

Los Recursos Administrativos y el Control Difuso en la Administración Pública

Richard Martin Tirado*

El presente artículo analiza los Recursos Administrativos en el ordenamiento jurídico peruano. Entre ellos, el Recurso de Apelación, Revisión y Reconsideración, desarrollando, su concepto, características, requisitos e importancia. Asimismo, señala la distinción entre los actos que pueden ser sujetos de impugnación (actos que causan estado) y aquellos que no (actos firmes). Finalmente, nos introduce al tema del Control Difuso.

I. GENERALIDADES

La regulación de los recursos administrativos en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra prevista en el Capítulo II del Título III de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 y está orientada a constituir una de las modalidades de la revisión de las decisiones emitidas por las entidades administrativas a pedido de parte.

La Administración actúa a través de la voluntad de sus agentes, quienes se encuentran encargados de la instrucción y resolución de los distintos procedimientos administrativos, a efectos de concluir mediante la emisión de actos administrativos que deciden con relación a los procedimientos iniciados de oficio o a pedido del administrado. Sin embargo, como toda obra humana, la actuación administrativa puede estar viciada, por lo que ello determina la posibilidad del administrado de recurrir dichos actos, en tanto se cumplan los requisitos establecidos para impugnar.

De este modo, en virtud del poder de autotutela administrativa, a través de los recursos administrativos se solicita a la Administración que pueda efectuar la revisión de sus propias decisiones o actos administrativos específicos, para lo cual se someten a un procedimiento específico, denominado "procedimiento recursal"; por el que se prosigue de acuerdo a las

normas establecidas en el Capítulo III del Título II de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Es así que la regulación específica establecida en la Ley del Procedimiento Administrativo General, es denominada como "el Régimen de los Recursos Administrativos" y regula la facultad del administrado de recurrir las decisiones de la Administración, como manifestación del derecho de contradicción administrativa contenido en el artículo 108° de la misma Ley, así como los deberes que debe cumplir la Administración ante el ejercicio de este derecho del administrado.

1.1 El derecho de defensa en sede administrativa

El derecho de impugnación o contradicción en sede administrativa de los actos que afectan o vulneran sus derechos o legítimos intereses de las personas, tiene la finalidad que sea la propia autoridad administrativa quien revise y controle la legalidad y eventualmente la constitucionalidad de los actos que emitió.

El fundamento constitucional y legal de lo anteriormente expuesto, se desprende de la lectura conjunta del numeral 14) del artículo 139° de la Constitución Política del Perú¹ y del artículo 109° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444², en el sentido que, el derecho de contradicción es una manifestación del derecho de defensa en sede administrativa, que se materializa a través del planteamiento de algún recurso³.

* Profesor de Derecho Administrativo en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad de Lima, Universidad ESAN, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y Universidad San Ignacio de Loyola.

1 **Artículo 139°.** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

14. El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso. Toda persona será informada inmediatamente y por escrito de la causa o las razones de su detención. Tiene derecho a comunicarse personalmente con un defensor de su elección y a ser asesorada por éste desde que es citada o detenida por cualquier autoridad.

2 **Artículo 109.- Facultad de contradicción administrativa**

109.1 Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos.

109.2 Para que el interés pueda justificar la titularidad del administrado, debe ser legítimo, personal, actual y probado. El interés puede ser material o moral.

109.3 La recepción o atención de una contradicción no puede ser condicionada al previo cumplimiento del acto respectivo.

3 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Los Recursos en la Ley del Procedimiento Administrativo General y en los procedimientos sectoriales. Lima: Gaceta Jurídica. 2009. p. 10

«(...) como toda obra humana, la actuación administrativa puede estar viciada, por lo que ello determina la posibilidad del administrado de recurrir dichos actos, en tanto se cumplan los requisitos establecidos para impugnar».

De acuerdo a este razonamiento, el derecho de impugnación o contradicción en sede administrativa, cuyo fundamento, tal como se ha señalado anteriormente, es el numeral 14 del artículo 139° de la Constitución, ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC⁴, de fecha 14 de noviembre de 2005 en los siguientes términos:

23. *Íntimamente vinculado a lo anterior está el tema del derecho de defensa del ciudadano frente al ejercicio del poder de sanción de la administración, sobre todo si se tiene en cuenta que, en el presente caso, se encuentra regulada una instancia de apelación en el propio procedimiento administrativo, por lo que el Tribunal estima que, en el caso de autos, despliega todos sus efectos. (...)*

25. *El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración; la posibilidad de presentar pruebas de descargo; la obligación de parte del órgano administrativo de no imponer mayores obstrucciones para presentar los alegatos de descargo o contradicción y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado.*

Con respecto a esta primera aproximación al fundamento del derecho de defensa en sede administrativa, es oportuno señalar que este derecho se aprecia con mayor claridad en el marco de los

procedimientos administrativos sancionadores, en los cuales el derecho de defensa del administrado comprende básicamente la facultad de recurrir la decisión de la autoridad administrativa, ante ella misma o ante los tribunales judiciales.

Ahora bien, el derecho de defensa o contradicción en sede administrativa no debe confundirse con el derecho a la pluralidad de instancias en sede judicial, pues está se encuentra vinculada al derecho de contradecir las **resoluciones judiciales**, no así, las resoluciones administrativas⁵, tal como reconoce el Tribunal Constitucional en la sentencia anteriormente citada:

23. (...) *Desde luego, o con el derecho a una doble instancia administrativa, que, como ya tiene dicho este Colegiado, del administrado, puesto que no es posible imponer a la administración, siempre y en todos los casos, el establecimiento de una doble instancia como un derecho fundamental. El derecho de recurrir las decisiones de la administración comporta la posibilidad material de poderlas enervar, bien en el propio procedimiento administrativo, cuando la ley haya habilitado un mecanismo bien en todo caso, de manera amplia y con todas las garantías, ante el Poder Judicial, mediante el proceso contencioso administrativo o, incluso, a través del propio recurso de amparo cuando se trate de la afectación de derechos fundamentales.*

Tal disposición del Tribunal Constitucional se explica en la medida que la instancia administrativa no es una verdadera garantía para el administrado, como sí lo son las instancias judiciales, las que propiamente están configuradas para defender al administrado frente a la Administración. En otros términos, en sede administrativa la existencia de una o más instancias responde a un principio de organización de la administración, antes que a la existencia de una garantía a favor del administrado.

Asimismo, debe precisarse que la referida “verdadera garantía” consiste en asegurar que el administrado obtenga una decisión imparcial por parte de un órgano jurisdiccional que no se encuentra subordinado a ninguna autoridad administrativa de la entidad cuyo decisión se cuestiona. Por ende, no es juez y parte, como sucede en el caso de las instancias administrativas⁶.

Esta afirmación se basa en que los órganos y tribunales administrativos no satisfacen condiciones de imparcialidad e independencia, puesto que son en rigor, órganos que forman parte de la Adminis-

4 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-A/TC, de fecha 14 de noviembre de 2005, sobre la acción de amparo interpuesta por Ramón Hernando Salazar Yarlénque contra la Municipalidad de Surquillo.

5 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p.

6 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. 15

7 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. 17

tración Pública⁷, que es una estructura organizada verticalmente, donde las decisiones basadas en aspectos jurídicos se pueden confundir con decisiones basadas en conveniencias políticas, siendo dichas contingencias las que se quieren evitar a través de la defensa del administrado ante los tribunales judiciales.

En este sentido, a continuación se establecerá el concepto del recurso administrativo, sus características, así como también, la importancia de tener en cuenta los actos que pueden ser impugnables y los presupuestos para poder interponer un recurso en sede administrativa, a fin de distinguir adecuadamente, en qué casos no procede la impugnación en sede administrativa y en qué casos, procede acudir a instancias jurisdiccionales, a efectos de que el administrado pueda ejercer adecuadamente su derecho de defensa.

II. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEY N° 27444

Tal como se ha expresado anteriormente, el Capítulo I del Título III de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, establece el Régimen de los Recursos Administrativos en nuestro ordenamiento jurídico, como la facultad de revisión de la Administración de sus propios actos; sin embargo, la Ley no establece una definición de lo que debe entenderse por “recurso administrativo” en nuestro ordenamiento.

Por ello, a continuación, se desarrollará el concepto, principales características y requisitos de procedencia de los recursos administrativos, conforme a la doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha desarrollado ampliamente este tema.

