

Fundamentos constitucionales del proceso contencioso administrativo

Heber Joel Campos Bernal¹

Cita en formato APA 7:

Campos Bernal, H. J. (2024). Fundamentos constitucionales del proceso contencioso administrativo. En Procuraduría General del Estado (Ed.), *Procesos Contenciosos Administrativo I* (pp. 51 - 69). Cuaderno para la defensa jurídica del Estado, 5. Procuraduría General del Estado.

Sumilla

El proceso contencioso administrativo busca controlar las decisiones de la Administración pública, con la finalidad de garantizar que sus actuaciones no vulneren los derechos fundamentales de los administrados. Este control se fundamenta en la Constitución como máxima norma jurídica sobre la cual se erigen todas disposiciones legales e infralegales, especialmente en el derecho al debido proceso, de manera que todas las decisiones, interpretaciones y disposiciones emitidas por la Administración deben respetar los principios constitucionales.

Palabras clave

Derecho al debido proceso, actuaciones administrativas, fundamentos constitucionales, procedimiento administrativo

I. Introducción

El derecho al debido proceso, como han sostenido diversos juristas, es un derecho continente. Vale decir, es un derecho que permite garantizar y promover otros derechos. Si se prescinde de este derecho, en la práctica se prescinde, por ejemplo, del derecho al acceso a la justicia en condiciones de igualdad, o del derecho al libre desarrollo de la personalidad, o de los derechos sociales y económicos. Todos

¹ Abogado y Magister en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Master en Global Rule of Law and Constitutional Democracy por la Universidad de Génova (Italia). Doctorando en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (España). Profesor ordinario asociado de la PUCP. Miembro del grupo de investigación en derecho constitucional y derechos fundamentales de la PUCP. Correo electrónico: hcampos@pucp.pe

estos derechos requieren que exista un espacio, un ámbito discursivo, a través del cual se presenten razones y argumentos que evidencien, ya sea una acción lesiva o una omisión, que afecten nuestra dignidad. Sin un proceso justo, dichas alegaciones se tornan inviables, pues, en lugar de depender de lo previsto por la Constitución y la ley, dependen de la voluntad de quien, momentáneamente, ejerce el poder político.

En las líneas que siguen se discutirán los alcances del derecho al debido proceso. Así, se pondrá énfasis en la naturaleza jurídica de este derecho (su doble dimensión como fundamento del Estado de Derecho y como derecho subjetivo), en las garantías que lo conforman y, por último, en su relación con los fundamentos del proceso contencioso administrativo.

II. El derecho al debido proceso como derecho continente

El derecho al debido proceso permite que se reconozcan y promuevan otros derechos. En ese sentido, se trata de un derecho amplio o multidimensional. A través de él, se optimizan los rasgos esenciales del Estado Constitucional de Derecho. Se trata, por ello, de un derecho continente (Bernal, 2005, pp. 333 y ss). Sus alcances no se agotan en un supuesto o situación específica. Y sus ámbitos de protección no se circunscriben, como veremos más adelante, a la arena judicial. Comprenden también al campo administrativo, e incluso político (parlamentario).

De ahí que tenga sentido hacer referencia a la tesis de la doble dimensión del derecho al debido proceso como derecho fundamental. Según Bernal (2005), el derecho al debido proceso presenta una doble dimensión consistente en una aproximación objetiva o institucional (como derecho autónomo), y una subjetiva o particular (como derecho fundamental indirecto o garantía) (p. 337). Ambas, como señala este autor, se interrelacionan, y permiten sustentar su importancia de cara al fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho:

1. Como derecho autónomo, el debido proceso debe ser un derecho fundamental, en el sentido de que es el correlato subjetivo institucional del principio del discurso. En este sentido, el derecho fundamental al debido proceso protege

las facultades del individuo para participar en los procedimientos del Estado constitucional democrático y el ejercicio dentro del marco de dichos procedimientos de las facultades de hacer argumentaciones, afirmaciones, aportar pruebas, y las capacidades de rebatir los argumentos de los demás y de autocriticarse. 2. Como derecho fundamental indirecto o garantía, en segundo lugar, el debido proceso debe ser un derecho fundamental, porque es un mecanismo para la protección de otros derechos fundamentales en el Estado democrático. El respeto a los debidos procesos garantiza en la democracia el respeto a la libertad, la igualdad, los derechos políticos o de participación y los derechos sociales (Bernal, 2005, p. 337).

