

# EL CONTROL DIFUSO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL PERÚ

Carlos Leyva Ibañez (\*)

LEYVA IBAÑEZ, Carlos: EL CONTROL DIFUSO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL PERÚ. En: IPEF, Revista Jurídica del Instituto Peruano de Estudios Forenses, Año XV N° 78-2, Marzo 2019, pps. del 7 al 26.

Print ISSN: 2308- 5401 / Line ISSN: 2617- 0566  
La revista indexada en LATINDEX (folio 22495)  
www.latindex.org.unam.mx

## RESUMEN

*El artículo revisa los diversos trabajos sobre la experiencia peruana de la vigencia y su posterior proscripción del sistema del control difuso en organismos de la administración pública. Se repasa las teorías de la supremacía del Estado sobre el Derecho, y la superioridad del Derecho sobre el poder del Estado, así como la negación de la validez del antagonismo entre soberanía del Estado y soberanía del Derecho. Analiza el principio jurídico de supremacía de la Constitución, su aplicación en la administración pública. Control difuso como prerrogativa judicial, plasmada luego al terreno de la cuasi jurisdicción administrativa. El debate doctrinario al respecto, sobre su conveniencia y constitucionalidad de la medida y las sugerencias sobre medidas complementarias al respecto.*

## ABSTRACT

*The article reviews the various works on the Peruvian experience of the validity and its subsequent prohibition of the system of diffuse control in public administration agencies. It reviews the theories of the supremacy of the State over law, and the superiority of law over State power, as well as the negation of the validity of the antagonism between State sovereignty and the sovereignty of law. It analyzes the legal principle of supremacy of the Constitution, its application in public administration. Diffuse control as a judicial prerogative, later embodied in the field of quasi-administrative jurisdiction. Doctrinal debate on the appropriateness and constitutionality of the measure and suggestions for follow-up measures.*

## Palabras clave

*Control difuso, administración pública, Estado y Derecho, supremacía de la Constitución, constitucionalidad.*

## KEYWORDS

*Diffuse control, public administration, state and law, supremacy of the Constitution, constitutionality.*

Fecha de recepción de originales: 07 de Febrero de 2019.

Fecha de aceptación de originales: 28 de Febrero de 2019.

## SUMARIO

Introducción / 1. Estado y derecho / a) Teoría de la supremacía del Estado sobre el Derecho / b) Teoría de superioridad del Derecho sobre el poder del Estado / c) Negación de la validez del antagonismo entre «soberanía del Estado» y «soberanía del Derecho» / 2. Evolución del estado de derecho / 2.1. Derecho natural / 2.2. Críticas a la escuela del derecho natural / 2.3. La escuela histórica del derecho / 2.4. Derecho como instrumento de evolución cultural / 2.5. Positivismo analítico / 3. Afirmación del estado de derecho / 4. Estado constitucional de derecho / 5. Constitución / 6. Principio de supremacía de la Constitución / 7. Principio de Jerarquía Normativa / 8. La administración y la constitución política / 9. Principio jurídico de supremacía de la Constitución en la administración pública / 10. Control de constitucionalidad y control de legalidad de los actos de la administración / 11. Principio de Legalidad / 12. Principio de Seguridad Jurídica / 13. Limitación de poder en la administración pública / 14. Actividad de limitación de derechos / 15. Actividad cuasi-jurisdiccional / 16. Sistemas de control de constitucionalidad / 16.1. Control concentrado constitucional / 16.2. Control difuso judicial «judicial review» / 16.3. El control difuso en el Perú / 17. Debido procedimiento administrativo y derecho de impugnación de los actos de la administración / 18. Debate doctrinario / 19. Nuestra opinión al respecto / 20. Conclusiones / 21. Referencias.

(\*) Abogado Ilustre Colegio de Abogados de Lima.  
Maestría Derecho Administrativo Universidad UIGV.

## Introducción

El Perú es una república democrática cuya organización normativa se desarrolla en lo que se denomina estado constitucional de derecho, caracterizado por la primacía de la Constitución en todos los aspectos de la vida, especialmente en la actuación de los organismos públicos y privados, siendo la carta fundamental la norma primera y vinculante de todo el ordenamiento jurídico.

Mediante el principio de Supremacía Constitucional, la Constitución política del Estado se constituye en el eje principal de todo el ordenamiento jurídico, al priorizar dentro del cuerpo normativo, el aseguramiento y protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos; labor que no es sencilla de mantener vigente en la realidad social, ya que para ello es necesario su protección mediante la labor interpretativa y controladora de un organismo público especializado para ello: el Tribunal Constitucional.

Esta actividad exclusiva de supervisión de la actuación estatal se denomina control concentrado, siendo regulado en los artículos 201° y 202° de la Constitución; complementándose con el apoyo de los órganos jurisdiccionales, mediante el Control Difuso (artículo 138° del mismo cuerpo normativo), realizado por los jueces dentro de los procedimientos judiciales.

Esta labor de constitucionalización de las actuaciones del Estado, se complementa con el principio de legalidad, mediante el cual, la institución pública sólo puede hacer aquello para lo cual está facultada en forma expresa. Ese es el marco donde debe desenvolver su actuación la Administración Pública, lo que constituye una obligación de la que no puede desligarse. A diferencia de los deberes de los particulares, que gozan de la libertad negativa, consistente en que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido hacer lo que ésta no prohíbe (principio de no coacción).

Sin embargo, en medio de una sociedad cambiante y errática, donde los actos administrativos no están exentos de falta de coherencia frente a la norma constitucional, surge la interrogante si la Administración Pública pueda también, ejercer el control constitucional de las leyes que a su consideración, no armonicen con los preceptos constitucionales, es decir ejercer el control difuso. Con lo que se estaría cuestionando el principio de legalidad, originándose toda una controversia

jurídica que es necesario desarrollar, a propósito de la experiencia vivida por nuestro sistema jurídico, a raíz de la vigencia del control difuso administrativo, instaurado mediante la sentencia del Tribunal Constitucional, expediente. N° 3741-2004-AA/TC del 14 de noviembre de 2005, donde se implementó dicha facultad a la administración pública mediante precedente vinculante.

Dicha experiencia duraría aproximadamente ocho años, hasta que mediante sentencia N° 04293-2012-PA/TC del 18 de marzo de 2014, el Tribunal Constitucional, eliminaría dicha prerrogativa, modificando el precedente vinculante. Experiencia que analizaremos en el presente trabajo.

## 1. Estado y derecho

### a) Teoría de la supremacía del Estado sobre el Derecho.

Según la teoría desarrollada por John Austin (influenciado por Hobbes y Bentham), el Derecho es el mandato del soberano. Su posición respecto a los otros miembros de la sociedad es de mandato y sujeción. El soberano tiene poder para obligar a los otros miembros de la sociedad a hacer su voluntad. Es el creador único del derecho (Carbonell, s/f).

Para Hobbes (2003) «el soberano de un Estado, ya sea una asamblea o un hombre, no está sujeto a las leyes civiles, ya que teniendo poder para hacer y revocar las leyes, puede, cuando guste liberarse de esa sujeción derogando las leyes que lo estorban y haciendo otras nuevas; por consiguiente era libre desde antes».

Respecto al Derecho Constitucional, frente al soberano las disposiciones de una Constitución son meras reglas de moralidad positiva. Por lo que un acto del soberano que viola la Constitución es inconstitucional, pero no puede ser calificado de anti-jurídico (ilegal), debido a que el soberano está libre de las restricciones de la ley.

### b) Teoría de superioridad del Derecho sobre el poder del Estado.

Diametralmente opuestas a la doctrina austiniana del Estado son aquellas teorías que tratan de establecer y demostrar la superioridad del Derecho sobre el poder del Estado. Algunas sitúan al Derecho por encima del Estado (doctrinas jusnaturalistas). Desarrolladas en la edad media, sostenía que las normas fundamentales del

Derecho derivaban de una fuente natural, divina, siendo de acatamiento obligatorio para el poder del Estado. Defendida por Grocio, Pufendorf, Locke y Wolff, en los siglos XVII y XVIII. Para ellos, existían normas eternas de Derecho y Justicia, superiores a los gobernantes de los estados y obligatorias para ellos. En el siglo XX, Krabbe y León Duguít, sostienen que el Estado se encuentra sujeto a la autoridad del Derecho (Galindo, 2001).

### **c) Negación de la validez del antagonismo entre «soberanía del Estado» y «soberanía del Derecho».**

Estado y Derecho son dos aspectos de la misma cosa. Asimismo, Kelsen afirma que el Derecho y Estado no son meramente dos aspectos o lados del mismo fenómeno; son totalmente y sin reservas idénticos, pues, todo acto del Estado, es a la vez, acto jurídico y toda definición del Estado, es a la vez, una definición del Derecho. Para esta postura, es algo totalmente injustificado hablar de un dualismo entre Estado y Derecho, se trate de Estado autocrático o democrático, Estado de Poder o Estado de Derecho, el poder del Estado es meramente la suma total de normas coactivas validas en una sociedad dada; lo mismo es el Derecho (Terradas, 2015).

## **2. Evolución del estado de derecho**

### **2.1. Derecho natural.**

Según la escuela del derecho natural pueden distinguirse tres periodos, que en sí, corresponden a tres etapas sucesivas del desarrollo social, económico e intelectual de la época.