2.1 Concepto

Los recursos administrativos, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, pueden definirse como un acto de naturaleza procesal que realiza el administrado contra un acto administrativo que, considera, ha lesionado sus derechos o intereses legítimos, a fin de modificarlo, sustituirlo o eliminarlo del ordenamiento⁸.

La inclusión de los recursos administrativos en el Capítulo I del Título III de la Ley del Procedimiento Administrativo General –“De la Revisión de los Actos en Vía Administrativa”– responde a la utilidad que implica para la Administración que sea el propio administrado, quien le solicite revisar la conformidad

con el ordenamiento jurídico de sus actos⁹.

Por ello, si bien se ha señalado con anterioridad que no se trata propiamente de un derecho del administrado, es innegable la utilidad de este instrumento para la Administración, que a su vez sirve de garantía para el administrado, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

Según el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 02833-2006-PA/TC, de fecha 28 de noviembre de 2007¹⁰, el procedimiento y los recursos administrativos tienen naturaleza netamente procesal, en tanto constituyen la “vía previa” para el adecuado ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva.

10. (...)

a. (...) . *El administrado que inicia el agotamiento de la vía administrativa, transcurrido el plazo para que la Administración Pública resuelva el recurso administrativo interpuesto, tiene la potestad de acogerse al silencio administrativo –y así acudir a la vía jurisdiccional– o de esperar el pronunciamiento expreso de la Administración Pública.*

Por su parte, desde una aproximación del ordenamiento jurídico argentino, CANOSA¹¹ define en un sentido estricto el recurso administrativo como toda impugnación de un acto administrativo, interpuesto por quien ha sido afectado por dicha decisión, es un derecho jurídicamente protegido, con el objeto de que el órgano que emitió el acto, su superior jerárquico o el órgano que ejerza el control de tutela, proceda a revocar, modificar o sanear el acto administrativo cuestionado.

En palabras de DROMI, el recurso administrativo es un *remedio administrativo específico, por el que se atacan solamente actos administrativos y se defienden derechos subjetivos o intereses legítimos. En este sentido, la importancia del recurso administrativo para este autor radica en que éste promueve el control de la legalidad (legitimidad y oportunidad) de un acto administrativo, a fin de que se revoque o modifique, con la finalidad de restablecer el derecho subjetivo o interés legítimo lesionado por dicho acto.*

Es así que, de conformidad con el ordenamiento argentino, DROMI¹² señala que: todo acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales e inmediatos, ya sea definitivo o de mero trámite, es recurrible mediante los recursos que su legislación ha habilitado para tales efectos, a fin de defender

8 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. 9.

9 Ibidem

10 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 02833-2006-PA/TC, de fecha 28 de noviembre de 2007, sobre la demanda de amparo interpuesta por Milder Sidanelia Llamas Lazo contra el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI).

11 CANOSA, Armando. Procedimiento Administrativo: recursos y reclamos. Buenos Aires: Abelede-Perrot. 2008. pp. 118-119.

12 DROMI, Roberto. Derecho Administrativo: Buenos Aires: Ciudad Argentina. 1998. Cap. XXI: Procedimiento Administrativo. (Documento Electrónico)

el derecho subjetivo o interés legítimo lesionado del administrado.

Una vez reconocida su naturaleza procedimental, conviene aclarar si su ejercicio comporta el inicio de un nuevo procedimiento administrativo o es parte del que dio origen al acto que se impugna. Al respecto, MORÓN URBINA¹³ señala que: el planteamiento de recursos administrativos genera por sí mismo, un procedimiento administrativo denominado "procedimiento recursal", puesto que se invoca la facultad de revisión a la Administración de sus propios actos, a través de un nuevo mecanismo.

Siguiendo este razonamiento, DROMI¹⁴ también considera que el recurso administrativo *tiene por finalidad impugnar un acto administrativo, dando lugar a un procedimiento en sede administrativa*. Es decir, el administrado, a través de la interposición de un recurso administrativo, está solicitando el inicio de un nuevo procedimiento a la Administración, puesto que le exige *ratificar, revocar o reformar* a ella misma, el acto que vulnera sus derechos o intereses.

Sin embargo, es oportuno precisar que la postura de que el planteamiento de un recurso administrativo genera un nuevo procedimiento no es uniforme, puesto que de acuerdo con RIZO-PATRÓN LARRABURRE y PATRONI VIZQUERRA¹⁵, la tramitación de un recurso administrativo daría lugar al comienzo de una **nueva etapa del procedimiento principal** distinta a la que se dio origen al acto administrativo recurrido.

Una vez analizadas ambas posturas conforme a nuestro ordenamiento jurídico, es importante tener en cuenta una frase clave: "el fin del procedimiento", puesto que no se puede hablar del comienzo de uno nuevo, sin identificar en qué momento culminó el anterior. De este modo el artículo 186° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444¹⁶, dispone que: *ponen fin al procedimiento, las resoluciones que se pronuncien sobre el fondo del asunto, el silencio administrativo, el desistimiento, la declaración de abandono, los acuerdos*

conciliatorios o de transacción extrajudicial que tengan por objeto poner fin al procedimiento y la prestación efectiva de lo pedido a conformidad del administrado en caso de la petición de gracia.

Por tanto, si bien se trata de un mismo *iter reglado* bajo un *único régimen jurídico, con diseños que responden a idénticos principios*¹⁷, no cabe hablar de una continuidad entre el procedimiento inicial y el que se inicia con el planteamiento del respectivo recurso, pues técnicamente los procedimientos culminan en los supuestos del citado artículo 186° de la Ley N° 27444.

2.2 Características

Dentro de las principales características que se pueden distinguir a partir de la regulación establecida en el Capítulo I del Título III de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 se puede distinguir esencialmente:

2.2.1 Son *numerus clausus*

Los recursos enumerados en el artículo 207° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 constituyen una lista cerrada y excluyente de los recursos administrativo que está facultado a plantear el administrado¹⁸.

En otras palabras, la lista establecida en la citada norma constituye, lo que comúnmente la doctrina denomina, *numerus clausus*, puesto que son estos (reconsideración, apelación y revisión) los únicos medios por los cuales, los administrados pueden solicitar a la administración la revisión de sus propios actos.

2.2.2 No suspenden la ejecutividad del acto administrativo impugnado

Por regla general, de conformidad con el numeral 216.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444¹⁹, la interposición de cualquier recurso administrativo no implica la suspensión de la ejecución o la ejecutividad del acto

13 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. pp. 9 -10.

14 DROMI, Roberto. Op. cit.

15 RIZO-PATRÓN, Javier y PATRONI VIZQUERRA, Úrsula. "La revisión de los actos administrativos en la vía administrativa". En: Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). 2009. p. 360

16 **Artículo 186°.- Fin del procedimiento**

186.1 Pondrán fin al procedimiento las resoluciones que se pronuncian sobre el fondo del asunto, el silencio administrativo positivo, el silencio administrativo negativo en el caso a que se refiere el inciso 4) del artículo 188, el desistimiento, la declaración de abandono, los acuerdos adoptados como consecuencia de conciliación o transacción extrajudicial que tengan por objeto poner fin al procedimiento y la prestación efectiva de lo pedido a conformidad del administrado en caso de petición graciable. 186.2 También pondrá fin al procedimiento la resolución que así lo declare por causas sobrevenidas que determinen la imposibilidad de continuarlo.

17 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica. Octava edición. 2009. p. 607.

18 RIZO-PATRÓN, Javier y PATRONI VIZQUERRA, Úrsula. Op. cit. p. 360.

19 **Artículo 216.- Suspensión de la ejecución**

216.1 La interposición de cualquier recurso, excepto los casos en que una norma legal establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

impugnado, puesto que, sin declaración expresa de anulación, modificación o revocación, el acto impugnado se presupone válido y eficaz.

Según RIZO-PATRÓN LARRABURRE y PATRONI VIZQUERRA²⁰, esta presunción de validez del acto administrativo aun cuando haya sido impugnado, es una manifestación de la autotutela de los actos administrativos, entendida como que a partir de su emisión son capaces de producir efectos por sí mismos.

No obstante, existen excepciones a esta regla, establecidas por la propia Ley del Procedimiento Administrativo General, según el citado numeral 206.1, cuando una norma legal disponga expresamente que la interposición de un recurso administrativo suspenda la ejecutividad del acto impugnado y en los supuestos establecidos en el numeral 216.2 de la Ley N° 27444²¹.