Desde esta perspectiva, entonces, el derecho al debido proceso permite, por un lado, garantizar el ejercicio del poder en condiciones de igualdad, y por el otro, proteger otros derechos, relacionados directamente con éste. La primera dimensión pone énfasis en la manera cómo concebimos el ejercicio del poder en el Estado constitucional democrático, mientras que la segunda resalta el vínculo inescindible que existe entre el debido proceso y el principio de dignidad. Ambas dimensiones se relacionan de forma directa. No existe Estado de Derecho (incluso en su versión minimalista) (Díaz, 2010) sin una protección robusta de nuestras libertades individuales; del mismo modo, que estas no son posibles, en un escenario en el que el poder se ejerce con base, únicamente, en el principio de mayoría (Gutmann, 2004, p. 270).

Existe, además, una relación entre esta forma de concebir el derecho al debido proceso y la democracia como régimen político. En términos llanos, el argumento funciona como sigue: la democracia es, en estricto, un sistema de agregación de preferencias, relevante para la toma de decisiones en el Estado (Salazar, 2013, pp. 132 y ss); sobre todo, de aquellas relacionadas con el ejercicio del poder político. Desde esta perspectiva, para que la democracia rinda frutos no debe (no puede) basarse únicamente en la agregación de preferencias sin más, debe implicar, previamente, una amplia, plural y robusta deliberación. Como sostiene Nino (2003), la democracia posee un valor epistémico (pp. 166 y ss). Permite transformar nuestras preferencias individuales a través de un ejercicio colectivo de intercambio de razones y

argumentos con miras a la satisfacción de nuestras necesidades y demandas. Pero para ello, y aquí es donde aparece la conexión antes mencionada, debe organizarse como un proceso (como un discurso) que haga posible esa mutua interacción. Y que posibilite que todos los destinatarios de las decisiones o medidas que se adopten a su amparo, puedan, a su vez, expresar sus puntos de vista.

Si todos aquellos que pueden ser afectados por una decisión han participado en la discusión y han tenido una oportunidad igual de expresar sus intereses y justificar una solución a un conflicto, esta será muy probablemente imparcial y moralmente correcta siempre que todos la acepten libremente y sin coerción (Nino, 2003, p. 166).

La perspectiva de Nino es sugerente. Y pone de relieve la importancia de pensar la democracia antes que como un fin en sí mismo, como un medio para la realización de otros fines. Esta mirada está presente, por ejemplo, en la forma cómo abordamos los problemas relativos a la representación política, o a la protección de determinados derechos, relevantes para su adecuado ejercicio. Y está presente también en la forma cómo nos aproximamos a un problema de data más reciente: el de la erosión de las instituciones democráticas desde adentro (Levitsky & Ziblatt, 2024, pp. 34 y ss). Al margen de estas dificultades -vinculadas con nuestra forma de actuar en y desde la democracia política-, existe también un punto de conexión con el debido proceso. Este derecho permite que todos, sin exclusión de ningún tipo, podamos reclamar y alegar por nuestros derechos. Y, de esta manera, podamos contribuir a ese diálogo colectivo que dota de sentido y legitimidad a nuestras instituciones políticas.

El Tribunal Constitucional (TC) ha hecho eco de la doble dimensión del derecho al debido proceso. En su jurisprudencia ha establecido que esta se compone de las siguientes variables:

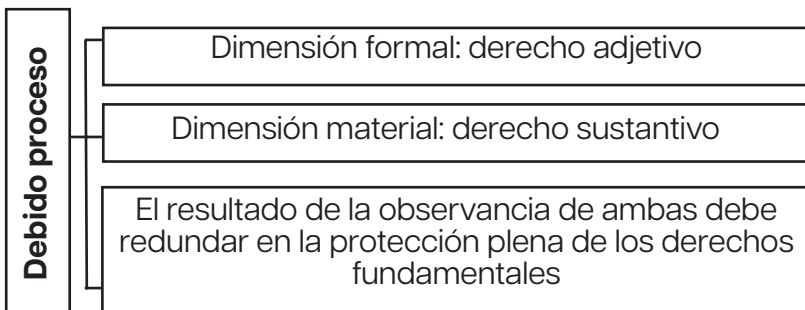
[...] las dimensiones del debido proceso no solo responden a ingredientes formales o procedimentales, sino que se manifiestan en elementos de connotación sustantiva o material, lo que supone que su evaluación no solo repara en las reglas esenciales con las que se tramita un proceso (juez natural, procedimiento preestablecido, derecho de

defensa, motivación resolutoria, instancia plural, cosa juzgada, etc.) sino que también, y con mayor rigor, se orienta a la preservación de los estándares o criterios de justicia sustentables de toda decisión (juicio de razonabilidad, juicio de proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, etc.) (Tribunal Constitucional, 2006, FJ 4).

