionadora De La Administración Pública En La Ley Peruana. Artículo publicado en Advocatus

N ° 13, 2005, pp. 237-238 y también en Derecho administrativo iberoamericano: 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello,Coord. Victor Hernandez Mendible Vol. 3, Caracas, 2007.

- Gómez Apac, H., Isla Rodríguez, S., & Mejía Trujillo, G. Apuntes sobre la Graduación de Sanciones por Infracciones a las Normas de Protección al Consumidor. Derecho & Sociedad, (34), 134-146. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13336>. 2010.
- DE PRADA, Valentín Ricardo Rodríguez Vázquez. Legislación Delegada y Control Judicial, de Eduardo García de Enterría. Revista de estudios políticos, 1971, no 175, p. 123-131.
- CASSAGNE, Juan Carlos. Funciones jurisdiccionales de los entes reguladores. Revista de Derecho Administrativo Económico N.º 16, págs. 71 - 76 [2006]
- Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

