

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente  
Corte Suprema de Justicia de la República

**CONSULTA N° 7389 - 2013**  
**HUAURA**

Lima, veinticuatro de abril  
del dos mil catorce.-

**AUTOS y VISTOS; y ATENDIENDO:**

**PRIMERO:** Viene en consulta la resolución número veintidós, obrante a fojas doscientos setenta y cuatro, de fecha diez de abril del dos mil trece, expedida por la Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Huaura, en cuanto inaplica al caso concreto el numeral 1 del artículo 19° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.

**SEGUNDO:** Antes de ingresar al análisis del tema que motiva la alzada, conviene precisar que la consulta debe ser entendida como una institución procesal de orden público, que viene impuesta por Ley y que, en esencia, no constituye un medio impugnatorio, sino más bien un mecanismo procesal a través del cual se impone al órgano jurisdiccional el deber de elevar la causa al superior jerárquico, a fin que éste último someta a control la actuación contenida en la resolución dictada por aquel, aprobándola o desaprobándola, de ser el caso.

**TERCERO:** En el caso del control constitucional difuso de las normas, encontramos en nuestro ordenamiento jurídico el mandato constitucional consagrado en el segundo párrafo del artículo 138° de la Carta Política, según el cual *"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"*; norma que encuentra desarrollo legal, para el presente caso, en el texto del artículo 14 del Texto único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el cual, a la letra declara lo siguiente: *"De conformidad con el Art. 236 de la Constitución, cuando los Magistrados al momento de fallar el fondo de la cuestión de su competencia, en cualquier clase de proceso o especialidad, encuentren que hay incompatibilidad en su interpretación, de una disposición constitucional y una con rango de ley, resuelven la causa con arreglo a la primera. Las*

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente  
Corte Suprema de Justicia de la República

**CONSULTA N° 7389 - 2013**

**HUAURA**


*sentencias así expedidas son elevadas en consulta a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, si no fueran impugnadas. Lo son igualmente las sentencias en segunda instancia en las que se aplique este mismo precepto, aun cuando contra éstas no quepa recurso de casación. En todos estos casos los Magistrados se limitan a declarar la inaplicación de la norma legal por incompatibilidad constitucional, para el caso concreto, sin afectar su vigencia, la que es controlada en la forma y modo que la Constitución establece. Cuando se trata de normas de inferior jerarquía, rige el mismo principio, no requiriéndose la elevación en consulta, sin perjuicio del proceso por acción popular”.*

**CUARTO:** Ahora bien, a partir de lo anterior, y especialmente del sentido adoptado por el legislador en el desarrollo legal contenido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, es posible desprender que la inaplicación de una norma legal, que el Juez califica como contraria a la Constitución Política del Estado, constituye una prerrogativa jurisdiccional de última *ratio*, y de aplicación altamente restrictiva. Por ésta razón, el control difuso no puede ser invocado a menudo en la actividad jurisdiccional; sino que, por el contrario, atendiendo a la trascendencia jurídica que ésta decisión implica, el juzgador debe tener en cuenta que, en principio, todas las leyes, por el sólo hecho de haber sido expedidas por el órgano constitucional que tiene a su cargo la función legislativa, siguiendo para el efecto, todo un proceso de formación de la ley, que es conocido en la doctrina como el “*iter legislativo*”, están amparadas por la presunción de constitucionalidad. Por tanto, *a priori* se presume que todas las leyes son constitucionales y que éstas guardan perfecta armonía entre sí y con la Carta Fundamental; por ésta razón, el artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, ha previsto que “*la inaplicación de una norma legal, sólo puede ser viable cuando no sea factible obtener una interpretación conforme a la constitución*”.




**CONSULTA N° 7389 - 2013**

**HUAURA**

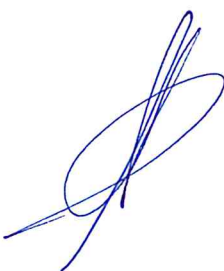



**QUINTO:** Este carácter altamente excepcional ha identificado al *control difuso o desconcentrado de la constitucionalidad* desde su propio origen, en las Cortes Norteamericanas, en las que se encuentra bastante claro y asentado el principio de acuerdo al cual *la validez constitucional es el último asunto que la Corte habrá de considerar en relación a una ley*; y su vigencia y pertinencia para nuestro sistema jurídico resulta indiscutiblemente, de acuerdo a lo expuesto en el párrafo precedente, y la innegable necesidad de dotar al sistema normativo de un principio de seguridad y eficacia.



**SEXTO:** Las consecuencias de este principio se han reflejado en varios modos dentro del desarrollo de esta institución. Así, por ejemplo, se ha establecido –y así se ha reconocido en el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional– que el control difuso debe ser ejercido siempre que i) la norma objeto de inaplicación sea relevante para resolver la controversia y ii) no sea posible obtener de ésta una interpretación conforme a la Constitución Política del Estado.