En otras palabras, el TC advierte dos dimensiones relevantes en torno al derecho al debido proceso: una dimensión formal, y una dimensión sustantiva. La dimensión formal consiste en los elementos formales o procedimentales previstos para la solución de un conflicto (debido proceso adjetivo). En términos llanos, esta dimensión resalta el esquema u hoja de ruta que debe transitar un justiciable para hacer exigibles sus derechos. La dimensión material (debido proceso sustantivo), en cambio, alude a la valoración de los argumentos o razones invocadas, en primera instancia, por las partes del proceso, y luego por el juzgador (al margen del ámbito en el que nos encontremos). Como señala Landa (2017):

[...] el debido proceso sustantivo supone que la decisión final que resuelve un proceso judicial o procedimiento administrativo no sea irrazonable o materialmente injusta. Por ello, para que una decisión se ajuste al debido proceso sustantivo, ella debe ser razonable o justa. En buena cuenta, la decisión no debe ser lesiva a los derechos fundamentales de quienes participaron en el proceso. En cambio, si la decisión interviene o lesiona esos derechos, tal limitación deberá ser razonable y proporcional (p. 178).

Figura 1. Elaboración propia



III. Garantías del debido proceso

El derecho al debido proceso comprende diversas garantías o derechos adscritos. Estos son, a saber:

- El principio de legalidad
- El derecho a la debida motivación
- El derecho de defensa, y
- El principio de pluralidad de instancias

Cada uno de estos derechos adscritos se relacionan, a su vez, con otros derechos o garantías. Como ocurre, por ejemplo, con el derecho al juez natural que posee una íntima relación con el principio de legalidad y el de pluralidad de instancias. O el derecho de defensa que se relaciona con el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

A efectos de establecer el alcance de cada uno de ellos, se va a considerar la siguiente metodología. Primero, se va a definir en qué consisten -cuál es su contenido esencial-, luego, se va a determinar sus implicancias o efectos jurídicos, y, por último, se va a resaltar, a la luz de nuestra práctica constitucional vigente, cuáles son sus principales problemas.

El principio de legalidad

Según este principio, toda persona que sea sometida a un proceso debe conocer cuáles son sus reglas. Y estas deben poseer las siguientes características: deben ser previas al inicio del proceso (o procedimiento); deben ser escritas, vale decir, deben estar contenidas en una norma que tenga la condición de fuente del derecho; y deben ser claras y precisas (tipificación). Estas reglas son concurrentes. Si no se cumple alguna (o algunas) de ellas, se vicia el proceso. Y la sanción o consecuencia que emane de él, no surtirá efectos jurídicos.

Pongamos un ejemplo. Imaginemos que una empresa despide a uno de sus empleados por incurrir en una falta grave. Según la empresa, este trabajador publica constantemente en sus redes sociales mensajes y videos a favor de su equipo de fútbol favorito. La norma en cuestión señala lo siguiente: “Se considera una falta grave, transmitir mensajes en las redes sociales o en los medios de comunicación que

atenten contra la moral y las buenas costumbres”. Los elementos que conforman el supuesto de hecho de la norma son: i) transmitir mensajes en redes sociales o medios de comunicación, y ii) que estos atenten contra la moral y las buenas costumbres. Y la sanción prevista para ello, es el despido del trabajador.

Con base en lo anterior, es posible concluir que la empresa no observó el principio de legalidad. El trabajador incurrió en el elemento i), pero no necesariamente en el ii). El elemento ii) comprende un concepto vago (moral y buenas costumbres). Y su determinación no puede depender del arbitrio del tribunal disciplinario que sancionó al trabajador. Para que la sanción sea válida, tanto el trabajador como la empresa, debían conocer, ex ante, qué conductas se hallaban proscritas según su reglamento disciplinario.

El TC se ha referido a este aspecto en su extensa jurisprudencia. Así, ha señalado, por ejemplo, que el principio de legalidad comprende el de tipicidad. Y que este, a su vez, consiste en lo siguiente:

Principio de tipicidad, en mérito al cual, la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a una sanción administrativa. Esta exigencia deriva de dos principios jurídicos específicos; el de libertad y el de seguridad jurídica. Conforme al primero, las conductas deben estar exactamente delimitadas, sin indeterminaciones, mientras que, en relación al segundo, los ciudadanos deben estar en condiciones de poder predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos, por lo que no caben cláusulas generales o indeterminadas de infracción que permitan una actuación librada al “arbitrio” de la administración, sino que ésta sea prudente y razonada (Tribunal Constitucional, 2009, FJ 12).