Siendo **la primera etapa**, correspondiente el absolutismo ilustrado, etapa que se inicia luego del proceso de emancipación de la teología medieval y el feudalismo, que se produjo después del renacimiento y la reforma. Corresponde al protestantismo en la esfera de la religión y el mercantilismo en el campo de la economía. Siendo representantes de este pensamiento: Grocio, Hobbes, Spinoza, Pufendorf y Wolff.

El Derecho Natural se caracteriza por la prudencia y auto moderación del gobernante, se llega al conocimiento del Derecho por medio de la razón, creándose un cuerpo del Derecho inmutable. El hombre nace libre e independiente. Al margen de la sociedad, celebra un contrato social para defender su vida y su propiedad. Mediante el cual

transfiere a la sociedad un parte de sus derechos e inclusive su libertad, recibiendo de la sociedad, la garantía de protección a su vida y propiedad frente a la agresión de otros individuos. No pudiendo ser disminuidos por la sociedad (inalienables), esos derechos naturales de la vida, la libertad y la propiedad, conferidos por Dios al hombre, anteriores a toda sociedad (Sabine, 1984).

Grocio, separó la ciencia del derecho de la teología y de la religión. Definía al Derecho Natural como «*Un dictado de la recta razón que indica que un acto, según sea o no conforme a la naturaleza racional y social, tiene una cualidad de necesidad moral o de bajeza moral*». En lo que respecta al Estado, Grocio la definía como «*Una asociación perfecta de hombres libres, asociados para gozar de sus derechos y para utilidad común*» (Sabine, 1984).

Hobbes (2003), considera al hombre íntimamente egoísta y malvado, puntualiza que «en un Estado de Naturaleza todos los hombres estaban en guerra contra todos», por lo que llamó Derecho Natural al cuerpo de principios que la razón humana imagino para hacer la vida pacífica y segura. Para asegurar la paz y hacer que se aplique el Derecho Natural advierte que sería necesario que los hombres hiciesen un contrato mutuo, por el que transfieren todo su poder y derechos a un hombre o asamblea. El poder así constituido debe ser omnipotente para que pueda realizar su tarea de mantener la paz, el orden y proteger a los hombres contra los ataques de sus semejantes. Hobbes no cree que la omnipotencia del soberano excluya la existencia para él de grandes obligaciones de cuyo cumplimiento es responsable ante Dios bajo pena de muerte eterna. Esta forma de gobierno, denominada «absolutismo ilustrado», prevalecería en muchos países de Europa en el siglo XVIII.

La **segunda época**, comienza con la revolución puritana de 1649, caracterizada por el inicio del capitalismo libre en la economía y al liberalismo de la política y la filosofía. Siendo destacados exponentes de este pensamiento, Locke y Montesquieu. Se garantiza los derechos naturales de los individuos contra las invasiones indebidas por parte de los gobernantes, mediante una separación de poderes. Dividiéndose el poder entre el ejecutivo, el legislativo y la organización judicial. Esta segunda forma de la Escuela del Derecho Natural predomino en los Estados Unidos.

Para Locke (2014) el Estado se hallaba regido por un Derecho Natural que enseñaba al hombre,

que siendo todos iguales e independientes nadie debía perjudicar a otro en su vida, salud, libertad o pertenencias. Mediante el pacto los hombres acordaron unirse a una comunidad y constituir un cuerpo político en el que gobernase la voluntad de las mayorías (contrato social). Mediante el cada individuo pactaba con los demás, el sometimiento al Derecho natural, encomendándose a la comunidad en su conjunto su cumplimiento. Rechazaba la Monarquía Absoluta, proponiendo una Monarquía Constitucional, limitada, tal como había resultado de la gloriosa revolución de 1688.

Montesquieu (1987) postuló un sistema que elimina abuso de poder. Siendo necesario que el poder se vea contrapesado por el poder. Siendo la forma más segura de gobierno aquella en la cual los tres poderes (el legislativo, el ejecutivo y el judicial), estén estrictamente separados y cada uno de ellos limite a los otros dos; por ese medio se evitara una extensión indebida del poder del gobierno en general.

La idea básica de la Declaración de Independencia norteamericana, así como la de la Carta de Derecho es el reconocimiento de los Derechos Naturales e inalienables a la vida, libertad y propiedad. La conexión de ambas doctrinas la realiza en el sistema norteamericano de gobierno la doctrina de la revisión judicial de la constitucionalidad de la legislación (Lario, 2014).

La **tercera época** destaca por la presencia de la soberanía popular y la democracia. El Derecho Natural queda confiado a la voluntad general del pueblo. Rousseau, ejerció gran influencia en el pensamiento de Kant. Este estadio del desarrollo de la Escuela del Derecho Natural ejerció una influencia profunda en el desarrollo político de Francia (Revolución francesa).

En Inglaterra, Coke, uno de los más grandes jueces ingleses, sostuvo que hay un Derecho Natural inmutable, que ningún parlamento podía alterar (supremacía del Derecho Natural sobre el poder político). Creía que los tribunales del *Common Law* tenían autoridad superior al rey y al parlamento y que una ley del parlamento que contraviniese las reglas reconocidas del «común derecho y razón» era totalmente nula y el juez no debía tomarla en cuenta (Jáquez, 2016).

Blackstone, advertía que «*el poder del parlamento es absoluto y no está sometido a control*». Esta doctrina prevalece en Inglaterra hasta hoy.

Rousseau (2016) sostenía que la pertenencia del Estado, bajo las condiciones del contrato social, no destruye la libertad e igualdad originalmente del individuo. Dándose cada cual a todos, no se da a nadie, se gana el equivalente de lo que se pierde y una fuerza mayor para la conservación de lo que se tiene. El hombre consigue, por medio del contrato social, seguridad, libertad y una garantía de su propiedad. No está sujeta a ningún otro individuo, siendo el verdadero soberano la voluntad general. El poder legislativo se encomienda siempre al pueblo exclusivamente, no a un organismo representativo como es el parlamento.

En Alemania, Kant, consideraba la libertad como un derecho innato y natural del individuo. Este derecho básico comprende en sí mismo la idea de la igualdad formal, porque postula que todo hombre es independiente y su propio amo. La dignidad de la persona humana exige que nadie pueda usar a otro hombre como medio para alcanzar sus propósitos objetivos propios; todo ser humano debe ser tratado siempre como un fin en sí. Kant definía el Derecho como «*el conjunto de condiciones bajo las cuales el arbitrio de un individuo puede coexistir con el arbitrio de otro individuo bajo una ley general de libertad*» (Attili, 2006).

## 2.2. Críticas a la escuela del derecho natural.

La teoría del Derecho Natural sufrió un eclipse prolongado (desde mediados del siglo XIX, hasta inicios del XX), siendo desplazada por el Historicismo y el Positivismo jurídicos, los juristas historicistas negaban la existencia y la posibilidad de un Derecho racional e inmutable y trataron de explicar el Derecho por referencia a su origen y desarrollo histórico. Los juristas positivistas y analíticos trataron de limitar el campo de la teoría jurídica un análisis técnico del Derecho positivo, establecido y aplicado por el Estado.

## 2.3. La escuela histórica del derecho.

Representada por Savigny y Puchta, consideraban el Derecho como producto del carácter nacional y el espíritu peculiar de un pueblo (producto de desarrollo lento y evolución histórica, y no como un producto de la razón y de la acción voluntaria humana). Luego de la Revolución Francesa (1789), se produjo en toda Europa una reacción contra sus premisas racionalistas, basado en los principios de

libertad e igualdad. Cobro vigor el movimiento contra el racionalismo ahistórico de los precursores de la revolución. Se subrayaron y propagaron ideas conservadoras basadas en la historia y tradición. La investigación científica de las fuerzas modeladoras del derecho comenzó a remplazar las especulaciones racionalistas acerca de la naturaleza ideal, los fines y objetivos sociales del derecho (Sabine, 1984).

#### **2.4. Derecho como instrumento de evolución cultural.**

Fue en esta época donde dieron múltiples tentativas de descubrir las leyes generales que determinan las relaciones entre el orden jurídico y el cultural. Hegel, consideraba que la razón era lo que gobernaba el mundo; la razón no era el concepto absoluto, no creía en la existencia de leyes eternas e inmutables. La historia era una corriente continua que eleva las individualidades únicas y que está modelando constantemente las estructuras individuales sobre la base de una ley siempre nueva. Todas las manifestaciones, incluidas el derecho, son producto de un proceso dinámico de evolución, este proceso adopta una forma dialéctica (tesis, antítesis y síntesis). Este proceso se repite en la historia una y otra vez (Marías, 2016).

Para Maine, el principio evolutivo que veía realizado en la historia del derecho era de naturaleza metafísica, el desarrollo de la idea de libertad. Por lo que considera que la madurez de una civilización se pone de manifiesto con la aparición del individuo libre, independiente y autodeterminado como unidad primaria de la vida social (Fábregas, 2002).

Spencer consideraba el derecho y la civilización como productos de la evolución biológica, orgánica con la lucha por la existencia y la supervivencia de los más aptos, como factores determinantes (Sabine, 1984).

#### **2.5. Positivismo analítico.**

Comte es el fundador del positivismo moderno, que rechaza todas las construcciones hipotéticas en filosofía, historia y ciencia y se limita a la observación empírica y la conexión de los hechos, siguiendo los métodos utilizados en las ciencias naturales. El positivismo sociológico, de otro lado, emprende la tarea de investigar y describir las varias fuerzas sociales que ejercen una influencia en el desarrollo del derecho (Marías, 2016).