**SÉTIMO:** En este sentido, entonces, el control difuso de la constitucionalidad solo podrá ser ejercido por el órgano judicial en las ocasiones en las que la disposición legal entre en conflicto insalvable con la Constitución, y únicamente cuando la solución del caso requiera necesariamente que el juzgador prefiera la aplicación de la norma constitucional antes que la legal.



**OCTAVO:** Efectuada la anterior precisión, en el presente proceso, a partir del análisis de los autos se advierte que Grifildo Benedicto Capcha De la Cruz interpone demanda de acción contencioso administrativa con la finalidad que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: 1) Resolución Directoral N° 1532-UGEL.15-H, de fecha veintidós de septiembre de dos mil ocho; mediante la cual la Unidad de Gestión Educativa Local N° 15 de Huarochirí resolvió separarlo definitivamente del servicio de docencia, por considerar que el proceso administrativo no ha logrado desvirtuar los cargos referidos al supuesto castigo a que sometió a los alumnos del Institución Educativa N° 208841 y por haber recibido dinero supuestamente

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente  
Corte Suprema de Justicia de la República*

**CONSULTA N° 7389 - 2013**

**HUAURA**

de Amelia Marlene Quintana Damián; 2) Resolución Directoral N° 1861-UGEL.15-H, de fecha veinte de noviembre de dos mil ocho, emitida por la Dirección Regional de Educación Lima. Provincias, UGEL N° 15, Huarochirí, habría incurrido en la misma causal de nulidad de no motivar debidamente el acto administrativo evidenciándose una actitud arbitraria y mal intencionada, cayendo así en una contradicción y exigiendo requisitos que la ley no hace; y 3) Resolución Directoral Regional N° 1468, de fecha once de agosto de dos mil diez, emitida por la Dirección Regional de Educación de Lima Provincias, que también adolecería de carencia de motivación y solamente se limitaría a exponer la tramitación que se ha seguido en este proceso sancionador, desde que se le instaura proceso hasta la impugnación del acto administrativo. Asimismo, el acto señala que se ordene a la demandada cumpla con pagarle la suma de cincuenta mil nuevos soles (S/.50,000.00) por concepto de daños y perjuicios ocasionados por haber sido separado definitivamente de su cargo.

**NOVENO:** Según se aprecia del contenido de la resolución elevada en consulta, al momento de dictar sentencia sobre la demanda de acción contencioso administrativo declara nula la sentencia que declaró improcedente la demanda por caducidad y declara inaplicable al caso el numeral 1 del artículo 19 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, por considerar que el plazo de caducidad previsto en dicho numeral, aplicado al caso de reclamo de los derechos laborales por parte de los servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad pública, los pondría en desventaja frente a los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, toda vez que ellos tienen el plazo de cuatro años para reclamar sus derechos laborales; por lo que estima que dicho plazo no puede ser aplicado tratándose de resoluciones administrativas que deniegan derechos de carácter laboral.

**DÉCIMO:** En consecuencia, se desprende que, a fin de no vulnerar los derechos de igualdad de los trabajadores del régimen laboral público, en comparación con los trabajadores del régimen laboral privado, la Sala Mixta



*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente  
Corte Suprema de Justicia de la República*

**CONSULTA N° 7389 - 2013**

**HUAURA**

de la Corte Superior de Justicia de Huaura considera que el plazo para impugnar los actos administrativos aludidos por el demandante, debe ser el establecido en el artículo 202 incisos 3 y 4 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; es decir, el mismo plazo que tiene la Administración para declarar de oficio la nulidad de un acto administrativo o para recurrir vía judicial (tres años).<sup>1</sup> Precisa que esta posición resulta lógica, pues si bien al transcurrir los tres meses que prevé el artículo 19 inciso 1 de la norma antes citada, el administrado ya no podría cuestionar judicialmente un acto administrativo, por otro lado el Estado sí tiene la potestad de nulificar dicho acto dentro de un año de haber quedado consentido el acto, y además tiene aún la posibilidad de acudir a la vía judicial para declarar la nulidad del acto dentro de los dos años siguientes. Por consiguiente, habiendo sido notificada la resolución que da por agotada la vía administrativa, el veinte de septiembre de dos mil diez, y habiéndose interpuesto la demanda el treinta de diciembre de dos mil diez; determina que no ha operado plazo de caducidad alguno.

**DÉCIMO PRIMERO:** No obstante, al revisar con detenimiento los autos, se hace evidente para esta Sala Suprema que la referida inaplicación no era necesaria para resolver el conflicto suscitado en autos, debido a que en el presente caso nos encontramos ante un supuesto distinto al planteado por la Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Huaura. Así, Grifildo Benedicto Capcha De la Cruz fue sancionado con destitución por supuestamente haber incurrido en actos de inmoralidad, incumpliendo sus deberes ético deontológico y de función, así como por haber propiciado la

<sup>1</sup> "202.3 La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe al año, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos.

