APROXIMACIÓN SOBRE ALGUNOS APORTES DESTACADOS DEL RÉGIMEN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL PERÚ *

Allan R. Brewer-Carías

Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela

INTRODUCCIÓN

El signo más importante de la evolución del derecho administrativo en América Latina durante las últimas décadas ha sido el proceso de su codificación, particularmente a través de la sanción de leyes reguladoras tanto del procedimiento administrativo en general, para regular la actuación de la Administración Pública, como del proceso contencioso administrativo, para asegurar el control judicial de la misma.

En la actualidad, casi todos los países de la región cuentan con leyes de esta naturaleza, y en todos ellos, el derecho administrativo, sin duda, puede siempre dividirse en dos grandes etapas en su evolución, referidas a antes y después de la sanción de dichas leyes.

Con dichas leyes, en todos nuestros países, al objeto de nuestra disciplina, la Administración Pública, se le comenzó a dar un renovado enfoque, comenzándose a regular con amplitud y precisión su actividad sustantiva, los aspectos centrales de su relación con los administrados, y la garantía para éstos de poder controlar la actuación de la misma para hacer realidad en principio de legalidad.

Estas leyes difirieron de las que antes existían que eran relativas básicamente a la organización interna de la Administración, de manera que ahora regulan el conjunto de situaciones jurídicas en las cuales se encuentran tanto la Administración como los administrados en sus relaciones recíprocas, es decir, por una parte, el conjunto de poderes, prerrogativas y obligaciones de la Administración, y los derechos y obligaciones de los particulares en sus relaciones con aquella; y por la otra los medios para controlar las actividades de la Administración para garantizar dichos derechos.

Siendo ese el sentido central de la regulación de las leyes, las mismas cambiaron totalmente la situación tradicional de las relaciones entre Administración y los particulares, en la cual el balance estaba a favor de la Administración, con amplias regulaciones sobre sus poderes, potestades y prerrogativas y las obligaciones de los administrados, y pocas sobre sus derechos.

Ese balance fue el que cambió sustancialmente a partir de la sanción de las leyes de procedimiento administrativo y del proceso contencioso administrativo, buscándose entonces una situación de equilibrio entre poderes de la Administración y derechos de los particulares, que se garantizan mediante el control judicial de la Administración. Ello, por otra parte, es la

---

* Texto de base preparado para el **XI Congreso Nacional de Derecho Administrativo**, *Asociación Peruana de Derecho Administrativo y Universidad Mayor San Marcos de Lima*, 3-5 Sept 2026.

esencia del principio de la legalidad y de las regulaciones jurídicas sobre la Administración: el equilibrio que tiene que existir entre poderes y prerrogativas administrativas y derechos de los particulares, y la posibilidad del control judicial para asegurar la primacía del principio de legalidad.

Al cambiar totalmente el balance de esos dos extremos y establecerse un equilibrio, las leyes de procedimiento administrativo, al establecer formas generales de la actuación de la Administración, originaron en todos los países un cambio de actitud y de forma y método de actuar de la Administración, a los efectos de lograr que dejara de ser la Administración prepotente que sólo concedía dádivas o favores al administrado, quien por su parte, no tenía derechos, ni cómo reclamarlos y era aplastado y a veces vejado por la Administración. Con las nuevas leyes se sentaron las bases para que ello cambiara, pues del administrado que la Administración iba a enfrentar ya no era uno indefenso, sino uno bien armado con muchos derechos legales y con muchos mecanismos jurídicos para garantizar esos derechos y controlar cualquier actitud que significara la desmejora de esas garantías. Y con las leyes sobre el proceso contencioso administrativo, la Administración se encontró sujeta al control judicial de legalidad de su actuación

El Perú, por supuesto no ha escapado a estas tendencias generales, y cuenta con dos textos legislativos de primer orden: por una parte, la Ley N° 27.444 del Procedimiento Administrativo General de 10 de abril de 2001,[1] y por la otra el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo de 2009,[2] a las cuales quiero referirme someramente a continuación, para hacer referencia a lo que considero sus aportes destacados, comparativamente con el resto de las legislaciones de America Latina.

PRIMERA PARTE:

EL RÉGIMEN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL PERÚ, Y SUS PRINCIPIOS MÁS IMPORTANTES

INTRODUCCIÓN

La Ley de Procedimientos Administrativo del Perú, dictada en 2001, puede considerarse como la culminación de la primera etapa de la codificación del procedimiento administrativo en América Latina, [3] que se inició bajo la influencia general de dos viejas leyes españolas, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, refundidas y reformadas en 1992 con la Ley 30/1992 de 26 de noviembre sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común;[4] etapa que tuvo su origen precisamente en el **Perú**,

---

1 *V*. Texto único ordenado de la Ley 27.444, de 17 de marzo de 2017, de Procedimiento Administrativo General, publicado en el *Diario Oficial* de 20 de marzo de 2017

2 Véase

3 *V*. en general sobre este proceso mi libro: Allan R. Brewer-Carías, *Código de Leyes de Procedimiento Administrativo en Iberoamérica, con un Estudio Preliminar sobre "El procedimiento administrativo en el derecho administrativo comparado Iberoamericano*," Colección Derecho Público Iberoamericano, Tercera edición, Editorial Jurídica Venezolana, 2021, 1190 pp.