Bentham con el utilitarismo individualista, postula que la felicidad del pueblo debe ser la aspiración suprema del legislador, donde la regulación jurídica no es la libertad, sino la utilidad y la seguridad (Sabine, 1984). Para Jhering el Estado es el portador de la fuerza coactiva organizada y disciplinada. Es la institución que tiene el monopolio absoluto del derecho a obligar. El Estado es la única fuente de derecho (Copleston, 1999). La escuela analítica, en Inglaterra, con Austin y Bentham, mantuvo una filosofía utilitarista de la vida, trazando una línea tajante entre la ciencia del derecho y la ciencia de la ética (Moreso, 1989).

La reacción a esta corriente se expresó en Krabbe y Duguit, inspirados en los jusnaturalistas (Grocio, Locke y Wolf), reconociendo la idea moderna del Estado y la autoridad impersonal del Derecho como poder gobernante de la vida social humana (Santofimio, 2011).

Con la Teoría Pura del Derecho Kelsen hace un intento de eliminar de la jurisprudencia todos los elementos no jurídicos. Debiendo de entenderse Derecho y Estado como pura realidad jurídica, desterrando disciplinas extrañas, como psicología, sociología y ética, de la ciencia jurídica. Definiendo la Ciencia del Derecho como el conocimiento de las normas (Muñoz, s/f).

### **3. Afirmación del estado de derecho**

Los Estados Nacionales Europeos, surgen como una limitación del absolutismo del soberano y la conquista de un sistema de garantías frente al poder político, actuaban apoyándose en una interpretación judicial a las antiguas costumbres del reino. Ideológicamente la limitación de los abusos del absolutismo, tuvo como fuente la concepción cristiana del valor de la persona humana, y las luchas por la libertad religiosa en Europa impulsaron las libertades políticas.

Durante el absolutismo, subsistieron áreas parcialmente libres de la injerencia del soberano, como las asambleas, mediante el poder de votación de los fondos y de la autorización de las contribuciones fiscales del reino, son prueba de ello.

De esa pugna, la burguesía urbana y la nobleza rural se consolidaron logrando salvaguardando la autonomía tradicional de las ciudades. Convirtiéndose el Parlamento (siglo XVII), en un enfrentamiento entre el rey y los miembros de las cámaras. Limitándose el poder absoluto progresivamente.

Fortaleciéndose el gobierno parlamentario, en manos de un grupo de personalidades políticas.

Para el siglo XVIII, la limitación de poder es una realidad en Inglaterra, persistiendo en el resto de Europa la monarquía absoluta, en su versión ilustrada (Despotismo ilustrado, Estado de policía o en su versión de Estado social), consistiendo la función del soberano consistía en garantizar el bienestar de sus súbditos.

La lucha de una nueva sociedad liberal contra la vieja sociedad monárquica y autocrática, se encarna en la Revolución de las trece colonias americanas contra el dominio inglés (Declaración de Independencia 1776), derivada de la exigencia de una emancipación económica asumió el carácter político.

En Francia, la Revolución de 1789, altero el equilibrio de los estados europeos, difundiendo los principios de libertad e igualdad. Dio como respuesta el desarrollo con mayores bríos de regímenes de tipo oligárquico (Restauración) que se prolongaron en el continente europeo y se replicaron en de la América-hispana, monopolizando la burguesía, la interpretación de la nación y representada única de los órganos constitucionales (restricción del sufragio, exclusión de los demás componentes nacionales del ejercicio del poder político).

El constitucionalismo liberal, siguiendo la huella del proceso de industrialización, siguió con la expansión de las clases medias comerciales, profesionales, burocráticas. El Estado Liberal hizo suyos los principios formados en un bajo premisas de separación de Estado e Iglesia, dándose un fecundo proceso de realizaciones constitucionales, que plasmaron en un conjunto de derechos, las luchas por la libertad religiosa, el funcionamiento de parlamentos, las autonomías municipales, elaboraciones doctrinales encaminadas a limitar el poder absoluto, ahora como patrimonio de la cultura jurídica y política europea.

Como reacción a posiciones de privilegio hereditario de la nobleza monárquica e injerencias con abusos del poder político, surgen el principio de igualdad política, el principio de libertades civiles (de pensamiento, de expresión, de detenciones inmotivadas, de domicilio, de circulación, etc.) y libertades políticas (de asociación, manifestaciones, reuniones etc.). Se plasma así, la eliminación de los obstáculos jurídicos para su uso. Favoreciendo el ejercicio económico (mercantilismo

comercial) de la burguesía para gozar de estos derechos, legalmente garantizados.

Con la prohibición al poder político de intervenir en la esfera privada. Se postula un modelo donde el Estado tiene una postura pasiva respecto a la libertad de acción de los particulares. Se garantiza la propiedad privada de los medios de producción y de consumo, libertad de empresa se desarrolla a costa del debilitamiento de las corporaciones y del Estado.

En el campo político, el estado liberal consolidaba su triunfo sobre el absolutismo monárquico y sobre sectores conservadores. Enfrentarse con una nueva amenaza, la ideología socialista y de la organización de las clases populares excluidas del poder político. Irrumpe en la historia el proletariado (con la revolución francesa y la reacción a la dictadura de Luis Napoleón).

En el combate al socialismo el Estado liberal se impregno con algunos valores de ésta ideología. Se evidenciaron las discrepancias entre los principios formales de igualdad y libertades políticas y sus concretas posibilidades de ejercicio. Resultando un incremento progresivo del derecho al voto (llegando a la universalidad del sufragio). Se reconoció los derechos económicos y sociales. Los poderes públicos se transformaron, recomponiéndose las relaciones Estado – Ciudadano. El Estado abstencionista fue sustituido por el intervencionista y asistencial (Estado social democrático de derecho). Se desarrollan ampliamente los servicios públicos, el Estado promotor pasó a transmutarse en Estado monopolista. La solución de la problemática social se abordó, bajo la nueva mirada de las libertades individuales, mediante procedimientos «reformistas».

Encumbrándose en el poder factico, los partidos socialdemócratas, renunciaron a su vocación revolucionaria, tomaron las riendas de gobiernos que intentaron la adaptación de las estructuras sociales enmarcadas en las instituciones liberales, combinando los principios de la solidaridad e igualitarismo socialista con el garantismo liberal.

Se constató la evolución de las relaciones del poder económico, alcanzadas durante el siglo de la revolución científica, modificado el Estado de derivación liberal. El individualismo, basado en las leyes del mercado y libre competencia, han sido superados por la afirmación de grandes concentraciones de capital, por el sistema del reparto del mercado controlado por los carteles monopolistas,

por las exigencias de la planificación empresarial. La transformación tecnológica produjo la especialización de la mano de obra, y comunicación en masas, produjo en el campo político la necesidad de políticos profesionales.

La administración del Estado se utiliza para promover exigencias de producción, consumo y cambio. Convirtiéndose en impulsor de iniciativas privadas en la economía. Se verifica una fuerte influencia de sectores técnicos tecno demócratas en el manejo gubernamental y político.

En el campo real de los hechos ese proceso transformador social y económico, no se ha llevado a cabo de manera uniforme en todos los aspectos de la realidad jurídico constitucional, verificándose un desbalance entre el conjunto de derechos sociales y políticos protegidos en la carta fundamental de los estados y su realidad fáctica. Es decir que el Estado liberal ha sido incapaz de llevar a la realidad el conjunto de principios institucionales fijados desde el siglo XVIII. Ese proceso de ampliación real de las garantías ofrecidas a los individuos y a los grupos y, en general, e integración de eficaces institutos democráticos, se produjo de modo parcial o no se realizó en absoluto, evidenciándose un desbalance entre la letra de los textos constitucionales y la realidad social.

#### 4. Estado constitucional de derecho

La Constitución es una noción intelectual que promueve una co-nexión entre el poder político y el derecho. Así, el primero de ellos se ve constreñido a ser ejercido con arreglo a la estructura y organización establecida por el texto fundamental. La existencia de una estructura y una organización constitucional significa la búsqueda de la unidad entre un complejo normativo y una situación social. La Constitución hace referencia a la esencia misma del ordenamiento social y político, amén de convertirse en el fundamento de un determinado ordenamiento jurídico.

Mediante la Constitución la realidad social y política del pueblo asume un «orden», lo que permite asegurar un *mínimum* de justicia –por arbitraria que sea su inspiración–, ya que entronca al derecho con el ejercicio del poder. A partir de ella, un ordenamiento jurídico regula por sí mismo la producción de las normas que direccionan los destinos de una sociedad.

El actual proceso de constitucionalización del

derecho hunde sus raíces más profundas en la propia etapa de formación del Estado de derecho, basado en el principio de legalidad y del rol jerárquico de la ley en el ordenamiento jurídico.

Esta transición solo ha sido posible a partir de dos procesos sucesivos (Pérez Luño, 1991). El primero de ellos tiene lugar cuando los derechos públicos subjetivos del Estado liberal se transforman en derechos fundamentales e incorporan valores, principios constitucionales y derechos socioeconómicos en el Estado social de derecho, a partir de la segunda posguerra. De allí que, jueces y tribunales, buscaran la aplicación directa de la Constitución, ya no solo dentro de lo jurídicamente debido, sino también dentro de lo constitucionalmente posible.

Por su parte, el segundo proceso surge cuando la Constitución se legitima como norma democrática suprema con carácter vinculante para los ciudadanos y los poderes públicos, en la medida que tienen el deber de cumplirla y defenderla. Así (Kelsen, 1982), «a través de múltiples transformaciones que ha sufrido, la noción de Constitución ha conservado un núcleo permanente: la idea de un principio supremo que determina por entero el orden estatal y la esencia de la comunidad constituida por ese orden».