Sin perjuicio de lo anterior, es posible también advertir algunos problemas en torno a la aplicación de este principio en los casos concretos. Al respecto, hemos identificado dos: la ultraactividad de las normas procesales, y los límites del principio de tipicidad en materia sancionatoria. Sobre lo primero, el problema que advertimos consiste en precisar el criterio para la vigencia de las normas procesales. ¿Rige la aplicación inmediata o ultractiva? Vale decir, ¿la modificación

de una norma procesal se aplica de manera inmediata, o no afecta a los procesos en curso regidos por la norma anterior? El criterio general es que la modificación sí afecta a los procesos en trámite, en tanto estos contemplen actuaciones pendientes. Aquellas que ya se realizaron, no podrán ser alteradas por la nueva ley (principio de irretroactividad). Sin embargo, hay casos que pueden generar dudas respecto a la validez constitucional de este criterio. Por ejemplo, cuando se pone en cuestión la estrategia de defensa de un inculpado. Sin embargo, no existe aún un leading case que resuelva esta aporía. Por ello su análisis se debe hacer en cada caso concreto, tomando en consideración los principios de razonabilidad y proporcionalidad (Rubio, 2023, pp. 72 y ss).

El segundo problema que advertimos es el de los límites del principio de tipicidad. ¿Cuán clara debe ser una norma para ser considerada armónica con este principio?, ¿Basta con que prevea una conducta para ser observada por sus destinatarios, al margen de su precisión y alcances? Por ejemplo, supongamos que una universidad prevé en su reglamento interno que se considera como una falta grave vender alimentos en sus instalaciones sin previa autorización. Miguel, estudiante de la facultad de derecho, organiza una rifa para financiar sus estudios. Uno de los premios es un almuerzo preparado por su familia. Las autoridades de la universidad toman conocimiento de este hecho y deciden sancionarlo ¿La norma en cuestión justifica la medida? El caso no es claro. En principio, el tipo previsto por el reglamento sanciona la venta de comida. Miguel, en estricto, no incurrió en ese hecho. Solo organizó una rifa. Luego, ¿Es razonable que se sancione un acto de colaboración que supone, solo de manera indirecta, un intercambio comercial? El TC (2004) ha establecido que para que una sanción sea válida, debe ser consistente con el principio de tipicidad. Pero también ha subrayado que su delimitación dependerá del caso concreto, y se evaluará en función de los principios de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad (FJ 15 y 16). Los casos que se hallan en la frontera, como este, sin duda, deberán seguir ese patrón.

El derecho a la debida motivación

Este derecho prevé que un juzgador al momento de tomar una decisión que incida en el ámbito de un derecho, deberá motivarla

con base en razones que tengan asidero en el sistema jurídico. En otras palabras, presupone que un juzgador actuará de manera imparcial, fundamentando su decisión en consideraciones válidas para el derecho, y no en meras explicaciones emotivas o carentes de razonabilidad (Gascón & García, 2005, pp. 143 y ss).

Hemos empleado las expresiones: “razones que tengan asidero en el sistema jurídico” y “razonabilidad” para establecer los alcances de este derecho. Su importancia radica en que operan como un límite frente a la potencial arbitrariedad del juez. Y constituyen, por ello, una garantía de su imparcialidad e independencia (Lovaton, 2017, pp. 25 y ss). Decir que un juez actúa conforme a derecho, significa que toma decisiones basadas en fuentes jurídicas predeterminadas, y que estas, a su vez, guardan relación con los hechos del caso concreto. De manera complementaria, decir que una medida es razonable, significa que resulta consistente con la gramática del derecho vigente. Esto es, con la interpretación convencional de las fuentes, y con la piedra de toque de nuestro sistema jurídico: el principio de dignidad.

El derecho a la debida motivación comprende por ello dos dimensiones: i) la motivación interna, y ii) la motivación externa. Ambas han sido objeto de un robusto desarrollo jurisprudencial por parte no solo del TC, sino del Poder Judicial (Rubio, 2023, pp. 451 y ss). En concreto, la motivación interna consiste en la relación necesaria que existe entre las premisas y la conclusión de un razonamiento. Mientras que la motivación externa consiste en la evaluación de la validez -formal y material- de dichas premisas (Gascón & García, 2005, pp. 159 y ss). Como señala Landa (2017, p. 279):

[...] la jurisprudencia constitucional ha establecido que el derecho a la motivación supone que una decisión judicial no adolezca de problemas de motivación interna y externa. Por la motivación interna, toda resolución judicial debe estar debidamente construida desde una perspectiva lógica, ya que debe existir coherencia narrativa entre las diferentes premisas que conforman el razonamiento judicial, de modo tal que lo decidido suponga una conclusión lógica de las razones que se expresan en la decisión (motivación interna).