4 *V*. *Boletín Oficial* del Estado N° 285 de 27 de noviembre de 1992.

donde se dictó un importante Reglamento de Normas Generales de Procedimiento Administrativo, dictado por Decreto Supremo Nº 006-67-56 de 1967,[5] y luego con rango de ley, en **Argentina,** con la Ley de Procedimientos Administrativos, Nº 19.549 de 1972, reformada por la Ley N° 21.682.[6]

A esa Ley argentina le siguió posteriormente en 1973, el Decreto Nº 640/973, sobre Procedimientos Administrativos, dictado en **Uruguay** en 1973, sustituido por el Decreto 500/991 de 1991, sobre Normas Generales de Actuación Administrativa y Regulación del Procedimiento en la Administración Central,[7] y la Ley General de la Administración Pública de **Costa Rica** de 2 de mayo de 1978,[8] la cual no sólo reguló el procedimiento administrativo, sino materialmente todos los aspectos esenciales del derecho administrativo, por lo que siempre la he considerado como una especie de "manual" de esta rama del derecho, redactado en forma de artículos.[9]

A la Ley costarricense siguió cronológicamente,la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 10 de julio de 1982, de **Venezuela**,[10] texto que se comenzó a elaborar desde 1965;[11] y la reforma del Código Contencioso Administrativo de **Colombia** de 1984, que regulaba el proceso contencioso administrativo, al cual se le incorporó un nuevo "Libro" Primero sobre "Procedimientos Administrativos." Esta importante legislación nacional reguladora del procedimiento administrativo y del proceso contencioso administrativo, luego de la reforma constitucional de 1991, fue reformado en 2011, mediante la Ley 1437 contentiva del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,[12] y por Ley 2080 de 25 de enero de 2021.

---

5 *V*. Reglamento de Normas Generales de Procedimiento Administrativo dictado mediante Decreto Supremo Nº 006-67-56 de 11 de noviembre de 1967. Este fue el primer texto comprehensivo que reguló el procedimiento administrativo en América Latina con evidentes influencias de la Ley española de 1958, a cuyo texto debía ajustarse la actuación administrativa de los órganos del Poder Ejecutivo, de los establecimientos públicos y de los gobiernos locales, "siempre que no se opusieran a las leyes o sus reglamentos especiales" (art. 1). En esta forma, si bien se establecieron principios generales de la acción administrativa, ello se hizo con un texto de rango reglamentario y supletorio, lo que implicó, en la práctica, que dicho texto no hubiera tenido mayor influencia en el desarrollo del derecho administrativo peruano.

6 *V. Boletín Oficial* N° 22411 del 27 de abril de 1972. Sobre la Ley argentina nuestros comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "La Ley de Procedimientos Administrativos de Argentina de 1972 en el inicio del proceso de positivización de los principios del procedimiento administrativo en América Latina," en Héctor M. Pozo Gowland, David A. Halperin, Oscar Aguilar Valdez, Fernando Juan Lima, Armando Canosa (Coord.), *Procedimiento Administrativo*. Tomo II. *Aspectos generales del procedimiento administrativo. El procedimiento Administrativo en el derecho Comparado,* Buenos Aires 2012, pp. 959-993.

7 Alcance N° 90 *La Gaceta* N° 102 de 30 de mayo de 1978.

8 Diario Oficial de 3 de octubre de 1991.

9 *V.* Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre los principios generales de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica" en *Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo*, Colegio de Abogados de Costa Rica, San José 1981, pp. 31-57; y en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XLVIII, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas 1982, Nº 1, pp. 47-58; reproducido en mi libro: *Los principios fundamentales del derecho público* (Con una Introducción General sobre los Principios del Derecho Administrativo en la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica), Editorial Investigaciones Jurídicas/ Editorial Jurídica Venezolana, San José, Costa Rica 2012, 222 pp.

10 *Gaceta Oficial* N° 2.818 Extraordinario de 1 de julio de 1981. *V.* sobre la Ley Orgánica en Allan R. Brewer-Carías et al., *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos,* Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982.

11 *V. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional,* Comisión de Administración Pública, Caracas, 1972, Vol. 2, p. 392.

12 *V. Diario Oficial* N° 47.956 de 18 de enero de 2011. *V.* algunos comentarios sobre dicha reforma en Allan R. Brewer-Carías, "Los principios del procedimiento administrativo en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia (Ley 1437 de 2011)," en *Congreso Internacional de Derecho Administrativo, X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*. El Salvador, 2011, pp. 879-918; "Los principios

A la reforma del Código colombiano, igualmente en la década de los sesenta, le siguió la Ley de Procedimiento Administrativo de **Honduras** (Decreto Nº 152-87, de 28 de septiembre de 1987), la cual fue posteriormente reformada parcialmente mediante la Ley para Optimizar la Administración Pública, Mejorar los Servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia en el Gobierno;[13] y el mismo año 1987, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva de **Ecuador** (Decreto Ejecutivo 1634 de 1994, reformado por Decreto Ejecutivo Nº 2428 de 2002), que sólo reguló aspectos del procedimiento administrativo, lo que se completó con las previsiones del Código Orgánico Administrativo, de 20 de junio de 2017.[14]

Posteriormente, luego de un período de casi diez años, en 1994 se dictó en **México**, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,[15] cuya última reforma es de 2 de mayo de 2017; a la cual siguió la Lei Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 de **Brasil**, que regula el proceso administrativo en el ámbito de la Administración Pública Federal,[16] y la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 de **Panamá**[17] mediante la cual se aprobó el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, y se reguló el Procedimiento Administrativo General.