#### 5. Constitución

García Toma (2010) define a la Constitución como el instrumento político-jurídico que contiene un conjunto de valores, principios, normas y prácticas básicas destinadas a legitimar, modelar, organizar, regular e impulsar un tipo de sociedad política. Por ende, expone un proyecto de vida común, un estatuto de poder, una póliza de salvaguarda de los derechos fundamentales de la persona, un orden supremo constituyente del sistema jurídico y una auto representación cultural del pueblo de un Estado.

A trasluz la Constitución posibilita la construcción jurídica de un orden político, el diseño normativo de un tipo de existencia y coexistencia social y el aseguramiento de determinados derechos inherentes a los miembros de un grupo social.

Desde una visión doctrinaria los contenidos pueden ser develados a la luz de los cuatro aspectos siguientes: a) La Constitución es un proyecto de vida; b) La Constitución es un estatuto de poder; c) La Constitución es una póliza de salvaguarda de los

derechos fundamentales de la persona; d) La Constitución es un orden supremo constituyente del sistema jurídico.

## 6. Principio de supremacía de la Constitución

Significa que la Constitución no solo es vinculante respecto a las demás normas, sino que la Constitución está por encima de la ley y de todo el ordenamiento jurídico. Dependiendo la validez de todas las normas de su concordancia con ella. Esta primacía de la Constitución sobre la ley se sustenta, en primer lugar, en la doctrina adoptada por Kelsen y hoy generalmente admitida según la cual el orden jurídico constituye un sistema jerárquico que, iniciándose en la Constitución, se extiende por los sucesivos momentos en el proceso de su creación a través de la ley, el reglamento, el acto administrativo, la sentencia y la ejecución.

Nuestra Constitución establece en el artículo 51:

«La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado».

El sistema normativo instituye una ordenación jerárquica de las normas jurídicas que forman parte del ordenamiento jurídico nacional, determinando que las normas de rango inferior no pueden contradecir lo establecido por una superior, guiada esta última de un criterio de supraordinación, el establecimiento de tal orden de aplicabilidad entre las normas se encuentra establecido desde la misma norma normarum (Requena, 2004). Siendo la Constitución la norma que fundamenta la validez de todas las normas de un sistema jurídico (Alexy, 2004), el principio de jerarquía se desarrolla conforme al principio de coherencia normativa. éste implica una relación armónica entre las normas que conforman nuestro sistema jurídico, a partir del cual se establece la cadena de validez de las normas, dada por el órgano competente mediante el procedimiento establecido en la norma superior, donde una norma debe emitirse de conformidad con las que sean jerárquicamente superiores.

La pirámide jurídica se establece en base a dos criterios rectores, como son las categorías, expresión de un género normativo que ostenta una cualificación de su contenido y una condición preferente, como son las resoluciones, y los grados (jerarquía existente entre las normas pertenecien-

tes a una misma categoría, como son las resoluciones supremas, ministeriales o directorales).

El principio de jerarquía implica un análisis dinámico, donde las normas inferiores son creadas mediante la aplicación de lo establecido por las superiores, no por una derivación intelectual (relación género-especie), sino bajo los parámetros que estas últimas establecen como el quién (órgano encargado de su dación), el cómo (procedimiento para aprobarla) y el qué (contenido de las inferiores).

Pero así como la jerarquía implica la validez de normas, también implica la determinación de la fuerza jurídica de las normas o eficiencia de las fuentes. Esto quiere decir que tiene capacidad para incidir en el ordenamiento creando derecho objetivo o modificando el ya existente, su potencialidad frente a las otras fuentes (Betegon y otros, 1997)

La definición del rango de las normas tiene relación con la fuerza activa y pasiva que ellas tienen, según la primera incorporan los derechos reconocidos por ellos, pero no bajo cualquier condición, sino a título de derechos de rango constitucional (puede modificar cualquier disposición de fuerza inferior o igual a la suya); según la segunda, trae consigo su aptitud de resistencia frente a normas infraconstitucionales, toda vez que no pueden ser modificadas ni contradichas por ellas ni siquiera por una reforma constitucional (ninguna puede ser contradicha por una fuente de fuerza inferior). Es ahí de donde fluye la validez de las normas por respetar a sus superiores, y la consecuente expulsión o inaplicación de las que no las obedecen.

Según la Constitución, en todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, se debe preferir la primera.

Como aplicación de la jerarquía normativa se despliega lo que se ha venido a denominar el principio de supremacía constitucional.

La validez es una categoría conforme a la cual la norma inferior es válida sólo en la medida en que sea compatible formal y materialmente con la norma superior.

Dado el carácter político y jurídico de la Constitución (y en tanto contrato social y codirector de su proceso continuo) su supremacía merece ser protegida.

A través de la supremacía constitucional, la

Norma Fundamental es la encargada de consignar la regulación normativa básica de la cual emana la validez de todo el ordenamiento legal de la sociedad política (Häberle, 1997).

El control jurídico de la Constitución se funda en la consistencia de las razones que ésta suministra al órgano que la controla, a las que se llega por medio de discusiones fundadas en el raciocinio

### 7. Principio de Jerarquía Normativa

Este principio hace referencia a la existencia de una jerarquía escalonada de las normas existentes en un determinado Estado, de modo tal que aquellas de rango inferior no podrán contradecir las de rango superior, permitiendo así un orden adecuado para su aplicación dentro de un determinado territorio. Como es lógico de deducir, este principio está estrechamente relacionado con el Principio de Supremacía Constitucional, el cual «propugna que las normas constitucionales poseen supremacía y vigencia sobre cualquier otra norma del sistema jurídico, prevaleciendo sobre la ley y estas sobre las normas de inferior jerarquía; constituyendo también una garantía del equilibrio en el ejercicio del poder político y los derechos fundamentales de las personas, por cuanto obliga a gobernantes y gobernados a encuadrar sus actos, decisiones o resoluciones a la Constitución.» (Kelsen, 1982),

El principio de jerarquía normativa es uno de los sustentos para el concepto de Estado Constitucional que actualmente hemos adoptado, ya que al ser la Constitución la norma que va a prevalecer sobre todo el conglomerado de leyes existentes en nuestro ordenamiento, se generará un orden estructural en el funcionamiento del Estado, así como también la tutela efectiva de los derechos fundamentales de las personas, los mismos que se encuentran inmersos en la Constitución.

### 8. La administración y la constitución política

La Administración Pública, «comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local, tiene la función de poner en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses

públicos» (Marías, M. citado por Amoroso y Costales, 2016).

Abruña (2010) señala que la Administración Pública nace con una clara dependencia del principio de separación de poderes y como consecuencia de la diferenciación de funciones entre los mismos. Es consecuencia de la conjunción de tres ideas: la legalidad que pretende sustituir el poder absoluto y arbitrario del príncipe; la ley como expresión de voluntad general de la que dimana su legitimidad; y la estructuración del Estado en los tres poderes legislativo, judicial y ejecutivo

El mismo autor (2010) remarca su sometimiento a la legalidad, al definirla como «una organización sometida a la ley, quicio del espíritu revolucionario, que pretende la sustitución de la subjetividad y arbitrariedad del príncipe por la voluntad general, objetiva, igualitaria y previsible que se expresa en la ley, en garantía de la libertad individual».

El concepto de administración pública ha ido evolucionando, considerándose como la actividad que despliega el Poder Ejecutivo, mediante la cual desarrolla un trabajo continuo y permanente, tendiente a obtener un interés y beneficio público de carácter social, auxiliándose de una organización jerarquizada, con una estructura inminentemente jurídica.

Respecto a las funciones de la Administración Pública, Guzmán Napurí (2011) elabora una **clasificación** que comprende: una **actividad normativa**, que consiste en la emisión de normas jurídicas de rango secundario al de la ley; una **actividad sancionadora**, que permite a la administración sancionar a los particulares por la comisión de determinadas infracciones (que no son delitos); y una **actividad cuasi jurisdiccional**, por la cual la administración pública se encarga de resolver controversias entre particulares o entre otros y otras entidades del estado a través del procedimiento administrativo trilateral cuyo resultado es susceptible de revisión por parte del poder judicial.

La Administración Pública es una organización de poder público que actúa con potestad administrativa, siendo la Constitución la fuente limitadora de poder, que establece las funciones y límites de los órganos que conforman un Estado, concebida bajo el amparo de los principios generales del Derecho.

### 9. Principio jurídico de supremacía de la Constitución en la administración pública

Este deber de respetar y preferir el principio jurídico de supremacía de la Constitución también alcanza, como es evidente, a la administración pública. Esta, al igual que los poderes del Estado y los órganos constitucionales, se encuentran respeto a la ley —más aún si esta puede ser inconstitucional— sino, antes bien, por su vinculación a la Constitución.

Por ello, la legitimidad de los actos administrativos no viene determinada por el principio de legalidad (artículo 51.º de la Constitución).

### 10. Control de constitucionalidad y control de legalidad de los actos de la administración

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 constitucionales. Este deber, como es evidente, implica una labor que no solo se realiza en el marco de un proceso de inconstitucionalidad (previsto en el artículo 200º, inciso 4, de la Constitución), sino también en todo proceso ordinario y constitucional a través del control difuso (artículo 138.º).

De acuerdo con estos presupuestos, el Tribunal Constitucional estima que la administración pública, a través de sus tribunales administrativos o de sus órganos colegiados, no sólo tiene la facultad de hacer cumplir la ley, sino también la Constitución.