Según estos supuestos, sólo se podrá suspender la ejecutividad del acto impugnado cuando la autoridad competente para resolver dicho recurso impugnativo, observe y evalúe que la ejecución del acto pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación, o cuando la autoridad aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente.

Con relación a este punto, la solicitud de suspensión de ejecutividad del acto administrativo es una facultad cautelar reconocida legalmente al administrado, que tiene como finalidad la interrupción temporal de los efectos del acto, que puede operar con alcances totales o parciales y que no afecta la validez del acto, pues la suspensión se basa en razones de interés público e irremediable afectación del recurrente²².

Al respecto es preciso mencionar que la suspensión a la que se hace referencia responde al *principio de autocontrol de la Administración Pública*, en tanto, ésta es competente para determinar la suspensión de los efectos de sus propios actos, previo requerimiento del administrado o de oficio, cuando la

inconveniencia para el interés general de la ejecutividad del acto pueda ser apreciado por la propia autoridad administrativa²³.

En este sentido, conforme al numeral 216.3 de la Ley N° 27444²⁴, se puede apreciar que la excepcionalidad de la suspensión de la ejecutividad de los actos administrativos es tal, que primero debe realizarse una evaluación de la autoridad administrativa, ponderando razonablemente entre el perjuicio que podría causar al interés público o a terceros y el perjuicio que, eventualmente, causaría al recurrente la eficacia inmediata del acto impugnado; y en segundo lugar, tal como dispone el numeral 216.4 de la Ley N° 27444²⁵, que una vez dispuesta la suspensión del acto se deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la proyección del interés público o los derechos de terceros.

Asimismo, es importante acotar que en defecto de mención expresa por parte de la autoridad administrativa del tiempo por el cual, el acto impugnado será suspendido, la Ley N° 27444 ha establecido en el numeral 216.5²⁶ que ésta se mantendrá durante el trámite del recurso administrativo o el correspondiente proceso contencioso – administrativo, salvo que en vía administrativa o judicial se disponga lo contrario una vez modificadas las condiciones que sirvieron de sustento al acto impugnado.

2.2.3 No se ejercen simultáneamente

Esta característica propia de los recursos administrativos, establecida en el artículo 214° de la Ley N° 27444²⁷, dispone que la impugnación de cualquier acto administrativo es posible únicamente a través de la interposición individual de un recurso administrativo.

La imposibilidad de interponer simultáneamente o subsidiariamente los recursos administrativos previstos en la Ley N° 27444, se debe a la inexistencia de una certeza respecto a cuál es o sería la decisión administrativa de cualquiera de ellos, por tanto un interés futuro e incierto no puede servir

20 RIZO-PATRÓN, Javier y PATRONI VIZQUERRA, Úrsula. Op. cit. 364.

21 **Artículo 216.2°** No obstante lo dispuesto en el numeral anterior, la autoridad a quien compete resolver el recurso podrá suspender de oficio o a petición de parte la ejecución del acto recurrido cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

b) Que se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente.

22 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica. Octava edición. 2009. p. 632

23 Ibidem

24 **Artículo 216.3°** La decisión de la suspensión se adoptará previa ponderación suficientemente razonada entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que causa al recurrente la eficacia inmediata del acto recurrido.

25 **Artículo 216.4°** Al disponerse la suspensión podrán adoptarse las medidas que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o los derechos de terceros y la eficacia de la resolución impugnada.

26 **Artículo 216.5°** La suspensión se mantendrá durante el trámite del recurso administrativo o el correspondiente proceso contencioso-administrativo, salvo que la autoridad administrativa o judicial disponga lo contrario si se modifican las condiciones bajo las cuales se decidió.

27 **Artículo 214°.- Alcance de los recursos**

Los recursos administrativos se ejercerán por una sola vez en cada procedimiento administrativo y nunca simultáneamente.

de base para la interposición de algún recurso por adelantado²⁸.

Por otro lado, es también correcto afirmar que la disposición del citado artículo 214° debe interpretarse, en el sentido de que, cada recurso sólo puede ser planteado una vez en cada procedimiento, agotándose la posibilidad de volver a ejercerlo nuevamente, con su interposición²⁹.

De este modo, MORÓN URBINA ejemplifica esta situación, señalando que: ante la resolución que resuelve un recurso de apelación no cabe plantear un recurso de reconsideración; por lo que, dependiendo del caso concreto, correspondería plantear el recurso de revisión³⁰.

Sin perjuicio de los criterios expuestos, existen razones de orden procedimental que justifican la imposibilidad de ejercer en forma simultánea el derecho de impugnar en sede administrativa, tales como el principio de unidad del expediente, el mismo que obliga a la autoridad administrativa, a tener los documentos originales del caso planteado en un sólo expediente, garantizado así, que se resuelva el mismo en función de todo lo actuado y no de simples copias o actuaciones parciales. La existencia de un sólo expediente en giro sobre el caso planteado, garantiza el ejercicio real de la competencia administrativa por parte de la autoridad competente.

2.2.4 Inician un procedimiento recursal

Tal como se ha señalado anteriormente, el planteamiento de recursos administrativos implica el inicio de otro procedimiento administrativo que tiene como uno de sus fines emitir una decisión respecto a la controversia iniciada por el recurrente.

Al respecto, es oportuno señalar que el planteamiento del recurso y el inicio de un nuevo procedimiento implica, necesariamente, el inicio de un debate para analizar detenidamente los extremos

de la solicitud del recurrente y resolver conforme a derecho.

Por tanto, según MORÓN URBINA³¹, este procedimiento es de evaluación previa y requiere la existencia de pruebas, actuación análisis y decisión dentro de un conjunto de actos concatenados que se denominan procedimiento recursal.

Finalmente, es preciso apuntar que este procedimiento con relación al anterior que dio origen al acto impugnado, no se trata de categorías excluyentes, puesto que, según MORÓN URBINA, cita de DROMI, *la distinción entre ambas es de grado o de diversos momentos por los cuales atraviesa la voluntad administrativa*³².

III. REQUISITOS GENERALES APLICABLES A LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En función de los criterios expuestos, es importante iniciar este punto señalando que de conformidad con el artículo 206° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444³³, es posible interponer los recursos administrativos establecidos en el artículo 207° de la misma Ley, frente a aquellos actos que violen, desconozcan o lesionen derechos o intereses legítimos.

Al respecto, **sólo** pueden ser impugnables, ya sea en sede judicial o administrativa, aquellos actos definitivos que ponen fin a la instancia administrativa y todos aquellos actos de trámite que impliquen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan la indefensión del administrado.

No obstante lo expuesto, no solo estas pautas, deben ser tomadas en cuenta antes de plantear un recurso administrativo. Es decir, es necesario que se cumplan los requisitos de procedencia como la obligación del recurrente de demostrar que la decisión adoptada por la Administración representa un perjuicio y que éste tiene un interés legítimo respecto al tema que reclama³⁴.

28 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica. Octava edición. 2009. p. 629.

29 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. 630

30 *Ibidem*

31 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. 607.

32 *Ibidem*

33 **Artículo 206°.- Facultad de contradicción**

206.1 Conforme a lo señalado en el Artículo 108, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente.

206.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

206.3 No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

34 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Los Recursos en la Ley del Procedimiento administrativo General y en los procedimientos sectoriales. Lima: Gaceta Jurídica. 2009. p. 11

Por otro lado, también es importante verificar y demostrar la existencia previa de un acto administrativo al que se pueda impugnar, que el mismo le cause perjuicio y que no haya quedado firme, de acuerdo al artículo 212° de la Ley N° 27444³⁵; puesto que, el acto una vez que sea firme no puede ser impugnado ni por las vías administrativas ni ante los tribunales judiciales³⁶.

De este modo, los requisitos que deben tomarse en cuenta, para el planteamiento de cualquier recurso administrativo pueden clasificarse en formales y temporales.