[...] por la motivación externa se determina que la premisa normativa o norma aplicada para resolver el caso sea la correcta. De igual manera se exige que la interpretación otorgada a dicha norma no sea una interpretación irrazonable o antojadiza, sino que se ajuste a los cánones y métodos de interpretación admitidos, y que las premisas fácticas narradas tengan un adecuado sustento probatorio.

Advertimos un problema en torno a este derecho. Este consiste en determinar los criterios que toman los jueces para resolver un caso en el que intervienen las mismas normas. En nuestro país, no existen criterios puntuales para uniformizar la jurisprudencia. Salvo los precedentes vinculantes y, en menor medida, los denominados plenos casatorios, no existen mecanismos que permitan establecer líneas jurisprudenciales predecibles y estables. Así, por ejemplo, un juez en la región Puno puede resolver un caso relativo a la figura de la prescripción adquisitiva de la propiedad con un criterio distinto al que adoptó un juez de la región Lambayeque sobre el mismo tema.

Dado que nuestras cortes de instancia no dialogan entre sí, y que nuestras cortes de vértice -la Corte Suprema y el TC- no establecen criterios vinculantes en todas sus sentencias, resulta muy difícil uniformizar la jurisprudencia y, por ende, reducir el margen de discreción con el que cuentan los operadores jurídicos para interpretar las normas, sobre todo, en los denominados casos difíciles; vale decir, en aquellos en los que “[...] la aplicabilidad de la norma al caso resulta controvertida” (Gascón & García, 2005, p. 131).

El derecho de defensa

La Constitución reconoce este derecho en su artículo 139, inciso 14. En términos puntuales, este derecho apunta a evitar que una persona caiga en estado de indefensión producto de una medida u omisión arbitraria.

El TC sostiene que este derecho presenta una dimensión material y formal. Y que se halla estrechamente vinculado con el principio de pluralidad de instancias. La dimensión material “[...] está referida al derecho del imputado o demandado de ejercer su propia defensa desde el mismo instante en que toma conocimiento de que se

le atribuye la comisión de determinado hecho delictivo” (Tribunal Constitucional, 2014, FJ 6). Mientras que la dimensión formal “[...] supone el derecho a una defensa técnica, esto es, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor durante todo el tiempo que dure el proceso” (Tribunal Constitucional, 2014, FJ 6).

Un problema que advertimos en nuestro país en torno a este derecho, es la presencia de jueces supernumerarios. Vale decir, de jueces que no son parte de la carrera judicial, pero que cumplen funciones como tales. Este problema no es nuevo, se remonta a hace muchos años. Y revela la necesidad de una reforma integral del sistema de administración de justicia. El perjuicio que esta situación causa en el derecho de defensa radica en la vulneración de los principios de juez natural, independiente e imparcial. El derecho de defensa consiste en la posibilidad de poder alegar y reclamar por nuestros derechos, pero también que dichas alegaciones sean valoradas por un juez idóneo.

Principio de pluralidad de instancias

Este derecho se halla previsto en el artículo 139, inciso 6 de la Constitución. Puntualmente, consiste en la libertad que se le otorga a cualquier persona de impugnar las decisiones judiciales. Su objeto es optimizar el principio de imparcialidad -que guía la actuación de la justicia- y el de solución pacífica de los conflictos.

El TC ha señalado que este principio opera sobre todo a nivel jurisdiccional. En sede administrativa no es exigible. Vale decir, el que no se prevea en un procedimiento administrativo más de una instancia, no convierte a éste en inválido.

[...] cabe indicar que el derecho a la pluralidad de instancias es una garantía consustancial del derecho al debido proceso jurisdiccional, que no necesariamente es aplicable en el ámbito del debido proceso administrativo. Mediante dicho derecho se persigue que lo resuelto por un juez de primera instancia pueda ser revisado por un órgano funcionalmente superior, y de esa manera permitir que lo resuelto por aquél, cuando menos, sea objeto de un doble pronunciamiento jurisdiccional.

