

LA IMPORTANCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN EL PERÚ

DOI: <https://doi.org/10.53870/lvj.391>

José Angel Dávila Córdova¹
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
<https://orcid.org/0009-0008-7647-7127>
Jose.davila@uarm.pe

RESUMEN

Los Tribunales Administrativos en el Perú cuentan con una especial configuración en la legislación vigente. Podemos encontrar tribunales en diferentes ámbitos, por ejemplo, en el campo tributario, contrataciones, previsional, regulatorio, disciplinario y recientemente en el ámbito de la transparencia. Estos órganos, que constituyen la última instancia administrativa, se encuentran especializados en las materias de su competencia. El reto de estos tribunales es actuar con celeridad y máxima rigurosidad técnica. Finalmente, es importante destacar que la controversia y discusión sobre el marco de acción de estos órganos resolutivos se ha centrado en la facultad de ejercer el denominado “control difuso de constitucionalidad”, a propósito del pronunciamiento del Tribunal Constitucional, que dejó sin efecto el precedente vinculante establecido en la Sentencia N° 03741-2004-PA/TC.

Palabras claves: Tribunal - derecho administrativo – principio – legalidad – constitucional – control - primacía.

¹ Secretario Técnico - Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Abogado egresado de la Universidad Nacional Federico Villarreal (Lima) y Máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (Madrid-España), con Diploma de Postítulo de la Universidad de Chile.

Ha sido Comisionado en la Adjuntía en Asuntos Constitucionales y en el Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo, ha brindado servicios profesionales en el Jurado Electoral de Lima, en la Oficina de Participación Vecinal de la Municipalidad de San Isidro, y como consultor para el Programa Educación Básica para todos del Ministerio de Educación, PRODES-USAID y el Proyecto FORGE-Canadá-GRADE. Asesor de Derecho de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y ha sido docente de Educación Continua de la Universidad Ricardo Palma, en cursos vinculados a la transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas. También ha sido adjunto de docencia en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y docente en la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Federico Villarreal.

² Primer considerando del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

1. INTRODUCCIÓN

Es importante señalar que, en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), se establecen las normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y se regulan todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los llamados procedimientos especiales².

En esa línea, el artículo V del Título Preliminar del Texto Único Ordenado (TUO) de la LPAG, destaca que el ordenamiento jurídico administrativo integra un sistema orgánico que tiene autonomía respecto de otras ramas del Derecho.

Asimismo, se advierte que una de las fuentes principales del procedimiento administrativo está constituida por las resoluciones emitidas por la Administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, las cuales establecen los criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan un precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede³.

Otro aspecto esencial, signo distintivo de los tribunales administrativos, son los actos administrativos emitidos por estos, los cuales están regidos por leyes especiales que los hace competentes para resolver controversias en última instancia administrativa. Dichos actos solo pueden ser objeto de declaración de nulidad de oficio en sede administrativa por el propio consejo o tribunal con el acuerdo unánime de sus miembros o si se demanda su nulidad en la vía del proceso contencioso administrativo, ambos casos dentro de los plazos de ley⁴.

Todo ello revela la importancia de estos órganos, que en mérito a los principios de legalidad y celeridad buscan resolver las controversias de manera especializada y efectiva.

2. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Según García Enterría, el acto administrativo puede ser entendido como la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria⁵.

En esa línea, de acuerdo con la LPAG, la autoridad administrativa se configura como el agente de las entidades que, bajo cualquier régimen jurídico y ejerciendo potestades públicas, conducen el inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos⁶.

De ahí que los procedimientos administrativos tienen sus particularidades, por ejemplo, la respuesta negativa de una entidad sobre una solicitud de acceso a la información pública puede ser apelada ante el Tribunal de Transparencia,

quien resuelve en última instancia administrativa. No obstante, sus resoluciones pueden ser impugnadas en sede judicial.