Y así fue que luego de todas esas leyes, el 10 de abril de 2001, se publicó la Ley N° 27.444 del Procedimiento Administrativo General del **Perú**,[18] promulgada precisamente por uno de los destacados profesores de derecho administrativo de América Latina, el recordado amigo y entonces presidente Valentín Paniagua, y que fue redactada por un importante equipo de profesores peruanos.

Con esa Ley, el Perú no solo se incorporó definitivamente en la corriente contemporánea de la codificación formal del procedimiento administrativo, sino que con la misma se inició una nueva etapa en la regulación del procedimiento administrativo, con un texto enriquecido y detallado que en su momento no existía, salvo en parte la ley general de Costa Rica que abarcaba mucho más que el procedimiento administrativo.

La Ley peruana, por tanto, en su momento, fue un texto realmente único en el Continente, que recogió todos los principios del procedimiento administrativo que se habían venido conformando en las décadas anteriores en nuestros países de América Latina por la doctrina, la jurisprudencia y la legislación.[19] La Ley ha sido objeto de varias reformas, habiéndose publicado el *Texto Único Ordenado* de la misma el 17 de marzo de 2017, que "Sistematiza la Ley N° 27444 y el Decreto Legislativo N° 1272."

---

generales del procedimiento administrativo en la Ley 1437 de 2011 contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia" en *Visión actual de los Procedimientos Administrativos, III Congreso de Derecho Administrativo Margarita 2011,* Centro de Adiestramiento Jurídico "CAJO" y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 13-48

13 *V*. Diario Oficial *la Gaceta* N° 33.336 de fecha 23 de enero de 2014

14 *V. Registro Oficial* de 7 de julio de 2017. Antes, en Ecuador, se había dictado la Ley Nº 50 de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada de 1993, que contuvo normas de racionalización administrativa.

15 *V*. Diario Oficial de la Federación de 4 de agosto de 1994

16 *V. Diario Oficial* de la Uniao del 1 de fevereiro de 1999.

17 *V. Gaceta Oficial* N° 24.109, de 2 de agosto de 2000

18 *V.* Texto único ordenado de la Ley 27.444, de 17 de marzo de 2017, de Procedimiento Administrativo General, publicado en el *Diario Oficial* de 20 de marzo de 2017

19 Sobre la Ley peruana ver nuestros comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "La regulación del procedimiento administrativo en América Latina (con ocasión de la primera década de la Ley Nº 27.444 del Procedimiento Administrativo General del Perú 2001-2011)," en *Derecho PUCP, Revista de la Facultad de Derecho,* N° 67*, El procedimiento administrativo a los 10 años de entrada en vigencia de la LPAG*, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú*,* Lima 2011, pp. 47-77.

Con dicha Ley del Perú, por tanto, puede decirse que culminó una etapa, originada con la sanción de la Ley Argentina de 1972, y se sentaron las bases para la etapa siguiente que siguió luego, en la orientación de la Ley peruana, con la sanción en **Bolivia**, de la Ley Nº 2341 de 23 de abril de 2002 sobre Ley de Procedimiento Administrativo; en **Chile**, de la Ley Nº 19.880 de 29 de mayo de 2003, de Ley de Procedimientos Administrativo;[20] en **Nicaragua**, de la Ley No. 290 la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo de 13 de enero de 2013, reformada luego en 2016,[21] la cual sin embargo, solo contó con muy escasas y precarias normas sobre procedimiento administrativo.

El mismo año 2013 puede decirse que en cierta forma se inició una tercera etapa, con la sanción en la **República Dominicana** de la Ley Nº 107-17 de 6 de agosto de 2013 sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración y procedimiento administrativo,[22] el cual se nutrió de la vasta experiencia en la materia desarrollada en nuestros países durante los últimos cincuenta años, a la cual siguió la sanción en **El Salvador** de la Ley de Procedimientos Administrativos (Decreto 856 de 15 de diciembre de 2017);[23] en septiembre 2021, de la sanción en el **Paraguay**, de la Ley 6715 de Procedimientos Administrativos; y más recientemente en **Cuba** de la Ley de procedimientos Administrativos de 2024. [24]

En ese panorama comparado, la Ley Peruana de 2001, como antes dije, es una Ley principista, que no solo enumeró los principios que rigen el procedimiento administrativo, sino que los definió y desarrolló en contenido, expresando, además, lo que es el rasgo común de las regulaciones sobre procedimientos administrativos en todos nuestros países, que es buscar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración y servir con objetividad los intereses generales y, a la vez, tutelar los derechos e intereses de los particulares (art.III (finalidad) del Título Preliminar).

Pero como antes mencioné, quizás el aporte fundamental en materia de principios del procedimiento administrativo en la Ley del Perú fue no solo la de la enumeración amplia y *expressis verbis* de los propios principios que deben guiar el procedimiento administrativo, sino la definición precisa de los mismos, con lo cual el tema de los principios del procedimiento dejó de ser solo un tema teórico, de sola elaboración doctrinal y jurisprudencial, y pasó a ser un tema de derecho positivo, positivizándose los principios del procedimiento administrativo.

Por ello lo importancia del artículo IV del Título Preliminar de la Ley que, sin perjuicio de la vigencia de otros principios general del derecho administrativo, sustenta el

---

20 *Diario Oficial* de 29 de mayo de 2003.

21 publicada en *La Gaceta* de 22 de febrero de 2013, con reformas publicadas en *La Gaceta* de 25 de mayo de 2016.