La exigencia constitucional de establecerse funcional y orgánicamente una doble instancia de resolución de conflictos jurisdiccionales está directamente conectada con los alcances que el pronunciamiento emitido por la última instancia legalmente establecida es capaz de adquirir: la inmutabilidad de la cosa juzgada.

No se encuentra en la misma situación el pronunciamiento que pueda emitir un órgano administrativo, así sea –el que lo expida–, el de máxima jerarquía, dado que en cualquier caso es posible que se impugnen dichas resoluciones en el ámbito jurisdiccional. En ese sentido, este Tribunal debe recordar que la garantía que ofrece todo Estado de derecho no es que las reclamaciones entre particulares y el Estado o sus órganos sean resueltas en sede administrativa, sino, precisamente, ante un tercero imparcial previamente predeterminado por la ley. De manera que el no establecimiento o la inexistencia de una autoridad administrativa superior a la que expide previamente un acto dado, no constituye violación del derecho a la pluralidad de instancias (Tribunal Constitucional, 2003, FJ 1).

Con base en lo anterior, surgen dos problemas. Estos son el resultado de interpretar, a su mejor luz, la disposición constitucional que reconoce este principio, y aquellas que regulan la naturaleza, condiciones, y efectos de la función jurisdiccional. Así, el primer problema que identificamos es el relativo a las decisiones que emiten los tribunales arbitrales. Estos, formalmente, emiten decisiones (laudos) que, de acuerdo a la ley sobre la materia, adquieren la condición de cosa juzgada². Respecto de estas no cabe la interposición de ningún recurso impugnatorio, salvo el

2 Decreto Legislativo N.º 1071

Artículo 59.- Efectos del laudo

1. Todo laudo es definitivo, inapelable y de obligatorio cumplimiento desde su notificación a las partes.

2. El laudo produce efectos de cosa juzgada.

3. Si la parte obligada no cumple con lo ordenado por el laudo, en la forma y en los plazos establecidos, o en su defecto, dentro de los quince (15) días de notificada con el laudo o con las rectificaciones, interpretaciones, integraciones y exclusiones del laudo, cuando corresponda; la parte interesada podrá pedir la ejecución del laudo a la autoridad judicial competente, salvo que resulte aplicable el artículo 67.

recurso de nulidad. Sin embargo, éste, en estricto, no cuenta como un recurso de apelación. Siendo ello así, entonces, resulta legítimo preguntarse por qué una entidad que ejerce jurisdicción no se halla sujeta a lo previsto por este principio.

El segundo problema que identificamos se relaciona con la denominada “condena del absuelto”. Esta figura consiste en que una persona, en principio, absuelta en un proceso penal, luego, es declarada culpable en vía de apelación. El punto es que, debido a esa circunstancia, no cuenta con una instancia superior a la cual acudir. Hay quienes dirán: “pero puede interponer un recurso de nulidad o interponer una demanda de *habeas corpus*”. Sin embargo, estos no son, en estricto, recursos impugnatorios, sino recursos extraordinarios con alcances y límites diferentes. Actualmente, este problema ha sido abordado por la Ley N.º31592, Ley que modifica el Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957, en lo relacionado con la condena del absuelto, para garantizar el derecho a la pluralidad de instancia del condenado. Esta norma prevé que cuando se presenta este supuesto, el inculpado podrá recurrir la sentencia condenatoria ante la Sala Penal de la Corte Suprema.

IV. Fundamentos constitucionales del proceso contencioso administrativo

El proceso contencioso administrativo consiste, en términos llanos, en la revisión o impugnación judicial de los actos de la Administración pública. Se basa por ello en el principio de separación de poderes. Y, de manera específica, en uno de sus rasgos de identidad: el principio de balance entre poderes. El TC (2018) ha señalado al respecto que: “el balance entre poderes permite destacar que en nuestro modelo constitucional los poderes públicos se conciben en una dinámica de equilibrio o contrapeso, lo cual exige reconocer y respetar los mecanismos de control constitucionalmente previstos” (FJ 56).

Así, en el caso del proceso contencioso administrativo se presentan los siguientes elementos o características:

- Se trata de un proceso que materializa la revisión judicial de los actos de la Administración pública, y
- Emplea para ese fin un parámetro de control más exigente: las

fuentes de rango constitucional.

En otras palabras, el proceso contencioso administrativo le otorga al Poder Judicial la potestad de controlar a la Administración pública para determinar, primero, que haya actuado con apego al sistema jurídico, y luego que dicha actuación no haya vulnerado los derechos fundamentales de los administrados, o haya significado el ejercicio de un poder arbitrario o excesivamente discrecional³.