En ese orden de ideas, es preciso indicar que los tribunales administrativos actúan bajo el denominado principio de legalidad, que, de acuerdo con García Enterría, se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración, precisamente. La legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera y habilita a la Administración para su acción confiriéndola al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se presenta como el ejercicio de un poder atribuido previamente por la ley, y delimitado y construido por ella. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración, no puede actuar simplemente⁷.

Cabe señalar que, en virtud del principio del ejercicio legítimo del poder, la autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades. Esto evita especialmente el abuso del poder bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general⁸.

Es evidente que la administración pública tiene como finalidad primordial la satisfacción del interés general, a través de los mecanismos que el ordenamiento jurídico le facilita. La función administrativa constituye la plasmación de dicha búsqueda de tutela de los intereses de la colectividad, que es como se define al interés general. Su definición no es obvia, sino que requiere de una construcción jurídica. Esta resulta ser la función más amplia que se utiliza en la esfera pública, que además no se restringe al Estado, sino que incluso puede ser ejercida por los particulares⁹.

Los Tribunales Administrativos representan uno de los temas más discutidos en el Derecho administrativo de América Latina. Al ser comparado, es necesario saber si los actos administrativos deben ser juzgados por tribunales judiciales y cuáles, en su caso, por tribunales administrativos. El criterio que parece ser aceptado por la mayoría se inclina generalmente por el juzgamiento exclusivo a cargo de tribunales judiciales, sin creación de tribunales administrativos. El debate se ha centrado, en realidad, alrededor de si tales tribunales judiciales deben ser los ordinarios, si deben ser tribunales comunes con competencia contenciosa administrativa, o si deben ser tribunales especiales de naturaleza judicial¹⁰.

Difere de esta postura, toda vez que, en el Perú, se observa que los Tribunales Administrativos han generado importantes avances de cara al ciudadano, un procedimiento sencillo, con predictibilidad y cumpliendo sobre todo con el principio de celeridad, teniendo en cuenta, por el contrario, que los procesos en vía judicial adolecen de dilación.

2.1. Tribunal Fiscal

El Tribunal Fiscal es un órgano resolutorio del Ministerio de Economía y Finanzas, que depende administrativamente del ministro, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones específicas. Además, constituye la última instancia administrativa a nivel nacional en materia tributaria y aduanera. Es competente para resolver oportunamente las controversias suscitadas entre los contribuyentes y las Administraciones Tributarias¹¹.

En el Perú, el Tribunal Fiscal data de 1964, año en el que fue creado en el contexto de una revisión integral del régimen tributario, mediante la Ley N° 14920. Junto a él se creó el Tribunal de Aduanas, modificándose así la constitución, las atribuciones y el funcionamiento del Consejo Superior de Contribuciones y del Cuerpo Consultivo de Aranceles de Aduanas. De esta manera, se establecieron, por primera vez, dos tribunales administrativos para resolver en última instancia administrativa las reclamaciones respecto de dichas materias. Los vocales eran nombrados por resolución suprema y trabajaban a tiempo completo y a dedicación exclusiva contra las resoluciones emitidas por los tribunales procedía recurrir ante el Poder Judicial¹².

El TUO del Código Tributario establece cuáles son los órganos resolutores en materia tributaria consignando al Tribunal Fiscal, especificando su composición, funcionamiento y atribuciones. Al respecto, Mateo Kaufman¹³ sintetiza la importancia de la función del Tribunal en los siguientes términos:

a) Con su actuación constituye una valiosa labor de interpretación y creación jurisprudencia sobre las materias de su competencia, como imprescindible aporte para el perfeccionamiento de la labor de recaudación, que el poder administrador tiene a su cargo.

b) Con su creación se superó la paradoja de que el fisco controlara la justicia de su propia actuación, paradoja equivalente a que en el proceso penal el órgano que sostuviera la acusación sentenciara también sobre ella.

c) Con su funcionamiento se da a los contribuyentes una tutela eficaz frente al discrecionalismo de la Administración.