22 V. sobre esta Ley los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "*Principios del procedimiento administrativo en la Ley N° 107-13 de la República Dominicana sobre procedimientos administrativos de 6 de agosto de 2013," en Revista de Derecho Público, N° 135 (julio-septiembre 2013), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, pp. 59-72*. Trabajo reproducido en mi libro: *Principios del procedimiento administrativo Estudio de derecho comparado*, (Presentación de Olivo Rodríguez Huertas, Prólogos de Eduardo García de Enterría y Frank Moderne), Asociación Dominicana de Derecho Administrativo, Colección Estudios de Derecho Administrativo, Volumen II, Editorial Jurídica Venezolana International, Santo Domingo, 2016, 332 pp.

23 *V.* sobre esta Ley los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre algunos principios generales del régimen de la Ley de procedimientos administrativos de El Salvador," *Revista de Derecho Público*, Nº 155-156, julio-diciembre 2018, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp. 249-296; y en: "Comentarios sobre la Ley de Procedimientos Administrativos de 15 de diciembre de 2017 de El Salvador, en perspectiva histórica y comparada," en el libro *Comentarios a la Ley de procedimientos Administrativos. Homenaje al Profesor José Meilán Gil,* (Jaime Rodríguez Arana-Muñoz u Henry Alexander Mejía, Directores), Cuadernos legislación Comentada y Relacionada N° 2, Editorial Cuscatleca, El Salvador 2019, pp. 63-80.

24 Véase el texto en Gaceta Oficial de la República de Cuba, No. 121, Año CXXII.

procedimiento administrativo fundamentalmente en los siguientes principios, que no solo se enumeran a título enunciativo y no taxativo, sino que se les define detalladamente su contenido y significado:

> "principio de legalidad; principio del debido procedimiento; principio del impulso de oficio; principio de razonabilidad; principio de imparcialidad; principio de informalismo; principio de presunción de veracidad; principio de conducta procedimental; principio de celeridad; principio de eficacia; principio de verdad material; principio de participación; principio de simplicidad; principio de uniformidad; principio de predictibilidad; principio de privilegio de controles posteriores."

Como ejemplo de esas definiciones, se pueden destacar las definiciones de los primeros dos principios enumerados, así:

> "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.
>
> 1.2. *Principio del debido procedimiento*.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.
>
> La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo."

Estos principios, además, deben servir como *criterio interpretativo* para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las normas de procedimiento. Así lo indica la Ley del Perú (artículo IV del Título preliminar), al señalar que no sólo que los principios deben servir de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento, sino, además, como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general, y para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo.

Por ello, la enumeración extensísima de principios del procedimiento administrativo, como es la tendencia que se inició con la Ley peruana, tiene la ventaja de permitir al juez contencioso-administrativo ejercer un control más efectivo y con mayor amplitud en relación con la actividad administrativa; y más aún cuando en dichas leyes, los principios no solo se enumeran si que cada uno de ellos se define con precisión.

Así resulta de la regulación en la Ley peruana de otros principios como el principio de *celeridad*, sobre el cual dispone en el artículo IV, 1.9 del Título Preliminar, como obligación para quienes participan en el procedimiento, el que 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."

La Ley del Perú en relación con principio de la *eficacia,* en el mismo artículo IV del Título Preliminar, es aún más explícita, al señalar:

> *"*1.10. Principio de eficacia. Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.
>
> En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio."

Por ejemplo, también, la Ley del Perú enunció en forma expresa del principio de la buena fe, lo que podría configurarse como una revolución en el régimen jurídico de la Administración Pública, porque en la práctica de algunas Administraciones, lamentablemente, lo que el funcionario busca normalmente es la manera de obstaculizar las pretensiones del interesado, y el administrado, a su vez, la manera de engañar a la Administración.

El principio de la *buena fe*, al contrario, tiene que convertirse en el instrumento que pueda garantizarle al particular que puede confiar en la Administración y en el funcionario, y viceversa. En consecuencia, encontrar este principio expresamente consagrado en el derecho positivo permite al Juez poder controlar más la actuación de la Administración.

Por ello, este principio de la *buena fe*, lo enuncia la Ley del Perú, dentro del principio de conducta procedimental (art. IV, Título Preliminar), así:

> *"*1.8. Principio de conducta procedimental. La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal.*"*

A los efectos de destacar algunos de los aportes significativos de la Ley del Perú en el ámbito latinoamericano, [25] me ha parecido de interés analizar las disposiciones de la misma