Entre los requisitos formales debe tomarse en cuenta las disposiciones del artículo 113° de la Ley N° 27444, por mandato del artículo 211 de la misma Ley³⁷, en tanto el escrito, a través del cual se presenta el recurso administrativo, debe cumplir con los siguientes requisitos:

- 1) Identificar y ubicar claramente al recurrente, a través de la consignación de sus nombres y apellidos, domicilio, Documento Nacional de Identidad, y dado el caso, su carné de extranjería o la calidad de representante y de la persona a quien represente. Asimismo, se requiere consignar el lugar, la fecha y su firma o huella digital, en caso no saber firmar o estar impedido.
- 2) Expresar concretamente el pedido y fundamentarlo en forma adecuada según corresponda, de acuerdo al recurso que se presente.
- 3) Indicar el órgano o la autoridad a la cual está dirigida la solicitud, procurando que sea el órgano, cuyas competencias para conocer y resolver el caso, sean del grado más cercano al usuario.
- 4) Indicar la dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, en

caso sea distinto al consignado en la identificación y ubicación del recurrente. Este lugar surte efectos desde su indicación y se presume subsistente, mientras de manera expresa no se comuniquen su cambio.

- 5) Acompañar al escrito la relación de documentos y anexos que se encuentren previstos en el TUPA de la entidad.
- 6) En caso se trate de procedimientos ya iniciados, se debe identificar el expediente de la materia.

Asimismo es oportuno mencionar que en caso haya error en la calificación formulada por el administrado, de acuerdo al artículo 213° de la Ley N° 27444³⁸ y en aplicación del principio de informalis-

«Los recursos administrativos de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, pueden definirse como un acto de naturaleza procesal que realiza el administrado contra un acto administrativo que, considera, ha lesionado sus derechos o intereses legítimos, a fin de modificarlo, sustituirlo o eliminarlo del ordenamiento».

35 Artículo 212°.- Acto firme

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

36 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. 12

37 Artículo 211°.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el Artículo 113° de la presente Ley. Debe ser autorizado por letrado.

Artículo 113°.- Requisitos de los escritos

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.
2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.
3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.
5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1.

Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.

6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.

7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados.

38 Artículo 213°.- Error en la calificación

El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter

mo y celeridad establecidos en los numerales 1.6 y 1.9 del numeral IV del Título Preliminar de la misma Ley³⁹, ello no sería motivo para que la autoridad administrativa deniegue su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

Finalmente, con respecto a los requisitos temporales, debe mencionarse la importancia de los mismos con relación a los recursos administrativos, pues “el tiempo” es un factor importante, que no solo está referido al tiempo que tiene el administrado para interponer el recurso, sino también a los plazos y al cómputo de los mismos, tanto para el administrado como para la autoridad.

El plazo para interponer los recursos, tal como se expresa en el numeral 2 del artículo 207° de la Ley N° 27444, es de quince días perentorios. A partir de la interposición del respectivo recurso impugnativo, la autoridad administrativa competente tiene un plazo de treinta días, salvo disposición contraria. En este punto cabe apuntar que es sumamente importante plantearlo dentro del plazo, dado que de lo contrario, el administrado perderá el derecho a recurrir y el acto quedará consentido⁴⁰.

Con relación al cómputo de los plazos, se entiende que el plazo comienza a partir del día siguiente de la notificación del acto o de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, según corresponda.

Por otro lado, cuando no exista un acto administrativo que recurrir, en caso de silencio administrativo o inexactitud de la fecha de su emisión, se debe considerar que el plazo para recurrir no comienza; sin embargo, el recurso interpuesto en cualquier momento debe considerarse presentado durante tiempo hábil⁴¹.

3.1 La aplicación del régimen del silencio administrativo en vía de recurso

La aplicación del régimen del silencio administrativo puede operar en vía de petición o en vía de recurso, pudiendo ser positivo o negativo. El artículo 215° de la Ley N° 27444 hace referencia a las reglas generales del silencio administrativo, con respecto a los recursos, las cuales se encontraban reguladas

en los numerales 34.1.2 del artículo 34° y el inciso 2) del artículo 33° de la misma Ley, normas que ahora han sido derogadas expresamente por la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo.

La Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, en sus ahora derogados artículos 33° y 34°, establecía que cuando se cuestionaba un acto administrativo (expreso) mediante un recurso administrativo (de reconsideración, apelación o revisión), se aplicaba el silencio administrativo negativo al procedimiento recursivo⁴²; salvo que, el recurso tenga por objeto cuestionar la desestimación de una solicitud cuando el particular había optado por la aplicación del silencio administrativo negativo, supuesto en el cual se aplicaba el silencio administrativo positivo al procedimiento recursivo⁴³.

Actualmente, con la Ley del Silencio Administrativo, Ley N° 29060, el silencio administrativo positivo se aplicará a los recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud o actos administrativos anteriores; es decir, se aplicará el silencio administrativo positivo en principio a todo tipo procedimiento recursivo, tanto cuando se impugne un acto administrativo anterior como cuando se cuestione la desestimación ficta de una solicitud en aplicación del silencio administrativo negativo.

A partir de la vigencia de la nueva ley, los únicos procedimientos recursivos en los que se aplicará el silencio administrativo negativo serán aquellos debidamente justificados por la autoridad por afectar el interés público o por así disponerlo la propia ley. Es el caso de los procedimientos trilaterales⁴⁴, respecto de los cuales se aplicará el silencio administrativo negativo tanto en el procedimiento constitutivo (primera instancia administrativa) como en el recursivo (segunda instancia administrativa), tal como viene sucediendo hasta la fecha.

La razón es evidente, en un procedimiento trilateral sancionador, en el que un administrado (el reclamante) denuncia a otro (el reclamado) por la supuesta comisión de una infracción administrativa, no podría asumirse en el procedimiento recursivo que el denunciante tiene la razón por la simple aplicación del silencio administrativo positivo y

39 Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que, sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

1.9. Principio de celeridad.- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

40 MORÓN. Los recursos. p. 28.

41 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. 28.

42 Numeral 34.1.2 del artículo 34° de la Ley 27444. Numeral 2 del artículo 33° de la Ley 27444.

43 Numeral 2 del artículo 33° de la Ley 27444.

44 Aquellos procedimientos en los que la autoridad administrativa debe resolver un conflicto o controversia suscitado entre dos partes (administrados). Procedimientos de esta naturaleza son tramitados antes las Oficinas, Comisiones y Salas del Indecopi.

como consecuencia de la inactividad formal de la Administración, pues ello lesionaría el derecho de defensa (principio de debido procedimiento) y la presunción de inocencia (principio de licitud) del denunciado.

Si se trata de un procedimiento trilateral no sancionador, como una solicitud de reconocimiento de crédito en el marco de un procedimiento concursal, o el registro de una marca con oposición, tampoco cabe aplicar el silencio administrativo positivo en el procedimiento recursivo, pues ello lesionaría los derechos de propiedad o de crédito, según corresponda.

La regla que se analiza tampoco se aplicará al procedimiento recursivo (reconsideración, apelación o revisión) contra un acto sancionador originado en un procedimiento de oficio, pues en este tipo de procedimiento no se aplica el silencio administrativo. Como se sabe, el ejercicio de la potestad sancionadora es de claro interés público y, por tanto, la contradicción presentada por un administrado contra un procedimiento iniciado de oficio es incompatible con el silencio administrativo positivo. Adicionalmente, se perdería la eficacia de la potestad sancionadora, al someter este poder punitivo a la potestad decisoria del administrado con el silencio administrativo positivo. Esto no es posible, debe recordarse que la naturaleza del silencio administrativo positivo se condice únicamente con procedimientos habilitantes para ejercer actividades, pero no con los procedimientos sancionadores.

IV. EFECTOS: ¿AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA?

El agotamiento de la vía administrativa constituye un principio derivado del privilegio de decisión previa que tiene la Administración con respecto del ejercicio de la facultad de contradicción con que cuenta el administrado. No se puede enjuiciar la actuación de la administración o demandarla ante los tribunales judiciales, sin que ésta haya podido pronunciarse.

No obstante ello, no es correcto señalar que en todos los casos, el agotamiento de la vía administrativa esté referido a un efecto natural de los recursos administrativos, pues dependerá del caso concreto y de lo que la Ley ha previsto específicamente para determinar que se produzca dicho agotamiento.

De este modo, el agotamiento de la vía administrativa es un principio de exigencia constitucional, puesto

que, sólo los actos administrativos que agotan la vía administrativa ("causando estado"), pueden ser impugnados mediante el proceso contencioso administrativo o de amparo respectivo, con las excepciones establecidas en la Ley N° 27584 y las leyes que regulan los distintos procesos constitucionales.