El proceso contencioso administrativo se basa, asimismo, en términos constitucionales, en el derecho al debido proceso. Tanto en lo que respecta a su dimensión formal como sustantiva. Y presupone la evaluación de sus garantías en los procedimientos administrativos que son puestos en conocimiento de la justicia ordinaria. De ahí la importancia de observar este derecho en sede administrativa, teniendo en cuenta que el proceso contencioso administrativo, en parte, es una prolongación de aquel, solo que, como veremos más adelante, con base en un parámetro que incluye a las normas de rango constitucional.

Según Huapaya (2019), los fines de este proceso son los siguientes:

- Afirmar la vigencia del principio de juridicidad o legalidad de la administración pública -sometimiento a la Constitución y al ordenamiento jurídico-, conforme a los artículos 45 y 51 de la Constitución.
- Afirmar la vigencia de los derechos fundamentales y de la protección del ciudadano (artículo 1 de la Constitución).
- Garantizar la tutela judicial efectiva (artículo 139, inciso 3 de la Constitución) a todo afectado por un acto del poder público (p. 32).

En efecto, el proceso contencioso administrativo busca optimizar el principio de jerarquía normativa. Y, por consiguiente, el principio

³ El artículo 148 de la Constitución señala de manera expresa: "Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa". De este artículo se desprenden, entonces, dos aspectos que, como anotamos arriba, dotan de sentido a este mecanismo de control externo de la Administración pública: i) que estemos ante resoluciones emitidas por un órgano administrativo, y ii) que incidan en el ámbito de los derechos de los administrados (que causen estado).

de primacía de la Constitución. Bajo esa perspectiva, si bien la Administración pública se rige, sobre todo, por el principio de legalidad, no puede ser ajeno al hecho de que la Constitución opera antes que, como una norma programática o política, como una norma jurídica vinculante en sí misma (Zagreblesky, 2003, pp. 25 y ss). De ahí que la interpretación que lleve a cabo, incluso de las disposiciones infra constitucionales, debe ser armónica con el sentido atribuido a estas por la práctica constitucional y el principio de unidad de la Constitución.

Nótese que hemos dicho que la Administración pública se rige de forma predominante por el principio de legalidad, pero esto no significa que su único parámetro de actuación sea la ley (o las normas de rango inferiores a esta). Por el contrario, la Administración pública posee un deber de adhesión al derecho, entendido en un sentido amplio como sistema jurídico y compuesto también por los pronunciamientos vinculantes emitidos por las altas cortes de justicia. La única diferencia radica -y de ahí el énfasis puesto en este principio- en que los órganos administrativos, a diferencia de los órganos jurisdiccionales, no pueden realizar el control difuso⁴.

En el mismo sentido, el proceso contencioso administrativo tiene por objeto garantizar, en la mayor medida posible, los principios y derechos constitucionales relativos al *ius imperium* del Estado (Jiménez, 2012, p. 24). Así, en el marco de este proceso, la justicia ordinaria apunta a optimizar la protección de nuestros derechos, tomando en cuenta no solo lo previsto por la Constitución, sino lo previsto por los tratados internacionales de derechos humanos, y sus correspondientes líneas jurisprudenciales (Indacochea, 2015, pp. 309 y ss). En otras palabras, y aunque resulte paradójico, en el evento de que no sea posible en sede administrativa proteger un derecho fundamental porque este, en el caso concreto, colisiona con una ley, el Poder Judicial cumple ese fin mediante el bloque de constitucionalidad y el principio de eficacia integradora de los derechos fundamentales que informan al sistema jurídico en su conjunto.

4 El Tribunal Constitucional revocó en el año 2014 el precedente Salazar Yarlequen, mediante el cual le otorgó a los órganos administrativos colegiados la potestad de realizar el control difuso. En el caso Consorcio Requena, por el contrario, sostuvo que dicha competencia les corresponde solo a los órganos jurisdiccionales. Véase en: STC Exp. 04293-2012-PA/TC.

Por último, el proceso contencioso administrativo es una expresión del derecho a la tutela judicial efectiva. Este derecho, como anotamos arriba, se vincula, primero, con el derecho al debido proceso, y luego, de manera más específica, con las garantías que lo conforman, en especial con el derecho de defensa. Como señala Huapaya (2019):

Al ser la matriz constitucional de todos los procesos y consagrar el derecho fundamental de acceso a la justicia, la regulación constitucional del proceso contencioso-administrativo debe ser interpretada en función a los alcances de la tutela judicial efectiva, no al revés. En tal sentido, el proceso contencioso-administrativo es un proceso en el sentido estricto de la palabra. Al mismo se le deben aplicar todas las garantías, principios y derechos contenidos en el derecho a la tutela judicial efectiva (p. 37).