---

25 Muchas de estas leyes las he comentado específicamente: *V.,* Allan R. Brewer-Carías, de Costa Rica*: "*Comentarios sobre los principios generales de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica" en *Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo, Colegio de Abogados de Costa Rica, San José 1981, pp. 31-57; y en Revista Internacional de Ciencias Administrativas,* Vol. XLVIII, Institut International des Sciences Administratives*,* Bruselas 1982, Nº 1, pp. 47-58; *de* Perú*: "*La regulación del procedimiento administrativo en América Latina (con ocasión de la primera década de la Ley Nº 27.444 del Procedimiento Administrativo General del Perú 2001-2011)," en *Derecho PUCP, Revista de la Facultad de Derecho, N° 67, El procedimiento administrativo a los 10 años de entrada en vigencia de la LPAG,* Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima 2011, pp. 47-77; de Colombia*:* "Los principios del procedimiento administrativo en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia (Ley 1437 de 2011)," en *Congreso Internacional de Derecho Administrativo, X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. El Salvador, 2011, pp. 879-918; y en Visión actual de los Procedimientos Administrativos, III Congreso de Derecho Administrativo Margarita 2011*, Centro de Adiestramiento Jurídico "CAJO" y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 13-48; de Argentina*, "*La Ley de Procedimientos Administrativos de Argentina de 1972 en el inicio del proceso de positivización de los principios del procedimiento administrativo en América Latina," en Héctor M. Pozo Gowland, David A. Halperin, Oscar *Aguilar* Valdez, Fernando Juan Lima, Armando Canosa (Coord.), *Procedimiento Administrativo. Tomo II. Aspectos generales del procedimiento administrativo. El procedimiento Administrativo en el derecho Comparado,* Buenos Aires 2012, pp. 959-993; en República Dominicana*:* "Principios del procedimiento administrativo en la Ley N° 107-13 de la República Dominicana sobre procedimientos administrativos de 6 de agosto de 2013," en *Revista de Derecho Público,* No. 135

haciendo referencia a su encuadramiento en los principios fundamentales que la misma enuncia, a cuyo efecto dividiré mi exposición haciendo referencia, entre otros, a los siguientes siete importantes principios:

1. *El principio de la legalidad,* en el cual se agrupan el principio del sometimiento al derecho y paralelismo de las formas, el principio de la jerarquía de los actos y el régimen de la discrecionalidad.

2. *El principio de la eficacia*, el cual, a su vez, agrupa un conjunto de principios como el principio de la instrumentalidad, el principio de la economía procesal, el principio del informalismo, el principio *favor acti*, el principio *conservatio acti* o de la finalidad, el principio de la presunción de legalidad, el principio *pro actione* y el principio de la caducidad.

3. *El principio de la participación*, que informa todo lo relativo al derecho de petición, al principio de la legitimación, al principio de igualdad y al principio de la publicidad.

4. *El principio de la oficialidad*, donde se incluyen el principio inquisitivo, el principio de la objetividad, el principio de la imparcialidad y de la transparencia, el principio de celeridad y el principio ejecutivo.

5. *El principio de la celeridad.*

6. *Principios sobre la terminación del procedimiento,* haciendo referencia a la terminación expresa del procedimiento, en particular al acto administrativo, y a la terminaci''on por vía de la regulación del silencio administrativio .

7. El principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos y el régimen de las nulidades, haciendo referencia especifica a los temas de la revocación de los actos administrativos y a la anulación de los mismos.

I. EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD

Las leyes de procedimiento administrativo, ante todo, tienden a reforzar el principio de legalidad, es decir, el sometimiento pleno de la Administración al derecho, o como lo indica la Ley peruana en el artículo IV, 1.1 del Título Preliminar:

> "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."

Lo que ratifica el artículo III, Título Preliminar, al insistir en que la actuación de la administración debe desarrollarse, siempre, "con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general. "

(julio-septiembre 2013), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, pp. 59-72; en El Salvador*:* "Comentarios sobre la Ley de Procedimientos Administrativos de 15 de diciembre de 2017 de El Salvador, en perspectiva histórica y comparada," en *Revista de Derecho Público,* Nº 155-156, julio-diciembre 2018, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp. 249-296; y en el libro *Comentarios a la Ley de procedimientos Administrativos. Homenaje al Profesor José Meilán Gil,* (Jaime Rodríguez Arana-Muñoz y Henry Alexander Mejía, Directores), Cuadernos legislación Comentada y Relacionada N° 2, Editorial Cuscatleca, El Salvador 2019, pp. 63-80; en Venezuela*,* "Comentarios a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos" en *Revista de Derecho Público,* Nº 7, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1981, pp. 115-117; "Comentarios sobre el alcance y ámbito de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en Venezuela" en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas,* Vol. XLIX, Nº 3, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas 1983, pp. 247-258, e *"*Introducción al régimen de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador-editor), Hildegard Rondón de Sansó y Gustavo Urdaneta, *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos,* Colección Textos Legislativos, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1981, pp. 7-51.

A tal efecto, la Ley regula el principio de legalidad, asegurando el sometimiento de la Administración al derecho; exigiendo el cumplimiento del procedimiento prescrito para las actuaciones, y regulando el ejercicio de la potestad discrecional.

1. El sometimiento al derecho y sus fuentes

El solo hecho de que se dicte una ley de procedimientos administrativos puede considerarse como un enunciado formal de que la Administración tiene que someterse al derecho y, a su vez, de que ese sometimiento puede ser objeto de control por los tribunales contencioso-administrativos. Se trata, nada más y nada menos, que de uno de los signos de afianzamiento del Estado de derecho.