El debate surge acerca de si la administración a través de su procedimiento tiene la facultad de aplicar el control difuso de las normas que sustentan los actos administrativos y que son contrarias a la Constitución o a la interpretación que de ella haya realizado el Tribunal Constitucional.

### 11. Principio de Legalidad

La norma jurídica puede condicionar la actuación de los sujetos, como límite externo a esa actuación de los sujetos (Lo que no está prohibido, está permitido), y como fundamento previo y necesario a la actuación de los sujetos (Lo que no está permitido, está prohibido). Esto es lo que se

conoce como vinculación positiva a la ley y al Derecho.

Guzmán Napurí (2011), afirma que la Administración Pública a diferencia de los particulares no goza de la llamada libertad negativa (nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido hacer lo que esta no prohíbe) o *principio de no coacción*, dado que sólo puede hacer aquello para lo cual está facultada en forma expresa.

La Administración Pública está sometida a la Constitución y a la Ley; solo así, se permitirá que despliegue todas sus facultades, evitando posibles actos de arbitrariedad.

La Ley del Procedimiento Administrativo General, ha recogido el denominado «principio de legalidad» en su artículo IV de su Título Preliminar, señalando que «las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas».

Dicha legalidad otorga facultades a la Administración, determina cuidadosamente sus límites, habilitándola para su acción.

### 12. Principio de Seguridad Jurídica

Podemos definir la seguridad jurídica como «la cualidad del ordenamiento que produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es Derecho en cada momento y sobre lo que, previsiblemente, lo será en el futuro. (...) Establece ese clima cívico de confianza en el ordenamiento jurídico, fundada en pautas razonables de previsibilidad, que es presupuesto y función de los Estados de Derecho.» (Sainz Moreno y Pérez Luño).

El ordenamiento jurídico implica una delimitación de derechos y deberes entre sus miembros; en ese sentido, la seguridad jurídica no es otra cosa que la protección efectiva de esos derechos y deberes contra cualquier intento de intromisión, así como la restauración de los mismos, en el caso de haber sido vulnerados.

Concretamente en el ámbito administrativo, tal como señala Pando la seguridad jurídica se ve reflejada en el principio de predictibilidad, es decir, que el administrado pueda conocer de antemano cuál va a ser la actuación de la administración cuando inicia un trámite o pedido específico.

### 13. Limitación de poder en la administración pública

Mediante la Administración Pública se realizar un conjunto de funciones administrativa del Estado, correspondiendo al Poder Ejecutivo su ejecución, para ello se debe de realizar un conjunto de actividades de gestión por el titular de la administración sobre los bienes del Estado para satisfacer necesidades públicas y lograr el bien general, de esta manera se logra conectar a los ciudadanos con el poder político. Dicha actividad de administrar debe de estar enmarcada en el ámbito jurídico que norma su ejercicio.

### 14. Actividad de limitación de derechos

Solo la ley faculta a la Administración para que la misma pueda limitar dichos derechos. Esto con el fin de obtener la adecuación del comportamiento particular al interés general.

Existiendo ciertos derechos que no admiten límite alguno, como es el caso de los derechos a la igualdad ante la ley, a la libertad de conciencia, el derecho a no ser sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes, entre otros.

### 15. Actividad cuasi-jurisdiccional

La autoridad administrativa resuelve conflictos entre dos o más administrados como si fuera un juez, por lo que debe actuar con independencia y neutralidad. El procedimiento trilateral es el procedimiento administrativo contencioso seguido entre dos o más administrados ante las entidades de la administración y para los descritos en el inciso 8) del Artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444. Es el procedimiento administrativo triangular, cuasi-jurisdiccional, o contencioso, desarrollado en el ámbito de la Administración Pública dirigido a decidir un conflicto de intereses suscitado con motivo de la actuación pública o en asuntos de interés público y en donde la autoridad ejerce el rol de instructor y decisor de la causa.

Mediante dicha facultad la Administración Pública se encarga se encarga de resolver controversias entre particulares o entre estos y otras entidades del Estado, ya que, el ordenamiento jurídico ha conferido a la Administración un espacio enorme como órgano de solución y prevención de diversos conflictos intersubjetivos, así como órgano de sanción de diversas conductas antijurídicas.

Dicha actividad se ejerce a través de los llamados tribunales administrativos o de los entes colegiados encargados de componer conflictos.

### 16. Sistemas de control de constitucionalidad

En el Estado Constitucional de Derecho se reconocen derechos fundamentales a todos los ciudadanos, siendo su observancia y cumplimiento los derechos reconocidos en ella. Siendo de obligado cumplimiento el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales, contemplados en sus Constituciones o en las declaraciones de Derechos Humanos.

Para hacer efectivos dichos derechos fundamentales, existen mecanismos que permiten un efectivo control de constitucionalidad de las leyes para evitar la existencia de normas que contravengan la carta constitucional, produciendo afectaciones a dichos derechos.

El Derecho procesal Constitucional Peruano reconoce la existencia de dos marcados sistemas de control de constitucionalidad:

- El sistema de Control Concentrado (*Verfassungsgerichtsbarkeit*: de origen Austriaco), y
- El sistema de Control Difuso o *Judicial Review* (de origen americano).

Estos dos sistemas de control constitucional tienen por objeto someter a un análisis de constitucionalidad a las normas dentro del ordenamiento jurídico acusadas de inconstitucionalidad.

En el supuesto que se acredite que la norma detectada es inconstitucional, podrá ser inaplicada al caso en el que se ha invocado o se pretende su aplicación o, expulsada del ordenamiento jurídico al que pertenece.

En el supuesto de su expulsión del ordenamiento jurídico vigente, el efecto producido por el pronunciamiento será *erga omnes*, no pudiendo aplicarse dicha norma a un nuevo caso con similares o idénticas características.

Los efectos que produzca el pronunciamiento que decide la contrariedad a la Constitución de la norma debitada pueden ser *inter partes*, por lo que

al ser considerada la norma debitada contraria, y a pesar de ello, esta continua formando parte del ordenamiento jurídico, pudiendo ser aplicada por otro operador jurídico a otro caso concreto.

### 16.1. Control concentrado constitucional.

El control concentrado, también se le conoce como control abstracto o Europeo. Creado por Hans Kelsen en 1919, propone la creación de un tribunal Ad-hoc, que ejerce la potestad de ser interprete supremo de la constitución en forma abstracta, es decir, sin referencia a un caso concreto, gozando de alguna forma de potestades legislativas negativas por su capacidad de derogar, mediante pronunciamiento con rango de Ley toda norma infraconstitucional que fuera sancionada como inconstitucional.

La finalidad de dicha función es la de preservar y defender en abstracto la constitucionalidad y legalidad de las manifestaciones del Estado (mediante el accionar de los órganos investidos con los poderes que la Constitución y las leyes les ha atribuido a los mismos).

En el Perú, la Constitución confiere al Tribunal Constitucional, esa facultad de «Órgano de Control de la Constitución» correspondiéndole dos facultades esenciales:

- Interpretación de los postulados constitucionales, pudiendo realizar la labor de control constitucional.
- Diseñar y definir los alcances de los demás Órganos del Estado de modo tal que se logre una sistematicidad y unidad constitucional.

Quiroga señala que esta tarea debe estar dirigida a interpretar en primer lugar, los alcances, la recreación y la determinación de los verdaderos límites constitucionales de sus propias facultades, para luego poder determinar los alcances de las potestades de los demás órganos del Estado, o del Parlamento en particular cuando del control de la constitucionalidad de las leyes se trate.

Como principales características de este sistema de control constitucional, tenemos lo siguiente:

- a) Control concentrado. Facultad para ejercitar el control de constitucionalidad reconocida y concentrada en un solo órgano designado para

tal fin, es el Tribunal Constitucional.

- b) Control directo. Cuando se ejercita el control de constitucionalidad en forma directa en un proceso de inconstitucionalidad, iniciado con el propósito de verificar en abstracto la conformidad con la Constitución de la norma debitada.
- c) Control abstracto. Se califica la inconstitucionalidad de la norma en forma abstracta, es decir, sin referencia ni necesidad de existencia de un caso concreto en el que vaya aplicarse la norma cuestionada (análisis de puro derecho).
- d) Control *erga omnes*. Cuando se comprueba la inconstitucionalidad de la norma dubitada, ésta será expulsada, derogada del ordenamiento jurídico vigente no pudiendo aplicarse ni ser invocada su aplicación con posterioridad a tal derogatoria; caso contrario, al no comprobarse su contrariedad la Constitución, esta retornara al ordenamiento jurídico más constitucionalizada que antes del cuestionamiento, siendo aplicable a todos, los supuestos en los que resulte pertinente.
- e) Control sucesivo. El juez constitucional se pronuncia acerca de la conformidad en Constitución de normas ya ejecutadas y aplicadas.
- f) Control preventivo. La verificación se opera antes de la promulgación y en la entrada en vigencia de la ley.

### 16.2. Control difuso judicial «judicial review».

Tiene su origen en la doctrina norteamericana, siendo característico que el control de constitucionalidad por ser una decisión política, no corresponde a los tribunales ordinarios ni a los tribunales administrativos ejercer tal función, sino, más bien a la Corte Suprema Norteamericana.