De acuerdo a este razonamiento, el derecho de acudir al Poder Judicial a través de la demanda contenciosa administrativa, ante las resoluciones administrativas que causen estado, está consagrado en el artículo 148° de la Constitución Política del Perú⁴⁵, tal como disponen los Magistrados del Poder Judicial de Tumbes, en la sentencia recaída en el expediente N° 659-2009, de fecha 2 de noviembre de 2009⁴⁶:

.- (...) no cabe duda alguna que son resoluciones administrativa emitidas por funcionarios públicos, entonces es de aplicación el artículo 148° de la Constitución Política del Estado que dice lo siguiente: " Artículo 148°.- Acción contencioso-administrativa. Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa"; siendo esto así, la acción contenciosa administrativa prevista en el citado artículo de la Constitución Política del Estado, tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados, tal como prescribe el artículo uno de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo 27584.

En este sentido, se puede apreciar que el agotamiento de la vía administrativa es principalmente una garantía para el administrado de que las resoluciones emitidas por funcionarios públicos, sean susceptibles de control por parte del Poder Judicial, por mandato del artículo 148° de la Constitución y de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, Ley N° 27584.

Asimismo, es importante señalar que esta garantía no solo responde al natural control del Poder Judicial de los actos de la Administración Pública, sino también al derecho a la tutela judicial efectiva y del debido proceso inherente a la persona humana.

Según el artículo 218° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444⁴⁷, los actos que agotan la vía administrativa son:

45 **Artículo 148°.**- Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa.

46 Sentencia del Poder Judicial de Tumbes recaída en el expediente N° 659-2009, de fecha 2 de setiembre de 2009, sobre la demanda de nulidad del acto jurídico planteada por José Antonio Godoy Garrido, contra el Gobierno Regional de Tumbes y Dirección Regional de Educación de Tumbes.

47 **Artículo 218°.**- **Agotamiento de la vía administrativa**

218.1 Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el

«(...)no es correcto señalar que en todos los casos, el agotamiento de la vía administrativa esté referido a un efecto natural de los recursos administrativos, pues dependerá del caso concreto y de lo que la Ley ha previsto específicamente para determinar que se produzca dicho agotamiento».

- 1) Aquellos contra los cuales, no procede impugnación alguna ante la autoridad administrativa jerárquicamente superior.
- 2) Aquellos que sean producto del silencio administrativo negativo, salvo que el administrado opte por interponer, dentro del plazo previsto por la Ley N° 27444 o Leyes especiales, el recurso de reconsideración, cuya resolución agota la vía administrativa en todos los casos.
- 3) Aquellos actos producto del silencio administrativo, en el marco de un recurso de apelación y revisión. En los casos previstos en el artículo 210° de la Ley N° 27444, es decir de manera excepcional.
- 4) Aquellos que son producto de la declaración de la nulidad de oficio, revocación u otros casos referidos en los artículos 202° y 203° de la Ley N° 27444.

- 5) Aquellos actos emitidos por Tribunales o Consejos Administrativos regidos por leyes especiales.

Una vez expuestos los casos en que la Ley N° 27444 dispone el agotamiento de la vía administrativa, se puede apreciar que varios supuestos están relacionados con el planteamiento de recursos administrativos; por ello, si bien no es correcto afirmar que el solo planteamiento de un recurso administrativo, tenga como efecto, el agotamiento de la vía administrativa, se debe tomar en consideración que, en todos los casos en los que el planteamiento del recurso tenga como consecuencia la imposibilidad de seguir impugnando en vía administrativa, corresponde dar por concluido el procedimiento administrativo y considerar habilitada la vía judicial para cuestionar el acto impugnado.

Finalmente, para culminar con este punto es preciso distinguir entre actos que causan estado y actos firmes o consentidos. Los actos que causan estado son aquellos que agotan la vía administrativa habilitando al administrado la posibilidad de interponer la respectiva demanda contenciosa administrativa o el proceso de amparo constitucional. En cambio, los actos firmes son aquellos que, conforme el artículo 212° de la Ley N° 27444, no pueden ser impugnados en sede administrativa ni judicial debido a que, han transcurrido los plazos perentorios para su impugnación.

V. CLASIFICACIÓN

Los recursos administrativos, de manera parecida al procedimiento administrativo, están clasificados conforme dispone la regulación que los trata⁴⁸. Según MORÓN URBINA, la clasificación optada por el artículo 207° de la Ley N° 27444⁴⁹ es una lista cerrada, denominada *numerus clausus*, que establece los siguientes recursos: reconsideración, apelación y revisión⁵⁰.

proceso contencioso-administrativo a que se refiere el Artículo 148 de la Constitución Política del Estado.

218.2 Son actos que agotan la vía administrativa:

- a) El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que, el interesado opte por interponer recurso de reconsideración, en cuyo caso la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con motivo de dicho recurso impugnativo agota la vía administrativa; o
- b) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica; o
- c) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de revisión, únicamente en los casos a que se refiere el Artículo 210 de la presente Ley; o
- d) El acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos en los casos a que se refieren los Artículos 202 y 203 de esta Ley; o
- e) Los actos administrativos de los Tribunales o Consejos Administrativos regidos por leyes especiales.

48 CANOSA, Armando. Op. cit. p. 134

49 **Artículo 207°.- Recursos administrativos**

207.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación
- c) Recurso de revisión

207.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

50 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. 43

No obstante ello, admite que es posible que leyes especiales puedan incrementar o reducir el número o la lista cerrada de recursos antes mencionados, como por ejemplo, INDECOPI ha establecido el recurso de aclaración como un recurso especial que se sigue en dicha entidad⁵¹.

Previamente a desarrollar cada uno de los recursos que la Ley N° 27444 reconoce, conviene apuntar que el plazo para interponerlos es de quince días hábiles y perentorios, los cuales una vez verificados, implicaran que el acto habrá causado estado. Asimismo, es importante tener en cuenta que el plazo con el que cuenta la Administración para resolver cualquier recurso es de treinta días, transcurridos los cuales, en principio se aplicaría el silencio administrativo positivo, de conformidad con el literal b) del artículo 1° de la Ley N° 29060⁵².

No obstante lo expuesto, este literal debe leerse de conformidad con la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley N° 29060⁵³, puesto que, en muchos casos resultaría un sin sentido que un acto administrativo impugnado, a través de uno de los recursos antes mencionados, resulte favorable al administrado en virtud del silencio administrativo positivo, cuando la naturaleza de las circunstancias controvertidas estén estrechamente relacionadas con el interés general.

Por ello, si se cumple uno de los supuestos establecidos en la citada Disposición Transitoria, Complementaria y Final, debe entenderse que el recurso administrativo planteado ha sido denegado, pudiendo darse el caso de que se agote la vía administrativa y la posibilidad de acudir a las instancias judiciales.

5.1 Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración conforme el artículo 208° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444⁵⁴ debe ser interpuesto ante la autoridad que emitió el acto impugnado con la finalidad de que evalúe, en base a una nueva prueba aportada por el administrado⁵⁵.

Este recurso es denominado “impropio”, puesto que es resuelto por la misma autoridad que emitió el acto materia de impugnación, asimismo porque tiene como presupuesto o requisito de procedencia, sustentarse en nueva prueba (que no necesariamente debe ser instrumental).

En el caso de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Es un recurso opcional y más bien potestativo. Su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

Según MORÓN URBINA, el fundamento de este recurso está en permitir que sea la misma autoridad administrativa que conoció el procedimiento previo y emitió el acto impugnado, quien pueda revisar y corregir sus equivocaciones de criterio o análisis, con la finalidad de dotar de celeridad la emisión de la decisión y evitar el control por parte de su superior jerárquico⁵⁶.

En este punto es oportuno mencionar, que el recurso de reconsideración no es un invento de la Ley N° 27444, pues la reconsideración, como recurso administrativo que se presenta ante el mismo órgano que emitió el acto, tal como señala CANOSA⁵⁷, también ha sido establecido en otros ordenamientos

51 Ibidem

52 **Artículo 1°.- Objeto de la Ley**

Los procedimientos de evaluación previa están sujetos a silencio positivo, cuando se trate de algunos de los siguientes supuestos:

(...)

b) Recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud o actos administrativos anteriores, siempre que, no se encuentren contemplados en la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final.

(...)

53 **PRIMERA.- Silencio administrativo negativo**

Excepcionalmente, el silencio administrativo negativo será aplicable en aquellos casos en los que se afecte significativamente el interés público, incidiendo en la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial; la defensa nacional y el patrimonio histórico cultural de la nación, en aquellos procedimientos bilaterales y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado; y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas.