8 Inciso 1.17 del Artículo V del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

9 Guzmán Napurí, Christian (2011). Tratado de la *Administración Pública y del Procedimiento Administrativo*. Ediciones Caballero Bustamante S.A.C. Lima pp. 7.

10 Gordillo, Agustín (2015). Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 11, *Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo*. 1ª edición, Buenos Aires, FDA, pp. 123.

11 https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101019&lang=esES&view=article&id=419

2.2. El Tribunal del INDECOPI

El Tribunal es la segunda instancia del INDECOPI, donde se reciben las apelaciones provenientes de todas las Comisiones y Oficinas del Instituto. La regulación de origen se dio mediante el Decreto Ley N° 25868, promulgado el 6 de noviembre de 1992. Dentro de las facultades del Tribunal, una de las más importantes es la de proponer nuevas normas o reglamentos a las autoridades pertinentes con el fin de proteger mejor al mercado, los consumidores, los agentes económicos, la propiedad intelectual y la calidad de los productos¹⁴.

Es en el Tribunal donde se produce la última decisión administrativa. Por ello, dicho órgano colegiado desarrolla una labor de reflexión donde los casos se revisan cuando alguna de las partes no está de acuerdo con el fallo dado en la primera instancia. Además, las resoluciones que emite el Tribunal pueden ser apeladas luego ante el Poder Judicial¹⁵.

2.3. El Tribunal del Servicio Civil (SERVIR)

Es el órgano integrante de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) que resuelve, en última instancia administrativa, los recursos de apelación derivados de las controversias presentadas al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH), entre las entidades públicas y sus servidores¹⁶.

Cuenta con dos (2) salas dedicadas al conocimiento de recursos de apelación contra actos emitidos por entidades del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales en las materias de su competencia¹⁷.

De acuerdo con el artículo 17 del Decreto Legislativo N° 1023, el Tribunal del Servicio Civil es el órgano integrante de SERVIR, que tiene por función la resolución de controversias individuales que se susciten al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos¹⁸.

Es así como el Tribunal del Servicio Civil, en virtud de su atribución de resolución de controversias prevista en el literal e) del artículo 11 del Decreto Legislativo N° 1023, resuelve en última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos por los servidores civiles¹⁹.

12 Indacochea Gonzales, Francisco (1996). La justicia administrativa y el Tribunal Fiscal. En: Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario. No.31, diciembre, pp.17.

13 Adrianzén Rodríguez, Luis Carlos (1998). El Tribunal Fiscal y algunos criterios de interpretación que viene utilizando. *IUS ET VERITAS*, pp.240.

14 Caparrós Gamarra, Leonardo (1995). Rol del Tribunal de INDECOPI: críticas y perspectivas: entrevista Fernández-Baca Llamosas. *Derecho & Sociedad*, pp. 125.

15 Ibidem.

16 <https://www.gob.pe/23932-autoridad-nacional-del-servicio-civil-tribunal-del-servicio-civil-tsc>

De esta forma, cualquier servidor, que se sienta afectado por decisiones institucionales que pudieran versar sobre las materias descritas, puede interponer el respectivo recurso de apelación ante el Tribunal del Servicio Civil, con sujeción a los requisitos, procedimientos y plazos establecidos en el Título III del Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 008- 2010-PCM²⁰.

En ese marco, se advierte que el Tribunal del Servicio Civil resulta competente para intervenir como órgano de segunda instancia en los conflictos relacionados a las materias de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo, de las entidades de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

2.4. El Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Con el Decreto Legislativo N° 1353, se crea el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ambos órganos están encargados de garantizar el cumplimiento y el respeto a este derecho.

Con ello se pretende evitar que los ciudadanos opten por la vía más larga a través del habeas data, sino que se pueda realizar la apelación en un plazo corto a través de un colegiado administrativo.

El Tribunal de Transparencia ha resuelto diferentes casos y generado importantes criterios, que están posibilitando a las personas poder acceder a información a través de un procedimiento relativamente rápido y sencillo.