Dicho control judicial dentro del proceso político quedó aclarada con la exposición del juez Marshall, en el caso Marbury versus Madison, de 1803, mediante dicha sentencia (*Sosa, 2015*), la Corte Suprema norteamericana no solo afianzó el valor de la Constitución, sino también afirmó su propia legitimidad y poder, consolidándose como la «sentencia símbolo» de la *judicial review* (control difuso de constitucionalidad).

Se declaró nula una ley de un estado de la unión en base a la supremacía de la constitución. En realidad el caso Marbury no se refiere (Carbonell, s/ f) a una cuestión de derechos fundamentales, sino más bien a una de las posibles vías para garantizar —para hacer efectiva— la Constitución. Es decir, Marbury trata de un asunto de teoría general de la Constitución (la supremacía constitucional) y de teoría de derecho procesal constitucional (el papel de los jueces ante las leyes inconstitucionales).

### 16.3. El control difuso en el Perú.

El control difuso se estableció por primera vez en el artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil de 1936 que disponía que en caso de incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se prefiera la primera. La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963 (art. 8°), recoge el principio antes enunciado para los jueces, y dispone que las sentencias que se dicten en primera o segunda instancia, si no son impugnadas, se eleven en consulta a la Corte Suprema de la República, agregando esta norma el control de la legalidad de las normas jurídicas de inferior jerarquía respecto a la ley. La Constitución de 1979 establece el control difuso de manera genérica en el artículo 87° y en forma específica para el Poder Judicial en el artículo 236°. La Constitución de 1993 establece el control difuso en sus artículos 51°: «La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado»; y art. 138°: «La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes. En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda norma de rango inferior».

El Texto Único de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Decreto Supremo N° 017-93-JUS del 28 de 1993, en el artículo 14° establece la forma de proceder de los jueces, al aplicar el control difuso, disponiendo que las sentencias de primera y segunda instancia, si no son impugnadas, se elevarán en consulta a la Corte Suprema de la República.

Como podemos observar, la facultad del Control Difuso es exclusiva de los jueces que integran el Poder Judicial; y, que no es competencia

de otros organismos constitucionales que también ejercen jurisdicción, como por ejemplo el Tribunal Constitucional y el Jurado Nacional de Elecciones; siendo harto discutible su aplicabilidad por parte de la Administración Pública.

### 17. Debido procedimiento administrativo y derecho de impugnación de los actos de la administración

El derecho al debido proceso, reconocido en el inciso 3 del artículo 139.° de la Constitución, no sólo tiene una dimensión estrictamente jurisdiccional, sino que se extiende también al procedimiento administrativo y, en general, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha establecido, a «(...) cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, el cual tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, artículo 8° de la Convención Americana» (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71)

### 18. Debate doctrinario

Para Quiroga (1996), «el Tribunal Constitucional se encuentra definido en el texto de la Constitución como el «órgano de Control de la Constitución». Esto significa que la Constitución peruana de 1993, al consagrar su existencia dentro del Título V «De las Garantías Constitucionales» ha optado de manera clara y meridiana por el denominado control ad-hoc de la constitucionalidad, también conocido como el «Modelo Europeo» o de «justicia constitucional concentrada» (Fix-Zamudio, 1968), con todo lo que ello implica en su génesis, historia, desarrollo, evolución y alcances».

Para Quiroga (1996), siendo «el Tribunal Constitucional el órgano de control de la Constitución, le corresponden dos facultades esenciales que son implícitas al poder del control: i) la interpretación de los postulados constitucionales bajo cuyo marco habrá de hacer la labor de control constitucional, como referente obligado y obligante a sí mismo y hacia todos los poderes del Estado y todos los ciudadanos; y, ii) dentro de la tarea interpretativa de la Constitución, y como consecuencia de la misma, le corresponde la facultad de diseñar y definir los alcances de los demás Órganos del Estado, sean constitucionales, sean de orden legal, de modo tal que se logre una sistematicidad y unidad constitucional que

determine el sólido cimiento de la institucionalidad constitucional de la Nación, teniendo en cuenta que, como ya lo ha sostenido la antigua doctrina del Derecho Constitucional, lo fundamentalmente nuevo del Estado constitucional frente a todo el mundo del autoritarismo, es la «fuerza vinculante bilateral de la norma constitucional»; esto es, la vinculación o sujeción a la Constitución de todas las autoridades (absolutamente todas) y al mismo tiempo de todos los ciudadanos».

Castillo (2014), alega que «la declaración del Tribunal Constitucional (y su posterior sentencia aclaratoria) se formula la siguiente norma constitucional: Que todo tribunal u órgano colegiado de la Administración pública que imparten 'justicia administrativa' con carácter nacional, adscritos al Poder Ejecutivo y que tengan por finalidad la declaración de derechos fundamentales de los administrados, inaplique una disposición infraconstitucional que vulnera manifiestamente la Constitución. Observando los siguientes presupuestos: Que dicho examen de constitucionalidad sea relevante para resolver la controversia planteada dentro de un proceso administrativo; Que la ley cuestionada no sea posible de ser interpretada de conformidad con la Constitución».

Para Bullard (s/f), «el control difuso debe operar en aquellas circunstancias concretas en que el conflicto entre el principio de legalidad y el de jerarquía de las normas no sea realmente serio. Estos elementos hacen que el tinte garantista del principio de legalidad no se vea seriamente afectado, y que por el contrario se vea reforzado por la asistencia que el principio de jerarquía puede dar para tutelar los derechos fundamentales».

«Siendo elementos del mismo:

- a. El carácter autárquico del órgano o Tribunal administrativo. Cuanto más independiente y autónomo sea, y cuanto más esté vinculada su actividad a la solución de conflictos intersubjetivos, más servirá el control difuso como una herramienta de garantía de los derechos ciudadanos y de límite al ejercicio excesivo del poder.
- b. La protección de derechos ciudadanos. Si el control difuso se usa para reforzar derechos ciudadanos (y no para debilitarlos) sus fines estarán plenamente alineados con los perseguidos por el principio de legalidad, es decir, el de poner límites al gobernante. Un control difuso que usa el principio de jerarquía

para limitar al gobernante es consistente con el principio de legalidad.

- c. Carácter manifiestamente inconstitucional de la norma inaplicada. Cuanto más evidente sea la violación, más evidente será que el emisor de la norma se excedió, por tanto los riesgos de excesos por parte de la autoridad que controla y protege la jerarquía de las normas serán menores».

Amaro (2011) considero que «el planteamiento del Tribunal Constitucional de reconocer la facultad de control difuso a los Tribunales Administrativos y órganos colegiados se inscribe en el deber de todos los órganos del Estado de velar por la supremacía de la Constitución, de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales y de consolidar la democracia. Del mismo, modo actualiza y compatibiliza el sistema legal a la Constitución y compromete a los funcionarios públicos en tales tareas. Sin embargo, creo que hay que esperar con prudencia y confiar en el buen juicio de los integrantes de los Tribunales Administrativos y órganos colegiados para el uso de la facultad reconocida por el TC y tener presente que ante la inacción estatal es bueno ensayar alternativas novedosas como la Cuestión de Inconstitucionalidad».

Para Manrique (2016) uno de los «problemas en la aplicación del control difuso administrativo se presenta por el principio de legalidad que rige a la Administración Pública; en virtud de este, las autoridades administrativas no pueden ejercer competencias que una Ley no le otorgue de manera específica; consecuentemente, la Administración se encuentra obligada a aplicar toda disposición legal vigente aun en aquellos casos en los que esto pueda configurar contradicción o desconocimiento de la Constitución».

Como alternativa jurídica «propone la creación de una sala especial que dedique su actuación a la revisión de las resoluciones en las que se ha realizado control difuso por parte de autoridades administrativas».

Para Arias-Koga (2015), «la ley es el sustento y motor de toda la actividad administrativa. Por ello al otorgarse a la administración pública la facultad de ejercer el control difuso se vulneró el principio de seguridad jurídica, ya que hacer extensiva dicha potestad a la Administración Pública que no cuenta con un órgano revisor y unificador de criterios como lo es la Corte Suprema en el sede judicial,

desembocaría en una variedad diferenciada de interpretaciones y concreciones de la norma constitucional por los diferentes órganos administrativos, perjudicando la predictibilidad del Derecho en la solución de controversias en sede administrativa. Esto trae consigo además, la vulneración del principio jerarquía normativa, porque resulta irónico que en el afán de otorgarle a la Administración el ejercicio de controlar constitucionalmente las normas, se le termine atribuyendo dicho control con menos restricciones que el control difuso en sede judicial».

Castro (2006), resalta el hecho de que «el otorgarle la facultad de aplicar el Control Difuso a la Administración Pública puede resultar peligroso, en tanto se extendería la posibilidad de interpretar la constitucionalidad de una norma a un órgano que no tiene jurisdicción, ni goza de imparcialidad. A esto se suma, la disimilitud existente entre las diferentes entidades de la Administración Pública».

En opinión de Pando (2002), «la administración debe siempre intentar interpretar el reglamento como acorde al marco constitucional y solo en el caso que ello no sea posible de ninguna forma, entonces elevar un informe a su superior evidenciando el aspecto inconstitucional del reglamento para proponer su modificación o derogación. Esto es más factible si consideramos que un procedimiento administrativo puede resolverse aplicando la norma con rango de Ley y prescindiendo del reglamento que puede tener el vicio de inconstitucionalidad».