Asimismo, será de aplicación para aquellos procedimientos por los cuales se transfiera facultades de la administración pública, y en aquellos procedimientos de inscripción registral.

En materia tributaria y aduanera, el silencio administrativo se regirá por sus leyes y normas especiales. Tratándose de procedimientos administrativos que tengan incidencia en la determinación de la obligación tributaria o aduanera, se aplicará el segundo párrafo del artículo 163 del Código Tributario.

54 **Artículo 208°.- Recurso de reconsideración**

El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba.

En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

55 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. 43

56 Ibidem

57 CANOSA, Armando. Op. cit. p. 384.

jurídicos con la finalidad de que la misma autoridad que emitió el acto proceda a revocarlo o sustituirlo o modificarlo.

Con relación al plazo de treinta días que tiene la autoridad administrativa para pronunciarse sobre el recurso de reconsideración, cabe señalar que una vez transcurrido este, sin que se haya emitido una resolución, el recurrente podrá considerar que su solicitud fue denegada y podrá eventualmente, plantear el recurso de apelación o la demanda judicial, en caso se haya agotado la vía administrativa⁵⁸.

5.2 Recurso de apelación

Conforme el artículo 209° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444⁵⁹, el recurso de apelación puede ser interpuesto cuando la pretensión del administrado se sustente en una diferente interpretación de las pruebas producidas o ante cuestiones de puro derecho. Para tales efectos, este recurso debe estar dirigido a la misma autoridad que emitió el acto, a fin de que éste eleve lo actuado al superior jerárquico.

En otras palabras, cabe plantear este recurso cuando la impugnación se sustente en una diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando la controversia esté basada en fundamentos de puro derecho.

Según MORÓN URBINA, el recurso de apelación tiene la finalidad de que el órgano jerárquicamente superior al que emitió la decisión impugnada controle, revise y modifique la resolución de la autoridad subordinada a éste.

El criterio por el cual, este recurso no se basa en nueva prueba, tal como sucede en el recurso de reconsideración, se debe a que se busca obtener un segundo parecer jurídico de la Administración, sobre los mismos hechos del procedimiento previo. Por ello entonces, no requiere nueva prueba, dado que, la controversia se tratará exclusivamente de una revisión integral del procedimiento sobre la base de fundamentos exclusivamente de derecho⁶⁰.

Esta figura a diferencia del recurso de reconsideración y del recurso de revisión, se trata de un recurso ordinario de carácter gubernativo por excelencia,

que tiene como presupuesto la existencia de una jerarquía administrativa. Así, mientras la reconsideración es facultativa y está sujeta a la existencia de nueva prueba; el recurso de revisión sólo procede contra resoluciones de autoridades de competencia **no nacional**; en tal sentido, es clave identificar que el recurso de apelación sólo procede cuando se cuestionan los actos emitidos por un órgano subordinado jerárquicamente a otro⁶¹.

No obstante, la claridad de que es competencia del superior jerárquico de quien emitió el acto impugnado, resolver el recurso, esto puede resultar poco preciso al momento de determinar quién es, efectivamente, el superior jerárquico al que se refiere la Ley N° 27444; puesto que cabe la posibilidad de que sea el titular de la entidad o tan solo el órgano inmediatamente superior al emisor del acto.

La doctrina reconoce diversas posturas, pese a que la opción que mejor se acomoda a la lógica de la Ley N° 27444 y de nuestro ordenamiento jurídico, es que el recurso de apelación sea competencia del órgano inmediatamente superior jerárquico a la autoridad que emitió la decisión impugnada⁶².

5.3 Recurso de revisión

Este recurso se encuentra establecido en el artículo 210° de la Ley N° 27444⁶³, el mismo que, dispone expresamente que sea de carácter excepcional, y que opere como una tercera instancia administrativa de competencia nacional, cuando las dos instancias anteriores son órganos administrativos que no tienen competencia nacional.

Para tal efecto, el recurso debe plantearse a la misma autoridad administrativa que emitió el acto a fin de que ésta eleve la impugnación al superior jerárquico.

En otras palabras, este recurso procede únicamente ante una tercera instancia de competencia nacional, si las dos instancias anteriores fueron resueltas por autoridades que no tiene competencia nacional, por ejemplo en el caso de las municipalidades o los gobiernos regionales.

Del mismo modo, conviene apuntar que el recurso de revisión es una suerte de apelación impropia,

58 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. 48

59 **Artículo 209°.- Recurso de apelación**

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

60 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. 48

61 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. pp. 48-49

62 Ibidem

63 **Artículo 210°.- Recurso de revisión**

Excepcionalmente hay lugar a recurso de revisión, ante una tercera instancia de competencia nacional, si las dos instancias anteriores fueron resueltas por autoridades que no son de competencia nacional, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

debido a que, tiene carácter completamente excepcional. A pesar de ello, es un recurso que es indispensable ejercer, para agotar la vía administrativa⁶⁴.

La posibilidad de recurrir a esta tercera instancia nacional que agota la vía administrativa, implica el ejercicio previo del recurso de apelación ante autoridades de competencia no nacional. A partir de este requerimiento expresamente establecido en la Ley N° 27444, se puede apreciar que este recurso es típico en aquellas entidades administrativas que han seguido una estructura organizacional de descentralización o desconcentración territorial, creando dependencias con competencias sujetas al control por parte de otros órganos de nivel nacional⁶⁵.

En el caso en que el ordenamiento jurídico ha previsto el desarrollo de políticas de organización descentralizada de las entidades públicas, ello justifica la creación de entidades autónomas que no requieran la tutela nacional por la autonomía brindada por la Constitución o la Ley, entonces no corresponderá ejercer un recurso de revisión dentro de estas entidades, quedando sólo los anteriores⁶⁶.

Finalmente, con respecto al plazo para elevar lo actuado al órgano revisor es el día de su presentación conforme el artículo 132.1 de la Ley N° 27444, bajo responsabilidad del funcionario. Asimismo, es oportuno aclarar que no es deber del órgano recurrido realizar alguna revisión de los requisitos de admisibilidad del recurso, informes ni otra acción adicional⁶⁷.

VI. EL CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO FUNDAMENTO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: EL CONTROL DIFUSO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tal como se ha indicado, los recursos administrativos no sólo responden a la finalidad de otorgar a la Administración la oportunidad de revisar sus propios actos, en caso vulneren los intereses de los administrados, sino también existe una finalidad y fundamento de control sobre sus propios actos.

En otras palabras, tal como señala CANOSA⁶⁸, los recursos administrativos se fundamentan en la facultad que tiene la administración de comprobar la conformidad de éstos con el ordenamiento jurídico. En dicha medida, es correcto afirmar que los recursos administrativos constituyen un mecanismo eficaz para lograr tal finalidad.

Esta facultad de control, a su vez se fundamenta en la natural sujeción de la Administración Pública al principio de legalidad en los términos descritos en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444⁶⁹, puesto que, dicho principio opera fundamentalmente como un límite a la arbitrariedad o abuso de poder de las autoridades administrativas⁷⁰.

En tal sentido, esta exigencia a las autoridades administrativas de *actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas*, constituye, tal como precisa DEL POZO, un *desplazamiento de la posición central en el ordenamiento jurídico de la noción de ley, a favor de la Constitución*.

En los términos de la citada autora, la totalidad del ordenamiento jurídico debería adecuarse no solo a las disposiciones contenidas en una norma legal, sino también al conjunto de valores contenidos en la Constitución⁷¹.

Por ello, es correcto señalar la importancia e incidencia que tiene el Derecho Constitucional en el ámbito del Derecho Administrativo, en la medida que, no sólo el Derecho Constitucional tiene una importante incidencia en todas las ramas del Derecho, sino que también y con mayor razón, debe ser referente de la actuación administrativa, siendo que las mismas deben admitir el carácter supremo de la Constitución en el sistema jurídico⁷².

En función de lo expuesto hasta este punto, queda claro que las autoridades administrativas actúan con sujeción a la Constitución, la Ley y el derecho, no obstante ¿cuál es la relación de esta afirmación con los recursos administrativos?

64 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. 52

65 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. 53

66 Ibidem

67 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit. p. 55

68 CANOSA, Armando. Op. cit. p. 136

69 **Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de legalidad.- 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.