202.4 En caso de que haya prescrito el plazo previsto en el numeral anterior, sólo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía el proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los dos (2) años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa." Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente  
Corte Suprema de Justicia de la República*

**CONSULTA N° 7389 - 2013**

**HUAURA**

ruptura de relaciones humanas entre su persona y los padres de familia de la Institución Educativa N° 20841 "Arquitecto Fernando Belaunde". Siendo que, a través de la Resolución Directoral Regional N° 1468, de fecha once de agosto del dos mil diez, se dio por agotada la vía administrativa, tomando conocimiento el actor de la citada resolución el veinte de setiembre del dos mil diez. En consecuencia, estando a que ya había un acto administrativo la norma aplicable era el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, específicamente el inciso 1 del artículo 19<sup>2</sup>, por tanto se debió interponer la demanda de acción contenciosa administrativa en el plazo de tres meses.

**DÉCIMO SEGUNDO:** En esa medida, el hecho que el ordenamiento jurídico establezca dos plazos distintos para la reclamación de derechos laborales de los servidores públicos, ya sea que estos se encuentren en el régimen laboral privado o régimen laboral público, no se encuentra en discusión en el presente caso porque como hemos señalado anteriormente nos encontramos ante actos administrativos cuyo ámbito de aplicación es la normativa referente al proceso contencioso administrativo, por ello no se estaría afectando el derecho de igualdad. En efecto, se advierte que, contrariamente a lo afirmado por el Colegiado Superior, en el fundamento 2.5. de la resolución objeto de consulta, sí se verifica el supuesto a que alude el numeral 1 del artículo 19° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, y, por tanto, para resolver la demanda era necesario aplicar el mencionado artículo; en

<sup>2</sup> "Artículo 19.- Plazos

*La demanda deberá ser interpuesta dentro de los siguientes plazos:*

*1. Cuando el objeto de la impugnación sean las actuaciones a que se refieren los numerales 1, 3, 4, 5 y 6 del Artículo 4 de esta Ley, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento o notificación de la actuación impugnada, lo que ocurra primero. (...)" Texto Único Ordenado de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.*



*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente  
Corte Suprema de Justicia de la República*

**CONSULTA N° 7389 - 2013**

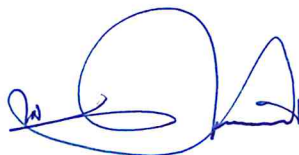
**HUAURA**

consecuencia, este extremo de la actuación contenida en la resolución objeto de consulta no merece ser aprobada por este Tribunal.

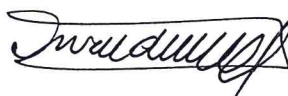
Por estos fundamentos: **DESAPROBARON** la resolución número veintidós, obrante a fojas doscientos setenta y cuatro, de fecha diez de abril del dos mil trece, expedida por la Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Huaura, en el extremo que declaró **INAPLICABLE** al presente caso lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 19 del Texto único Ordenado de la Ley de Proceso Contencioso Administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS; en los seguidos por don Grifildo Benedicto Capcha De La Cruz contra la Dirección Regional de Educación de Lima Provincias y otros, sobre Acción Contencioso Administrativa; y los devolvieron. **Juez Supremo Ponente: Sivina Hurtado.-**

**S.S**

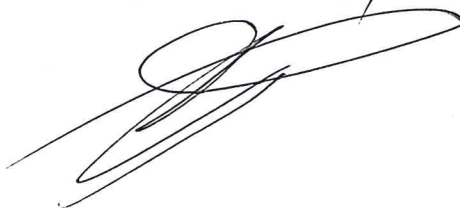
**SIVINA HURTADO**



**WALDE JÁUREGUI**



**ACEVEDO MENA**



**VINATEA MEDINA**



**RUEDA FERNÁNDEZ**



Foms/Nrgv.

CARMEN ROSA DÍAZ ACEVEDO  
SECRETARÍA  
de la Sala de Derecho Constitucional y Social  
Permanente de la Corte Suprema

7

26 MAR. 2015

*Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente  
Corte Suprema de Justicia de la República*

**CONSULTA N° 7389 - 2013**

**HUAURA**

**LOS FUNDAMENTOS DEL VOTO DEL SEÑOR JUEZ SUPREMO  
ACEVEDO MENA, SON COMO SIGUE:-----**


En el presente caso, el suscrito considera necesario indicar que, aun cuando la Resolución número veintidós, de fecha diez de abril de dos mil trece (elevada ahora en consulta), no pone fin al proceso, ello no afecta la competencia de esta Suprema Sala para absolver la elevación, pues esta atribución deriva del artículo 408, inciso 3, del Código Procesal Civil –norma aplicable para el presente por el carácter eminentemente supletorio que posee respecto al proceso contencioso administrativo–, el cual reconoce la procedencia de la consulta respecto a las resoluciones en las cuales el juez prefiere la norma constitucional a una legal ordinaria, sin hacer distinción alguna entre autos y sentencias .

Con esta precisión suscribo el voto de la ponencia.

**SS.**

**ACEVEDO MENA**

Ean/dkrp

  
CARMEN ROSA DÍAZ ACEVEDO  
SECRETARÍA  
de la Sala de Derecho Constitucional y Social  
Permanente de la Corte Suprema

26 MAR. 2015