Por su parte Sumar (2014) se pregunta «¿qué tanto le agrega o quita este retiro de facultades a los órganos administrativos? Según él, poco. Los tribunales administrativos no han utilizado de manera frecuente la facultad de declarar las normas inconstitucionales. Y mejor que no lo hayan hecho, pues de haberlo hecho se hubieran enfrentado al Congreso, el cual hubiese sacado una ley prohibiendo a las entidades administrativas hacer control difuso. Y esto nos hubiera llevado –a su vez– a la paradoja: ¿pueden los tribunales administrativos declarar inconstitucional una ley que les prohíbe declarar inconstitucionales las leyes?».

De la investigación realizada por Meza (2014), «en la mayoría de resoluciones analizadas, no se efectúa un control difuso de la constitucionalidad de las leyes, sino un control de legalidad de normas; asimismo, se utiliza indiscriminadamente el término control difuso, sin haber cumplido con las

condiciones establecidas por el Tribunal Constitucional para su aplicación». Respecto a la facultad en sí, sugiere que «el esquema planteado por el Tribunal Constitucional para la aplicación del control difuso administrativo, requiere del establecimiento de un control adicional, a efectos de garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de los administrados, así como el principio de seguridad jurídica».

Bullard (s/f) expresa que, «como en la física, la Ley de la Inercia esté presente en la vida del Derecho. Cambiar el statu quo implica enfrentar la energía estática y se requiere una fuerza dinámica mayor para impulsar el cambio. La resistencia al cambio toma muchas formas. Y así, nada llamado a tener un impacto está libre de controversia. En ocasiones esa resistencia es el ejercicio legítimo de quienes creen en lo que existe luego de haber comprendido lo nuevo. Pero en ocasiones la resistencia es consecuencia de una suerte de flojera intelectual que rechaza lo nuevo sólo por no darse el trabajo de comprenderlo y estudiarlo. Finalmente quedarse con lo existente termina siendo más cómodo y enfrentar el cambio implica un esfuerzo que no necesariamente se está dispuesto a emprender.

Bustamante (s/f) pone de manifiesto que, «si se optara por negar la posibilidad de que la Administración pueda ejercer el control difuso de la constitucionalidad normativa; entonces, deberá encontrarse una salida para asegurar la eficacia directa e inmediata de la Constitución en todos los procedimientos sometidos a la competencia de la Administración. Esta salida podría consistir en crear o adaptar un mecanismo procesal (como el incidente de inconstitucionalidad antes propuesto) en virtud del cual, frente a una norma legal incompatible con la Constitución, se acceda a un órgano jurisdiccional con poderes para ejercer el control de la constitucionalidad normativa, con la finalidad de que dicho órgano invalide u ordene la inaplicación – según sea el caso – de la norma inconstitucional, antes de que la Administración pueda emitir la correspondiente resolución (ello sin perjuicio de las medidas que se puedan dictar para evitar un perjuicio irreparable o asegurar que la decisión definitiva se cumpla). Encontrando con ello un equilibrio ante la aparente imposibilidad de que la Administración pueda ejercer el control difuso de la constitucionalidad normativa y el carácter fundamental y supremo de la Constitución. Carácter que proscribiera el desplazamiento de la Constitución por una norma incompatible con ella».

### 19. Nuestra opinión al respecto

Coincidimos con Quiroga al referir que: «La justicia Constitucional ha representado la principal y más eficaz respuesta del Estado Democrático de Derecho a la exigencia de Asegurar una tutela efectiva de los Derechos Fundamentales». Siendo la facultad del control difuso exclusiva de los jueces; y, que no es competencia de otros organismos constitucionales que también ejercen jurisdicción, como por ejemplo el Tribunal Constitucional y el Jurado Nacional de Elecciones; es muy discutible su aplicabilidad por parte de la Administración Pública. Este criterio se basa en el origen de la institución, la judicatura norteamericana, de donde es tomada por nuestra Constitución de 1979 y confirmada en la Constitución de 1993.

Concordamos con Pando (2002), en que la actuación del funcionario administrativo no se rige por el literal a) del inciso 24 del Artículo 2 de la Constitución. «Nadie está obligado a hacer lo que la Ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe» que constituye una garantía fundamental de la persona humana. El funcionario de la administración en ejercicio de sus funciones solo puede hacer lo que la ley le permite hacer y está impedido de hacer lo que ella no le faculta. No rigiendo para la administración pública el literal a) del inciso 24 del Artículo 2 de la Constitución: «Nadie está obligado a hacer lo que la Ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe». El riesgo que en que se incurre al dotar al funcionario público de una facultad mayor, sería caer en terrenos de la discrecionalidad amplia, pudiendo afectarse al ciudadano (administrado) en alguna garantía Constitucional. Por ello, es fundamental la presencia del principio de legalidad en la actuación de la administración.

Sin embargo, el funcionario administrativo jurisdiccional, debe aplicar la norma acorde al principio de legalidad. Sin embargo, la ley como norma de inferior jerarquía inmediata, debe en aplicación del Principio de Legalidad, ser acorde con la Constitución y sus principios. Más una vez que la ley está vigente, la administración no puede, interpretando que es inconstitucional, dejar de aplicarla o pronunciarse en sentido contrario a ella. Estando obligado la administración pública a aplicar la ley, no puede derogarla, ni declarar inconstitucional.

Por ello concluimos que el control constitucional difuso ejercido por el órgano administrativo, podría llevar precisamente a la arbitrariedad o al

favoritismo de intereses subalternos.

Sin embargo, qué pasa si la inconstitucionalidad es manifiesta. Sería una situación irresponsable aplicar la norma abiertamente inconstitucional. Surge entonces la necesidad de crear mecanismos que permitan su consulta a la instancia superior y la posibilidad de derivar el asunto al fuero judicial contencioso administrativo.

Coincidimos con el criterio del presidente del Tribunal Constitucional, Óscar Urviola Hani, quien no compartió la opinión de los magistrados que votaron en mayoría (Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda). Bajo su criterio, no puede dejarse sin efecto un precedente vinculante sin analizar, previamente, cuál ha sido la utilidad o efecto que ha generado el control difuso administrativo en el sistema jurídico, o si existen fórmulas para mejorarlo. Consideró que la mejor solución no sería eliminar el control difuso administrativo, sino por el contrario, mejorarlo, adicionando, por ejemplo, una nueva regla que incorpore el procedimiento de consulta.

### 20. Conclusiones

1. La Constitución prevalece sobre toda norma legal, existiendo un control jurídico de la constitucionalidad de las normas legales, se funda en la consistencia de las razones que ésta suministra al órgano que la controla, a las que se llega por medio de discusiones fundadas en el raciocinio
2. Este control opera en base al principio de jerarquía normativa, que consiste en que aquellas normas de rango inferior no podrán contradecir a las de rango superior, permitiendo así un orden adecuado para su aplicación dentro de un determinado territorio.
3. Para hacer efectivos los derechos fundamentales, existen mecanismos que permiten un efectivo control de constitucionalidad de las leyes para evitar la existencia de normas que contravengan la carta constitucional, produciendo afectaciones a dichos derechos. Existiendo dos marcados sistemas de control de constitucionalidad: El sistema de Control Concentrado y el sistema de Control Difuso.
4. Este principio está estrechamente relacionado con el Principio de Supremacía Constitucional, el cual «propugna que las normas constitucio-

- nales poseen supremacía y vigencia sobre cualquier otra norma del sistema jurídico, prevaleciendo sobre la ley y estas sobre las normas de inferior jerarquía.
5. El Tribunal Constitucional el órgano de control de la Constitución, le corresponden dos facultades esenciales que son implícitas al poder del control: i) la interpretación de los postulados constitucionales bajo cuyo marco habrá de hacer la labor de control constitucional, como referente obligado y obligante a sí mismo y hacia todos los poderes del Estado y todos los ciudadanos; y, ii) dentro de la tarea interpretativa de la Constitución, y como consecuencia de la misma, le corresponde la facultad de diseñar y definir los alcances de los demás Órganos del Estado, sean constitucionales, sean de orden legal, de modo tal que se logre una sistematicidad y unidad constitucional.
  6. El deber de respetar y preferir el principio jurídico de supremacía de la Constitución también alcanza a la administración pública.
  7. 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 constitucionales.
  8. Tribunal Constitucional estimó, en su momento, a través de una interpretación constitucional, que la administración pública, a través de sus tribunales administrativos colegiados que impartían cuasi justicia administrativa, no sólo tenían la facultad de hacer cumplir la ley, sino también la Constitución, haciendo uso del mecanismo del control difuso administrativo.
  9. El control difuso debe operar en aquellas circunstancias concretas en que el conflicto entre el principio de legalidad y el de jerarquía de las normas no sea realmente serio.
  10. El debate surge acerca de si la administración a través de su procedimiento, tiene constitucionalmente, la facultad de aplicar el control difuso de las normas que sustentan los actos administrativos y que son contrarias a la Constitución o a la interpretación que de ella haya realizado el Tribunal Constitucional.
  11. La administración pública a diferencia de los particulares no goza de la llamada libertad negativa (nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido hacer lo que esta no prohíbe) o principio de no coacción, dado que sólo puede hacer aquello para lo cual está facultada en forma expresa.
  12. Uno de los problemas en la aplicación del control difuso administrativo se presenta por el principio de legalidad que rige a la administración pública; en virtud de este, las autoridades administrativas no pueden ejercer competencias que una Ley no le otorgue de manera específica.
  13. Al otorgarse a la administración pública la facultad de ejercer el control difuso se vulneró el principio de seguridad jurídica, al no contar esta institución con un mecanismo de revisión.
  14. Al otorgarle la facultad de aplicar el Control Difuso a la Administración Pública puede resultar peligroso, en tanto se extendería la posibilidad de interpretar la constitucionalidad de una norma a un órgano que no tiene jurisdicción, ni goza de imparcialidad.
  15. De la práctica de la institución en sus años de vigencia se colige que los tribunales administrativos no han utilizado de manera frecuente la facultad de declarar las normas inconstitucionales. Siendo, más bien, frecuente, que no se efectuara un control difuso de la constitucionalidad de las leyes, sino un control de legalidad de normas.
  16. Tampoco la institución contaba con un mecanismo de unificación de criterios, como sí los tiene la Corte Suprema en el sede judicial, lo que suscitaría una variedad de interpretaciones de la norma constitucional, perjudicando la predictibilidad del Derecho
  17. El control difuso administrativo estaría atentando con la regla de la administración por la que el organismo público debe siempre intentar interpretar el reglamento como acorde al marco constitucional.
  18. Deberá de encontrarse una salida para asegurar la eficacia directa e inmediata de la Constitución en todos los procedimientos sometidos a la competencia de la Administración. Como sugerencia legislativa, cabría activar un mecanismo jurídico de consulta a las instancias superiores, solo en el

caso evidente incompatibilidad de la norma legal con la constitucional, proponer su modificación o derogación.