Si bien el procedimiento administrativo constituye una vía más célere, los ciudadanos pueden decidir que camino recorrer. Por ejemplo, en el caso del derecho de acceso a la información pública, el recurso de apelación ante el Tribunal de Transparencia se ha configurado como vía alterna.

Es decir, frente a las denegatorias expresas o al silencio negativo, las personas tienen el camino abierto para optar por el proceso de habeas data en vía judicial o el procedimiento administrativo a través del Tribunal de Transparencia.

La principal diferencia entre dichas vías es el tiempo o duración del proceso de habeas data frente al procedimiento administrativo. El trámite del recurso de apelación en sede administrativa siempre será más corto y menos engorroso que el judicial.

17 Ibidem.

18 Informe Técnico 001344-2021-Servir-GPGSC.

19 Ibidem.

20 Ibidem.

En su momento, ello fue advertido en el informe 165 de la Defensoría del Pueblo, en el que se puede observar que de las 841 sentencias de hábeas data revisadas (correspondientes al periodo enero 2007—marzo 2013), se verificó que los procesos podían durar entre 6 y 12 meses a nivel de juzgados, entre 12 y 18 meses, a nivel de salas superiores y, en promedio, 25 meses en el Tribunal Constitucional. Por ello, una alternativa que resulta más asequible para la población es acceder al Tribunal de Transparencia vía recurso de apelación.

3. CONTROL DIFUSO Y CONTROL DE LEGALIDAD

El Tribunal Constitucional, por mayoría, dejó sin efecto el precedente vinculante contenido en la STC 03741-2004-PA/TC, conforme al cual se autorizaba a todo tribunal u órgano colegiado de la Administración Pública a inaplicar una disposición infraconstitucional cuando considere que ella vulnera manifiestamente la Constitución, sea por la forma o por el fondo. Con esta resolución, los tribunales administrativos ya no están facultados a ejercer el denominado “control difuso de constitucionalidad”²³.

Así lo declaró el TC, con motivo de resolver el Expediente N° 4293-2012-PA/TC, en la demanda presentada por Consorcio Requena en contra de la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y el Procurador Público a cargo de sus asuntos judiciales²⁴.

En atención a ello, los tribunales administrativos tienen un gran reto: resolver los casos que llegan a su conocimiento, basándose en el principio de legalidad. Cabe indicar que el principio de legalidad implica que las normas legales priman sobre las normas de inferior jerarquía²⁵. El máximo intérprete de la Constitución ha señalado que este principio “(...) es una regla que exige sujeción a la ley y a aquellas de similar jerarquía. En tal virtud, condiciona la validez de las normas de inferior rango”²⁶.

En esa línea, el control de legalidad es una manera de cumplir con el principio de legalidad. Dicho control puede realizarse sobre normas; es decir, se examina la compatibilidad entre una norma infralegal y una norma legal.

21 Informe Defensorial 165 “Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013”.

22 <https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/not-b1a772d88ab7a64c6b59eac542661ef3/>

23 Ibidem

24 Ibidem

25 Rubio, Marcial (2020). *El sistema jurídico. Introducción al Derecho*. Duodécima edición. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 143.

26 Sentencia del Tribunal Constitucional dictada el 3 de octubre de 2003 recaída en el Expediente N° 0005-2003-AI/TC sobre acción de inconstitucionalidad interpuesta por congresistas de la República contra artículos y disposiciones de la Ley N° 26285.

Por ello, es preciso analizar si los tribunales administrativos podrían ejercer control de legalidad sobre normas en el marco de su actividad resolutoria. Si bien nuestro ordenamiento jurídico no ha dado de manera expresa dicha competencia a los tribunales administrativos, el Tribunal Constitucional ha evaluado dicho tema en una sentencia recaída en un proceso de amparo.