La Ley del Perú también es precisa en este proceso de positivización de las fuentes del derecho administrativo, como fuentes del procedimiento administrativo, al indicar que "el ordenamiento jurídico-administrativo integra un sistema orgánico que tiene autonomía respecto de otras ramas del derecho" (art. V, Título Preliminar), consagrando así la autonomía del derecho administrativo para lo cual precisa el mismo artículo V.1 que "el ordenamiento jurídico administrativo integra un sistema orgánico que tiene autonomía respecto de otras ramas del Derecho". Por otra parte, enumera las siguientes fuentes del derecho administrativo:

> *"*2.1. Las disposiciones constitucionales. 2.2. Los tratados y convenios internacionales *incorporados* al Ordenamiento Jurídico Nacional. 2.3. Las leyes y disposiciones de jerarquía equivalente. 2.4. Los Decretos Supremos y demás normas reglamentarias de otros poderes del Estado. 2.5. Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y reglamentos de las entidades, así como los de alcance institucional o provenientes de los sistemas administrativos. 2.6. Las demás normas subordinadas a los reglamentos anteriores. 2.7. La jurisprudencia proveniente de las autoridades jurisdiccionales que interpreten disposiciones administrativas. 2.8. Las resoluciones emitidas por la Administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, estableciendo criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede. 2.9. Los pronunciamientos vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su labor, debidamente difundidas. 2.10. Los principios generales del derecho administrativo.*"*

Sin embargo, en cuanto a la jurisprudencia, a los precedentes, a las consultas interpretativas y a los principios generales del derecho administrativo, señala la ley que: "sirven para interpretar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento positivo al cual se refieren". (art. V, 3, Título Preliminar).

2. El régimen legal del procedimiento

Otro signo del desarrollo legislativo del principio del sometimiento de la Administración al derecho es el hecho de la regulación formal expresa del procedimiento mismo, lo que ha dado origen a un cuerpo de enunciados sobre el ámbito de aplicación de estas leyes, basado en su obligatoria aplicación y acatamiento.

A tal efecto, la Ley del Perú, definió el propio procedimiento administrativo, como:

> *"*Conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o *individualizables* sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados*"* (art. 29).

A. Generalidad

El principio fundamental que rige en esta materia es el de la generalidad, es decir, dictada una ley de procedimiento administrativo, ésta establece un régimen básico, común (de allí la nueva denominación de la ley española como ley de "Régimen Común") o general que se aplica a toda la Administración Pública, salvo excepciones siempre expresas.

Por supuesto, hablar de la Administración Pública exige precisar si ésta debe definirse desde el punto de vista orgánico o funcional, habiendo las leyes de procedimiento optado con frecuencia por ambos criterios, de manera que además de hacer referencia a los órganos del Estado, hacen referencia al ejercicio de la función administrativa, así no se trate de un órgano de la Administración del Estado sino por entidades particulares cuando dictan actos administrativos.

En esta orientación se ubica la Ley del Perú en la cual si bien se dispone que "será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública, la misma entiende por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública para los fines de su aplicación, las siguientes:

> 1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerio y Organismos Públicos *Descentralizados*; 2. El Poder Legislativo; 3. El Poder Judicial; 4. Los Gobiernos Regionales; 5. Los Gobiernos Locales; 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía. 7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y 8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia*"* (art. 1).

Esta norma se complementa con lo dispuesto en el artículo II, según el cual la ley "regula las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento administrativo común desarrollados en las entidades" (art. II, 1, Título Preliminar).

B. Los procedimientos especiales y el principio de supletoriedad

Otro principio derivado de la regulación del procedimiento administrativo es el principio de supletoriedad vinculado al régimen de los procedimientos especiales.

En efecto, en todas las leyes de procedimiento administrativo se señala que pueden haber procedimientos especiales, que serían los aplicables en el caso concreto, conforme al principio de la especialidad. Paralelamente, sin embargo, se regula el principio de la supletoriedad, en el sentido de que en estos procedimientos especiales se aplica el régimen general de la Ley, en todo lo no regulado en los referidos procedimientos especiales.

La supletoriedad también la regula con precisión la Ley peruana, al disponer que los procedimientos especiales creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia:

> "Se rigen supletoriamente por la presente ley en aquellos aspectos no previstos y en los que no son tratados expresamente de modo distinto" (art. II, 2).

C. El régimen supletorio del procedimiento civil

Otro principio general supletorio que se puede identificar en el régimen de las leyes de procedimiento administrativo es el relativo a la aplicabilidad de las normas procesales generales respecto de los procedimientos administrativos, sobre lo cual en el Perú, la Ley del Procedimiento Administrativo General dispone que "la regulación propia del derecho procesal civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo" (art. IV,2);

3. La obligatoriedad del procedimiento y el principio de la responsabilidad

Las previsiones del procedimiento administrativo, al ser de obligatorio cumplimiento, originan la aplicación del principio de la responsabilidad, que en la Ley del Perú se regula expresamente en el artículo 259 sobre las faltas administrativas, en las cuales incurren los funcionarios, y son susceptibles de ser sancionados administrativamente con suspensión, cese o destitución atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de:

> "1. Negarse a recibir injustificadamente solicitudes, recursos, declaraciones, informa-ciones o expedir constancia sobre ellas. 2. No entregar, dentro del término legal, los docu-mentos recibidos a la autoridad que deba decidir u opinar sobre ellos. 3. Demorar injustificadamente la remisión de datos, actuados o expedientes solicitados para resolver *un* procedimiento o la producción de un acto procesal sujeto a plazo determinado dentro del procedimiento administrativo. 4. Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia. 5. Ejecutar un acto que no se encuentre expedito para ello. 6. No comunicar dentro del término legal la causa de abstención en la cual se encuentre incurso. 7. Dilatar el cumplimiento de mandatos superiores o administrativo o contradecir sus decisiones. 8. Intimidar de alguna manera a quien desee plantear queja administrativa o contradecir sus decisiones. 9. Incurrir en ilegalidad manifiesta. 10. Difundir de cualquier modo o permitir el acceso a la información confidencial."

La ley del Perú también regula en detalle el procedimiento de queja contra los defectos de tramitación (art. 158).