19. Como alternativa jurídica propone la creación de una sala especial que dedique su actuación a la revisión de las resoluciones en las que se ha realizado control difuso por parte de autoridades administrativas.

## 21. Referencias

- Abruña Puyol, Antonio (2010). Delimitación Jurídica de la Administración Pública en el ordenamiento peruano. Lima. Palestra Editores.
- Alexy, Robert (2004). El concepto y validez del derecho. Barcelona: Gedisa.
- Amaro Caldas, Heral Roger (2011). La aplicación del control difuso en la administración Pública, previa aplicación de la cuestión de Inconstitucionalidad. Lima. Perú.
- Amoroso Fernández, Yarina; y Costales Ferrer, Dévorah (2016). Big Data: una herramienta para la administración pública. *Ciencias de la Información*, vol. 47, núm. 3, septiembre-diciembre, 2016, pp. 3-8 La Habana, Cuba. Instituto de Información Científica y Tecnológica
- Arias-Koga, Luis (2015). El control difuso administrativo y sus implicancias en el estado constitucional de derecho. Tesis de pregrado en Derecho. Universidad de Piura. Facultad de Derecho. Programa Académico de Derecho. Piura, Perú.
- Attili, Antonella (2006). La filosofía política de Kant en el horizonte contemporáneo. Isonomía. México
- Betegon, Gascón, Prieto Sanchís y Ramón de Páramo (1997). Lecciones de Teoría del Derecho. Madrid: McGraw-Hill.
- Bullard G, Alfredo (s/f). Kelsen de cabeza: verdades y falacias sobre el control difuso de las normas por las autoridades administrativas. *THEMIS Revista de derecho*. 51. Pp. 79-96.
- Bullard G., Alfredo (s/f). Esquizofrenia jurídica. El impacto del análisis económico del derecho en el Perú. *THÇMIS-Revista De Derecho N° 44 (pp15-35)*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/esquizofrenia-alfredo-bullard-311788-noticia/>
- Bustamante Alarcón, Reynaldo (s/f). Control difuso y administración: ¿Es viable que la Administración ejerza el control difuso de la constitucionalidad normativa? Recuperado de <https://docplayer.es/45924406-Control-difuso-y-administracion-es-viable-que-la-administracion-ejerza-el-control-difuso-de-la-constitucionalidad-normativa.html>
- Carbonell, Miguel (s/f). Marbury versus Madison: en los orígenes de la supremacía constitucional y el control de constitucionalidad. Recuperado de [http://www.uca.edu.sv/deptos/ccjj/media/archivo/4fa7a1\\_03carbonellmarburyvmadisonlosorigenesdelasupremaciaconstitucional.pdf](http://www.uca.edu.sv/deptos/ccjj/media/archivo/4fa7a1_03carbonellmarburyvmadisonlosorigenesdelasupremaciaconstitucional.pdf)
- Castillo, L. (2014). Un precedente vinculante que fue norma constitucional inconstitucional. *Gaceta constitucional: jurisprudencia de observancia obligatoria para abogados y jueces*, (77), 28-34. Recuperado de [https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/21211/Precedente\\_vinculante\\_norma\\_constitucional\\_inconstitucional.pdf?sequence=1](https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/21211/Precedente_vinculante_norma_constitucional_inconstitucional.pdf?sequence=1)
- Castro Ausejo, Sheilla (2006). Control Difuso: ¿Potestad de la Administración? Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/download/16355/16761>
- Copleston F. (1999). *Historia de la Filosofía V: de Hobbes a Hume*. Barcelona. Ariel.
- Fábregas Puig, Andrés (2002). Reseña de «El Derecho Antiguo» de Henry S. Maine. *Alteridades*, vol. 12, núm. 23, enero-junio, 2002, pp. 149-150 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa Distrito Federal, México
- Fix-Zamudio, Héctor (1968). Veinticinco años de evolución de la justicia Constitucional. (1940-1968); Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. UNAM,
- Galindo, Miguel (2001). Teoría del Estado. México. Editorial Porrúa.
- García Toma, Víctor (2010). Teoría del Estado y Derecho constitucional. Lima. Adrus.

- Guzmán Brito, Alejandro (2003). La doctrina de la «consideration» en Blackstone y sus relaciones con la «causa» en el «ius commune». *Revista de estudios histórico-jurídicos*, n.25 Valparaíso. Chile.
- Guzmán Napurí, Christian (2011). Tratado de la Administración Pública y del procedimiento administrativo. Lima: *Caballero Bustamante*. Pp. 22 y ss.
- Häberle, Peter (1997). La libertad fundamental en el Estado Constitucional. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Hobbes, T. (2003). Leviatán. Biblioteca Virtual Universal. Recuperado de <https://www.biblioteca.org.ar/libros/656384.pdf>
- Jáquez Liranzo, Román (2016). La independencia judicial y los jueces «Coke». Recuperado de <https://acento.com.do/2016/opinion/8366256-la-independencia-judicial-los-jueces-coke/>
- Kelsen, Hans (1982). La Garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice constitutionnelle)». *RDP*, XXXV,
- Lario, Ángeles, coord. (2014). Historia contemporánea universal. Madrid. Alianza Editorial.
- Locke, J. (2014). Segundo Tratado sobre el gobierno civil. México. Alianza editorial.
- Manrique Guillén, Mariella Nicole (2016). Algunas reflexiones del control difuso administrativo a la luz del derecho constitucional. A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional N° 04293-2012-PA/TC. Recuperado de <http://ucsp.edu.pe/investigacion/derecho/wp-content/uploads/2016/06/Algunas-reflexiones-del-control-difuso-a-la-luz-del-Derecho-Constitucional.pdf>
- Marías, Julián (2016). *Historia de la Filosofía*. Madrid. Madrid. Alianza Editorial.
- Meza Figueroa, Mosi Marcela (2014), Control difuso administrativo peruano. Tesis para optar el grado académico de Magíster en Derecho Constitucional Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.
- Montesquieu, B. (1987). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.
- Moreso Mateos, José Juan (1989). Cinco diferencias entre Bentham y Austin. *Anuario de filosofía del derecho vi (1989)*
- Muñóz Osorio, Laura Valentina (s/f). Sobre la teoría pura del derecho y la verdadera pirámide planteada por Hans Kelsen. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/download/30352/28200>
- Pando Vílchez, Jorge. ¿Hacia el control confuso de constitucionalidad? en *Diálogo con la Jurisprudencia N° 98, Lima*
- Pando Vílchez, Jorge (2002). «La Administración Frente a la Norma Inconstitucional ¿Control de Constitucionalidad y Control de Legalidad Administrativa?». *Revista Peruana de Derecho Público N° 5 Año 3 Julio-Diciembre 2002*.
- Pérez Luño, Antonio (1991). Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución. Madrid: Tecnos.
- Quiroga León, Aníbal (1996). Control «Difuso» y control «Concentrado» en el Derecho Procesal Constitucional peruano. En: *Revista de Derecho PUCP N° 50. 1996*. Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe/item/121387/control-difuso-y-control-concentrado-en-el-derecho-procesal-constitucional-peruano>
- Requena López, Tomás (2004). El principio de jerarquía normativa. Madrid: Civitas.
- Rousseau, Jean-Jacques (2016). El contrato social. Akal.
- Sabine, George H. (1984). *Historia de la Teoría Política*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Santofimio Gamboa, Jaime Orlando (2011). León Duguit y su doctrina realista, objetiva y positiva del Derecho en las bases del concepto de servicio público. *Revista de Derecho Administrativo, N°5, Primer semestre/2011*.
- Sosa, J.M. (2015). **El caso Marbury versus Madison (1803). Enfoque (.) Derecho. Recuperado de <https://www.enfoque-derecho.com/2015/11/06/el-caso-marbury-vs-madison-1803/>**

- Sumar, Oscar (2014). El Derecho y las alcantarillas: acerca del control difuso administrativo. Blog Gestión. Lima. Recuperado de <http://blogs.gestion.pe/menulegal/2014/05/el-derecho-y-las-alcantarillas-acerca-del-control-difuso-administrativo.html>
- Terradas Saborit, Ignasi (2015). Paul Vinogradoff (1854-1925) y la antropología jurídica. Recuperado de <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/34/69/02terradas.pdf>