En otras palabras, el proceso contencioso administrativo garantiza el acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Y permite, de este modo, el control de la Administración pública con el objeto de garantizar los derechos de los administrados, y su subordinación a la ley y la Constitución.

V. Conclusiones

En el presente artículo se han analizado los alcances del derecho al debido proceso y su relación con la vigencia del Estado Constitucional de Derecho. Así, se sostiene que este derecho es necesario, por un lado, para la adecuada protección de nuestros demás derechos y, por el otro, para la consolidación de la democracia política. Asimismo, se ha discutido las garantías o derechos adscritos a este. Entre estos se hallan: el principio de legalidad, el derecho a la debida motivación, el derecho de defensa, y el principio de pluralidad de instancias. Estas garantías se relacionan, a su vez, con otras que cuentan con reconocimiento a nivel local e internacional como el principio de interdicción de la arbitrariedad, el principio del juez natural, o el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Y que resultan aplicables no solo en sede judicial, sino también en sede administrativa y parlamentaria.

Por último, se analizó, desde una perspectiva constitucional, en qué consisten los fundamentos del proceso contencioso

administrativo. Así, se destaca la relevancia del principio de legalidad en sede administrativa, la tutela de los derechos fundamentales en el marco de este proceso especial, y el control judicial de la Administración con base en lo previsto en la ley y la Constitución. Al respecto, se resaltan las siguientes ideas:

- i) Que el principio de legalidad orienta la actuación de los órganos administrativos, sin que ello implique desconocer el rol que cumplen las demás fuentes del sistema jurídico,
- ii) Que la protección de los derechos de los administrados se realiza en función de los procedimientos previstos para ese fin, los cuales deben observar las garantías del debido proceso, y
- iii) Que el proceso contencioso administrativo comprende como parámetro no solo a las normas de rango legal, sino, y fundamentalmente, a la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos. En otras palabras, este proceso supone un segundo nivel de evaluación que complementa el marco de protección previsto en los procedimientos administrativos con miras a la realización del principio de dignidad humana.

Bibliografía

Doctrina

Bernal, C. (2005). *El derecho de los derechos. Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales*. Universidad del Externado de Colombia.

Díaz, E. (2010). *Estado de derecho y sociedad democrática*. Taurus.

Gascón, M. y García, A. (2005). *La argumentación en el derecho*. Palestra.

Gutmann, A. (2004). Democracia deliberativa y regla de mayoría: Una réplica a Waldron. *La democracia deliberativa y derechos humanos*. Gedisa.

Huapaya, R. (2019). *El proceso contencioso administrativo*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Indacochea, U. (2015). La doctrina jurisprudencial y el precedente constitucional vinculante: una aproximación a la jurisprudencia constitucional desde la teoría de las fuentes del derecho. *Themis Revista de Derecho*, (67), 309-318.

Jiménez, R. (2012). Los Principios del Proceso Contencioso Administrativo. *Revista De Derecho Administrativo*, (11), 21-33.

Landa, C. (2017). *Los derechos fundamentales*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Levitsky, S. y Zibblatt, D. (2024). *The tyranny of the minority*. Crown.

Lovatón, D. (2017). *El sistema de justicia en el Perú*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Nino, C. (2003). *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa.

Rubio, M. (2023). *Metodologías de trabajo del Tribunal Constitucional*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Salazar, P. (2013). *La democracia constitucional*. Fondo de Cultura Económica.

Zagreblesky, G. (2003). *El derecho dúctil*. Trotta.

Jurisprudencia

Tribunal Constitucional (2006, 29 de agosto). Sentencia del Expediente N.º 3075-2006-PA/TC.

Tribunal Constitucional (2014, 18 de marzo). Sentencia del Expediente N.º 04293-2012-PA/TC.

Tribunal Constitucional (2018, 01 de marzo). Sentencia del Expediente N.º 03238-2014-PHC/TC.

Tribunal Constitucional (2004, 14 de enero). Sentencia del Expediente N.º 0881-2003-AA/TC.

Tribunal Constitucional (2018, 06 de noviembre). Sentencia del Expediente N.º 0006-2018-PI/TC.

Tribunal Constitucional (2010, 03 de septiembre). Sentencia del Expediente N.º 01873-2009-PA/TC.

Tribunal Constitucional (2004, 11 de octubre). Sentencia del Expediente N.º 2192-2004-AA/TC.