4. El principio del paralelismo de las formas

Un principio que también se debe indicar como consecuencia de la regulación del procedimiento administrativo, es el principio del paralelismo de las formas, es decir, que al ser regulado un procedimiento para la producción de actos administrativos, cualquier modificación posterior del acto dictado, aun cuando no esté regulada expresamente, debe seguir las mismas formas y formalidades prescritas para la producción del acto inicial. Este principio puede tener una aplicación importante, porque muchas veces el ordenamiento sólo regula el procedimiento para la emisión del acto, pero no sus modificaciones.

El principio del paralelismo de las formas obliga a que las modificaciones también se rijan por los mismos principios que guiaron la emisión; principio que también está consagrado en la Ley del Perú, aún cuando al regular la potestad de la Administración para rectificar los errores materiales o aritméticos en los actos administrativos indica que "la rectificación adopta las formas y modalidades de comunicación o publicación que corresponda para el acto original" (art. 201,2).

5. El principio de la discrecionalidad y su límite en la razonabilidad

Así como Adolf Merkl definió el derecho administrativo como "el derecho del procedimiento administrativo" y Maurice Horiou lo había definido como el "derecho relativo a las personas jurídico públicas"; Marcel Waline, por su parte, también definió esta disciplina jurídica como "el derecho relativo al poder discrecional" con lo que se pone de manifiesto la

importancia que tiene el ejercicio del poder discrecional en relación con los procedimientos administrativos.

En efecto, la discrecionalidad se da en general, cuando el ordenamiento jurídico le otorga al funcionario cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa, o hacerla de una u otra manera, apreciando la oportunidad o conveniencia de la medida a tomarse. En los casos de ejercicio de poderes discrecionales, es la Ley la que permite a la Administración apreciar la oportunidad o conveniencia del acto según los intereses públicos, sin predeterminar cuál es la situación de hecho.

Por ello, en algunas de las leyes de procedimientos administrativos se ha regulado el ejercicio de la potestad discrecional, entendida como la posibilidad que da la ley al funcionario de adoptar decisiones según su apreciación de la oportunidad y conveniencia, pudiendo normalmente adoptar varias decisiones que de acuerdo a la apreciación de los hechos y a la finalidad de la norma, todas, si se aplican, podrían ser igualmente justas.

En la Ley del Perú no hay previsiones generales de la materia, haciéndose referencia indirecta en el artículo 121 a actuaciones discrecionales o sujetas a la libre apreciación del funcionario, siendo en todo caso importante en esta materia, el tema de los límites a la discrecionalidad que se regulan en la propia definición del principio de la razonabilidad en la actuación administrativa, que se incluye en el artículo IV del Título Preliminar, indicándose que:

> *"*Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido*"* (art. IV, 1.4).

II. EL PRINCIPIO DE LA EFICACIA

1. El cumplimiento de los fines del procedimiento

El principio de la eficacia, como principio de interpretación del procedimiento administrativo, privilegia, en el mismo, al logro de su finalidad (para lo cual deben removerse todos los obstáculos formales y dilaciones innecesarias); el cual debe prevalecer sobre los formalismos cuya realización no incida en su validez ni disminuyan las garantías de los administrados.

En la Ley del Perú, este principio está establecido con absoluta claridad en la norma del artículo IV del Título Preliminar, al señalar:

> "1.10 Principio de eficacia. Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.
>
> En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio."

La eficacia por tanto, implica el principio de la instrumentalidad que exige interpretar el procedimiento administrativo, no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento o cauce para alcanzar un fin. Lo que importa en el tratamiento del procedimiento, por tanto, es

la finalidad perseguida, que debe siempre buscarse protegiendo el interés general y los derechos de los administrados

De allí la previsión de la Ley peruana al disponer que el procedimiento administrativo, ante todo, tiene por finalidad "establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la administración sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general " (art. III, Título Preliminar),

2. Los principios de la simplicidad, de la uniformidad y de la racionalidad administrativa

Pero además de los fines anteriores, también podría identificarse un segundo fin que guía la interpretación del procedimiento y que tiene que ver con la racionalización de la actividad administrativa, es decir, con los principios de la simplicidad, de la normalización o de la uniformización que se han querido establecer en muchos procesos de reforma administrativa y que regulan algunas leyes.

Estos principios del procedimiento administrativo los define la Ley del Perú, en el artículo IV del Título Preliminar, así:

> *"*1.13 Principio de simplicidad. Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.
>
> 1.14 Principio de uniformidad. La autoridad administrativa deberá establecer requisitos similares para trámites similares, garantizando que las excepciones a los principios generales no serán convertidos en la regla general. Toda diferenciación deberá basarse en criterios objetivos debidamente sustentados.*"*

3. El principio de la economía procesal y del informalismo

Como consecuencia del principio de la eficacia, el principio de la economía procedimental también informa el procedimiento administrativo, a los efectos de que el cumplimiento del fin propuesto se logre con el menor costo y en la forma más rápida posible. Es con este principio de la economía con el que se busca evitar trámites inútiles e innecesarios; agilizar las diligencias; y eliminar las demoras innecesarias.

Además, del principio de la economía procesal deriva el de la concentración de los actos procesales (principio de la concentración), que la Administración debe seguir, a los efectos, por ejemplo, de aproximar actos procesales de manera que puedan cumplirse en forma simultánea para evitar dilaciones, lo que se concreta en el principio de celeridad, que se analiza más adelante.