70 DEL POZO, Claudia. "El control de la constitucionalidad ejercido por la Administración Pública". En: La Cuadernos de análisis y crítica a la jurisprudencia constitucional. N° 1. La defensa de la Constitución por los Tribunales Administrativos: un debate a propósito de la jurisprudencia constitucional/ coords. Edgar Carpio Marcos, Pedro P. Grández Castro. Lima: Palestra. Marzo. 2007. p. 104.

71 DEL POZO, Claudia. Op. cit. p. 105

72 Ibidem

La respuesta se basa en que los recursos administrativos están fundamentados en el control de legalidad al que está sujeto la administración, es decir, en la medida que a través de los recursos administrativos, la administración debe controlar la legalidad de sus actos, ¿podría en virtud, de ello efectuar un control de la constitucionalidad de sus actos?

Evidentemente, dicho control lleva a discutir acerca del control difuso en sede administrativa y si ello es legítimo o no, pues es conocido que el control difuso de la constitucionalidad es una facultad propia de los jueces, tal como dispone el artículo 138° de la Constitución⁷³.

La consecuencia de esta discusión se plasmaba en la práctica cuando el operador administrativo se encontraba ante un problema, en el cual existía incompatibilidad entre una norma legal y una norma constitucional, en el cual terminaba resolviendo conforme a la ley inconstitucional, a pesar de una manifiesta contravención a una norma constitucional o al derecho fundamental⁷⁴.

Uno de estos problemas y su solución se vio plasmada con ocasión de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-AATC, de fecha 14 de noviembre de 2005, conocida como el caso SALAZAR YARLENQUE⁷⁵, que dispone lo siguiente:

6. 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 sometida, en primer lugar, a la Constitución de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad, de conformidad con el artículo 51° de la Constitución. De modo tal que la legitimidad de los actos administrativos no viene determinada por el respeto a la ley –más aún si esta puede ser inconstitucional– sino, antes bien, por su vinculación a la Constitución. Esta vinculación de la administración a la Constitución se aprecia en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual, si bien formalmente ha sido denominado por la propia Ley como “Principio de legalidad”, en el fondo no es otra cosa que la concretización de la supremacía jurídica de la Constitución,

al prever que “las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho (...)” (énfasis agregado).

Tal como se puede apreciar, el Tribunal Constitucional considera que las autoridades administrativas están en la obligación de respetar y preferir la supremacía de la Constitución frente a una norma legal, estando ello fundamentado en el artículo 51° de la Constitución y en el numeral I del artículo IV de la Ley N° 27444.

A partir de esta disposición del supremo intérprete de la Constitución, queda claro que las autoridades administrativas no deben dudar en hacer respetar la Constitución frente a disposiciones legales que son manifiestamente contrarias a la Norma Suprema, es decir ¿estarían facultadas a efectuar un control difuso? Frente a los criterios expuestos, el Tribunal Constitucional ha dispuesto que:

7. De acuerdo con estos presupuestos, el Tribunal Constitucional estima que (artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional). Ello se sustenta, en primer lugar, en que si bien la Constitución, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 138°, reconoce a los jueces la potestad para realizar el control difuso, de ahí no se deriva que dicha potestad les corresponda únicamente a los jueces, ni tampoco que el control difuso se realice únicamente dentro del marco de un proceso judicial.

50. Hechas estas precisiones conceptuales, el Tribunal considera que, sobre la base de lo expuesto, en el presente caso, :
(...)

Regla sustancial: . Para ello, se deben observar los siguientes presupuestos: (1) que dicho examen de constitucionalidad sea relevante para resolver la controversia planteada dentro de un proceso administrativo; (2) que la ley cuestionada no sea posible de ser interpretada de conformidad con la Constitución. (El resaltado es nuestro)

La regla establecida por el Tribunal Constitucional, según DEL POZO, consolidan la eficacia normativa de la Constitución frente a la Ley y la obligación de la Administración de respetarla, asimismo, se logra otorgar un *real sentido* al principio de legalidad administrativo.

73 **Artículo 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 otra norma de rango inferior.

74 MORALES GODO, Juan. “Control Difuso por parte de los tribunales administrativos”. En: La Cuadernos de análisis y crítica a la jurisprudencia constitucional. N° 1. La defensa de la Constitución por los Tribunales Administrativos: un debate a propósito de la jurisprudencia constitucional/ coords. Edgar Carpio Marcos, Pedro P. Grández Castro. Lima: Palestra. Marzo. 2007. p. 116.

75 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC, de fecha 14 de noviembre de 2005, sobre la acción de amparo interpuesta por Ramón Hernando Salazar Yarlenque contra la Municipalidad de Surquillo.

No obstante ello, esta sentencia a partir de su emisión fue duramente criticada, puesto que, de la lectura de la misma, la regla parece estar incompleta, en tanto no se precisan las circunstancias, requisitos, si podía proceder de oficio o a pedido de parte, etc. Por ello, el Tribunal emitió una aclaratoria a la sentencia previamente citada de fecha 13 de octubre del 2006, en la que dispuso lo siguiente:

7. *Que el ejercicio, en aquellos casos en los que adviertan que dichas solicitudes responden a fines manifiestamente obstruccionistas o ilegítimos, pueden establecerse e imponerse sanciones de acuerdo a ley... de conformidad con el último párrafo del artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional; o cuando la aplicación de una disposición contradiga un precedente vinculante del Tribunal Constitucional establecido de acuerdo con el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.*

8. *Que, de conformidad con el tercer párrafo del artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. (El resaltado es nuestro)*

Sobre el sentido de la aclaración efectuada por el Tribunal Constitucional, es preciso comprender que, efectivamente se esclarecen aspectos que quedaron inconclusos en la sentencia inicial y que ofrece un panorama coherente, en el cual los órganos administrativos que pueden efectuar el control difuso, lo harán en la medida que impartan “justicia administrativa”; es decir que sus funciones se asimilen a las funciones que realiza un juez.

Al respecto, MORALES SARAVIA señala que: esta posición adoptada por el Tribunal Constitucional es moderada, dado que reconoce efectuar el control difuso sólo a los Tribunales Administrativos y órganos colegiados que materialmente actúan como los otros y no a toda la Administración, como era la preocupación de la Asociación Peruana de Derecho Administrativo, al menos por ahora⁷⁶.

Con relación a este tema, DEL POZO ha precisado que la importancia de la sentencia del Tribunal Constitucional radica en que ésta superó el supuesto vacío de la norma constitucional declarando, como precedente constitucional de observancia obligatoria, la *facultad* y *deber* de los tribunales administrativos y órganos colegiados y últimas instancias administrativas de competencia nacional, de aplicar el control difuso de constitucionalidad, siempre y cuando el examen de constitucionalidad de la administración sea relevante para dar

solución a la controversia planteada dentro de un procedimiento administrativo y cuando la ley sea manifiestamente contraria a la Constitución y no pueda ser interpretada conforme a ésta⁷⁷.

Ahora bien, una vez analizados todos estos elementos relacionados tanto a los recursos administrativos, como al control difuso, debe precisarse los siguientes puntos:

Los recursos administrativos tienen la finalidad de que la Administración revise o controle sus propios actos, cuando éstos vulneren los derechos de los administrados o cuando no se adecuen al principio de legalidad en los términos del numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

Por otro lado, de conformidad con la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC, la cual es un precedente de observancia obligatoria, los tribunales administrativos y órganos colegiados con carácter nacional *tienen la facultad y el deber de preferir la Constitución e inaplicar una disposición infraconstitucional que la vulnera manifiestamente, bien por la forma, bien por el fondo, de conformidad con los artículos 38°, 51° y 138° de la Constitución.*

«(...)los recursos administrativos están íntimamente relacionados con el control difuso administrativo, pues al efectuar el control de sus propios actos, la Administración (tribunales administrativos u órganos colegiados de competencia nacional) debe verificar la constitucionalidad del acto impugnado por el administrado en primer lugar y luego evaluar su legalidad».

76 MORALES SARAVIA, Francisco. “Tribunales administrativos y control constitucional”. En: La Cuadernos de análisis y crítica a la jurisprudencia constitucional. N° 1. La defensa de la Constitución por los Tribunales Administrativos: un debate a propósito de la jurisprudencia constitucional/ coords. Edgar Carpio Marcos, Pedro P. Grández Castro. Lima: Palestra. Marzo. 2007. p. 137.