Se trata del caso en la que la empresa P.J. Bingos S.A. cuestionó el cobro del impuesto selectivo al consumo, al alegar que el Decreto Supremo N°095-96-EF, Reglamento de Impuesto Selectivo al Consumo, que sustentó dicho cobro, contravenía el Código Tributario y la Constitución. En ese sentido, el demandante requirió la inaplicación del mencionado decreto supremo. Por su parte, el Tribunal Constitucional declaró improcedente la demanda, toda vez que el recurrente no agotó la vía administrativa, resaltando que debía acudir a la instancia administrativa superior, la cual podía ejercer control de legalidad:

(...) el Tribunal Constitucional considera que, en el presente caso, no es aplicable su doctrina jurisprudencial, según la cual, en materia tributaria, tratándose de la inconstitucionalidad de una norma legal —a cuyo amparo se realizó el acto reclamado—, no es preciso transitar ante los tribunales administrativos, dado que se trata de órganos sometidos al principio de legalidad. Y es que, en el caso de autos, no se trata de una norma con rango, valor o fuerza de ley, sino de una norma infralegal, es decir, de un nivel jerárquico inferior al de la ley, cuyo control de validez sí están obligados a efectuar los tribunales administrativos²⁷.

En atención a ello, es posible concluir que los tribunales administrativos y órganos colegiados podrían ejercer control de legalidad en el marco de un procedimiento administrativo recursivo, a efectos de inaplicar en un caso concreto la norma infralegal correspondiente que contravenga el principio de legalidad.

27 Fundamento Jurídico 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional dictada el 9 de septiembre de 2002 recaída en el Expediente N°1266-2001-AA/TC sobre recurso de amparo interpuesto por la empresa P.J. Bingos S.A. contra la Intendencia Regional de Administración Tributaria de la Libertad, el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Internacionales y el Ministerio de Economía y Finanzas.

4. CONCLUSIÓN

Los Tribunales Administrativos en el Perú han alcanzado logros importantes, toda vez que, a través de un procedimiento simple, célere, predecible y eficiente, han conseguido garantizar los derechos de los recurrentes y administrados.

Asimismo, es importante destacar que, si bien dichos órganos resolutiveos pueden tener dependencia administrativa, vienen ejerciendo su labor resolutivea con autonomía e imparcialidad gracias al respectivo marco legal que los respalda.

Finalmente, si bien el Tribunal Constitucional ha tenido un papel trascendental para marcar la línea de acción de los tribunales administrativos, es a partir de la jurisprudencia administrativa y de los precedentes vinculantes, que dichos órganos se consolidan y plasman los criterios resolutiveos garantes de los derechos de todos los administrados.

REFERENCIAS

- Adrianzén Rodríguez, Luis Carlos (1998). El Tribunal Fiscal y algunos criterios de interpretación que viene utilizando. Ius *Et Veritas*.
- Caparrós Gamarra, Leonardo (1995). Rol del Tribunal de INDECOPI: críticas y perspectivas: entrevista Fernández-Baca Llamosas. *Derecho & Sociedad*.
- Defensoría del Pueblo (2013). Informe Defensorial 165 "Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013". Lima.
- Delgado Ratto, Cecilia (2018). Recursos administrativos y la función jurisdiccional: aplicación del principio de supremacía de la constitución por los tribunales administrativos. *Advocatus*.
- García Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás (2000). Curso de Derecho *Administrativo I*. Décima Edición. Civitas Ediciones. Madrid.
- Gordillo, Agustín (2015). Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 11, *Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo*. 1ª edición, Buenos Aires, FDA.
- Guzmán Napurí, Christian (2011). Tratado de la Administración Pública y del *Procedimiento Administrativo*. Ediciones Caballero Bustamante S.A.C. Lima.
- Indacochea Gonzales, Francisco (1996). La justicia administrativa y el Tribunal Fiscal. En: Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario. No.31, diciembre.
- Rubio, Marcial (2020). El sistema jurídico. *Introducción al Derecho*. Duodécima edición. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.