77 DEL POZO, Claudia. Op. cit. pp. 109-110.

Tal como se puede apreciar, los recursos administrativos están íntimamente relacionados con el control difuso administrativo, en tanto al efectuar el control de sus propios actos, la Administración (tribunales administrativos u órganos colegiados de competencia nacional) deben verificar la constitucionalidad del acto impugnado por el administrado en primer lugar y luego evaluar su legalidad. Así, en caso la vulneración a la Constitución sea manifiesta o no se pueda interpretar la Ley conforme a la Norma Suprema, entonces es obligación de los órganos administrativos, antes aludidos, de aplicar el control difuso en sede administrativa, que tuvo como origen un recurso administrativo.

En este sentido, ¿en qué recursos se efectuaría este control difuso? En el caso del recurso de reconsideración, sólo sería exigible efectuar un control difuso, en caso se trate de una impugnación dirigida a la única instancia. Así, no cabe exigir efectuar este control en los demás casos, dado que, un requisito de procedencia propio de este recurso es la existencia de una nueva prueba, tema que implica una sustentación del recurso en aspectos de carácter fáctico y no de derecho.

Sin embargo, en el caso del recurso de apelación y de revisión la situación es distinta, pues la impugnación de actos administrativos, a través de estos recursos se puede llevar a cabo, a través de fundamentos de derecho que requieran u obliguen a la Administración a efectuar el control difuso. Por tanto, si la autoridad administrativa a la que está dirigido el recurso de apelación o revisión es un tribunal administrativo u órgano colegiado de alcance nacional, entonces éstos están obligados a preferir la Constitución frente a una norma de carácter legal o reglamentario. Ello, en aplicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional antes referida.

Finalmente, el análisis expuesto a lo largo del presente artículo enseña que los instrumentos legales, tanto de naturaleza procesal (recursos administrativos) como de naturaleza sustancial (control difuso administrativo) están íntimamente relacionados y conviene por ello, que su utilidad se plasma ante situaciones prácticas donde, lo que se busca es solucionar problemas jurídicos.

VII. COMENTARIOS FINALES

En el presente artículo se ha expuesto el concepto, características y los presupuestos para poder interponer un recurso en sede administrativa, habiéndose identificado los casos en los que estos no son procedentes y los casos en que procede acudir a instancias jurisdiccionales.

En tal sentido, se ha señalado que los recursos administrativos de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, se definen como actos de naturaleza procesal que realiza el administrado, en ejercicio

de su derecho de defensa, contra un acto administrativo que, considera, ha lesionado sus derechos o intereses legítimos, a fin de que la Administración efectúe un control de los mismos para modificarlo, sustituirlo o eliminarlo del ordenamiento.

Asimismo, se han planteado las diferencias doctrinarias que existen respecto a si los recursos son parte del procedimiento previo que dio origen al acto impugnado o si constituyen nuevos procedimientos. La clave para determinar ello se encuentra en determinar a partir de cuándo se da el "fin del procedimiento", criterio que de acuerdo al artículo 186° de la Ley N° 27444, implica que los actos que se pronuncien sobre el fondo del asunto culminan el procedimiento, de modo tal, que los recursos administrativos inician un nuevo procedimiento denominado procedimiento recursal.

Por otro lado, con respecto a las principales características de los recursos administrativos se ha hecho referencia a su condición de *numerus clausus*, asimismo, que no suspenden la ejecutividad del acto administrativo, que no se pueden ejercer simultáneamente y que inician un procedimiento recursal.

Entre los efectos de los recursos administrativos se ha señalado que no necesariamente está el agotamiento de la vía administrativa, pues ésta constituye principalmente una garantía del administrado, a fin de que pueda recurrir y someter a control, las resoluciones emitidas por funcionarios públicos ante el Poder Judicial.

No obstante, en todos los casos en los que el planteamiento del recurso tenga como consecuencia la imposibilidad de seguir impugnando en vía administrativa, corresponde dar por concluido el procedimiento administrativo y considerar habilitada la vía judicial para cuestionar el acto impugnado.

Otro aspecto que es importante distinguir es la diferencia entre actos que causan estado y actos firmes o consentidos. Los actos que causan estado son aquellos que agotan la vía administrativa habilitando al administrado la posibilidad de interponer la respectiva demanda contenciosa administrativa o el proceso de amparo constitucional. En cambio, los actos firmes o consentidos son aquellos que no pueden ser impugnados en sede administrativa ni judicial debido a que han transcurrido los plazos perentorios para su impugnación.

Los recursos administrativos según nuestro ordenamiento jurídico son tres: el recurso de reconsideración, el recurso de apelación y el recurso de revisión. A través de éstos, el administrado ejerce su derecho de defensa y la Administración controla sus propios actos. En esta medida se ha analizado la relación entre los recursos administrativos y el control difuso de la Administración respecto a los actos adminis-

trativos que emite, pues ésta tiene la obligación de comprobar la conformidad de éstos, no solo con la Ley, sino también con el ordenamiento jurídico.

De acuerdo a ello, los recursos administrativos son un mecanismo eficaz o deben pretender serlo, para lograr el control de los propios actos emitidos por la administración a fin de que no vulneren la Constitución, el ordenamiento jurídico ni el principio de legalidad en los términos descritos en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

Así, la tesis de la primacía Constitucional en el Derecho Administrativo, a la que se suscriben autores como DEL POZO, MORALES GODÓ y MORALES SARAVIA, exige a las autoridades administrativas actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas.

Por ello, se deben establecer pautas o parámetros específicos para el ejercicio del control difuso por parte de las autoridades administrativas, pues esta facultad propia de los jueces ha sido en principio extendida al ámbito de la actuación administrativa, con ocasión de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-AATC, conocido como el caso SALAZAR YARLENQUE y en la que, se estableció el precedente de observancia obligatoria que establece la regla de la eficacia normativa de la Constitución frente a la Ley y la obligación de la Administración de respetarla, asimismo, se logra otorgar un *real sentido* al principio de legalidad administrativo.

De este modo, a partir de los elementos discutidos en el presente artículo, los recursos administrativos están íntimamente relacionados con el control difuso administrativo, pues al efectuar el control de sus propios actos, la Administración (tribunales administrativos u órganos colegiados de competencia nacional) debe verificar la constitucionalidad del acto impugnado por el administrado en primer lugar y luego evaluar su legalidad.

En el caso del recurso de reconsideración, por regla general, no es posible efectuar el control difuso administrativo, dado que, el requisito de procedencia de este recurso es la existencia de una nueva prueba, lo que conlleva a efectuar un análisis fáctico y no jurídico. Sin embargo, en el caso que la impugnación esté dirigida a la única instancia, procedería efectuar dicho control.

En el caso del recurso de apelación y de revisión, el panorama es más claro, pues la impugnación de actos administrativos, a través de estos recursos se puede llevar a cabo, a través de fundamentos de derecho que requieran u obliguen a la Administración a efectuar el control difuso.

BIBLIOGRAFÍA

CANOSA, Armando. Procedimiento Administrativo: recursos y reclamos. Buenos Aires: Abelede-Perrot. 2008. p. 612.

CARPIO MARCOS, Edgar y GRANDES CASTRO, Pedro (coords). Cuadernos de análisis y crítica a la jurisprudencia constitucional. N° 1. La defensa de la Constitución por los Tribunales Administrativos: un debate a propósito de la jurisprudencia constitucional. Lima: Palestra. Marzo. 2007. p. 207.

DROMI, Roberto. Derecho Administrativo: Buenos Aires: Ciudad Argentina. 1998. (Documento Electrónico)

MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica. 2009. p. 941

MORÓN URBINA, Juan Carlos. Los Recursos en la Ley del Procedimiento administrativo General y en los procedimientos sectoriales. Lima: Gaceta Jurídica. 2009. p. 341.

RIZO-PATRÓN, Javier y PATRONI VIZQUERRA, Úrsula. "La revisión de los actos administrativos en la vía administrativa". En: Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). 2009. p. 571.

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-A/TC, de fecha 14 de noviembre de 2005, sobre la acción de amparo interpuesta por Ramón Hernando Salazar Yarlenque contra la Municipalidad de Surquillo.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 02833-2006-PA/TC, de fecha 28 de noviembre de 2007, sobre la demanda de amparo interpuesta por Milder Sidanelia Llamosas Lazo contra el Consejo Nacional de Inteligencia (CNI). CA