Pero además, y específicamente, en esta materia, en el artículo IV, Título Preliminar de la Ley del Perú, se define expresamente y en forma detallada el principio del informalismo, así:

> *"*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.*"*

Por ello, por ejemplo, por el hecho de que un administrado particular se equivoque en la calificación del recurso que interpone, siempre y cuando de su escrito se deduzca

claramente de que tipo de recurso se trata, la Administración no puede rechazarlo y, al contrario, está obligada a interpretarlo en favor del particular y de flexibilizar esta ausencia de cumplimiento del formalismo en la calificación del recurso (art. 213 Ley peruana).

En relación con el informalismo, en contraste, en determinados procedimientos expresamente se exige una serie de requisitos de carácter formal para el cumplimiento de la actividad administrativa, como sucede respecto de la actuación de los cuerpos colegiados, en los cuales la formación de la voluntad normalmente requiere del cumplimiento de una serie de requisitos formales para integrarla, tal como se regula en la Ley del Perú (arts. 95 a 102).

4. El principio de la finalidad y de la conservación

Si el objetivo del procedimiento es lograr un fin determinado que normalmente se alcanza con la emisión de un acto administrativo, el principio que rige es el de la *conservatio acti*, o de la subsanabilidad de los actos de la Administración y de los interesados y la corrección de errores materiales, en el sentido de que deben hacerse todos los esfuerzos por que el mismo se conserve posteriormente.

Por ello, por ejemplo, en los casos de nulidad de actos administrativos, la Ley del Perú prescribe que quien declara la nulidad, "dispone la conservación de aquellas actuaciones o trámites cuyo contenido hubiere permanecido igual de no haberse incurrido en el vicio" (art. 13.3), a lo cual se agrega que la nulidad de un acto debe considerarse que sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él (art. 13,1).

En esta orientación, la Ley es todavía más precisa al regular la "enmienda" de los actos administrativos como consecuencia de la "conservación" de los mismos, precisando que cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez no sea trascendente, "prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora" (art. 14.1).

A los efectos de la "enmienda", la Ley del Perú precisa con claridad cuándo los actos administrativos están afectados por vicios no trascendentes, indicando los siguientes:

> "14.2.1. El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.
>
> 14.2.2. El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.
>
> 14.2.3. El acto emitido con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, considerando como tales aquellas cuya realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes, o cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado.
>
> 14.2.4. Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.
>
> 14.2.5. Aquellos emitidos con omisión de documentación no esencial."

5. El principio de la rectificación de errores materiales

Siguiendo la orientación de todas las leyes de procedimiento administrativo latinoamericanas, en la Ley del Perú también se regula expresamente la potestad que siempre tiene la Administracion, "en cualquier momento" para "rectificar los errores material o aritmético en los actos administrativos," lo que debe hacerse "con efecto retroactivo," "de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión," debiendo la rectificación adoptar "las formas y modalidades de comunicación o publicación que corresponda para el acto original" (art. 210).

6. El principio pro actione

El principio *pro actione* implica la necesidad de que las solicitudes se interpreten a favor de lo que se solicita en la petición, a cuyo efecto, en la Ley del Perú la Administración está obligada a advertir a los particulares los errores o las omisiones que puedan tener las peticiones, para que dichos errores u omisiones no conlleven su inadmisibilidad.

A tal efecto, en el artículo 135 de la ley sobre "subsanación documental" se obliga a las entidades de la Administración Pública "a realizar una revisión integral del cumplimiento de todos los requisitos de las solicitudes que presentan los administrados y, en una sola oportunidad y en un solo documento, formular todas las observaciones y los requerimientos que correspondan," manteniendo sin embargo, la entidad "la facultad de requerir única y exclusivamente la subsanación de aquellos requisitos que no hayan sido subsanados por el administrado o cuya subsanación no resulte satisfactoria." Conforme a la misma norma (art. 135.3), el incumplimiento de esta obligación constituye una falta administrativa sancionable de conformidad con lo dispuesto por el artículo 259 de la Ley. Agrega la norma que "el incumplimiento de esta obligación también constituye una barrera burocrática ilegal, siendo aplicables las sanciones establecidas en la normativa sobre prevención y eliminación de barreras burocráticas," por supuesto, sin perjuicio de la obligación del administrado de subsanar las observaciones formuladas.

III. EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN Y EL DERECHO DE PETICIÓN

La codificación del procedimiento administrativo en América Latina como manifestación del afianzamiento del principio de la legalidad ha sido concebida teniendo en cuenta, básicamente, la debida protección de los administrados, en el sentido de que si bien las leyes han prescrito normas y fases procedimentales que deben guiar la actuación de la Administración, ello se ha hecho con miras a establecer garantías jurídicas de los administrados frente a la Administración.

Por ello, incluso, la Ley del Perú identifica como uno de los principios del procedimiento administrativo en el artículo IV del Título Preliminar, al "principio de la participación" el cual se describe así:

> *"1.12. Principio de participación*. Las entidades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin expresión de causa, salvo aquellas que afectan la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por ley; y extender las posibilidades de participación de los administrados y de sus representantes, en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión.*"*

1. Participación ciudadana y derecho de petición

En materia de participación ciudadana en el procedimiento administrativo, es por tanto esencial el clásico derecho de petición y a la obtención de oportuna respuesta, pues en materia de procedimiento administrativo, el origen del tema de la participación está, sin duda, en este derecho de petición, que en este caso, es "derecho de petición administrativa,"

Este derecho se consagra en el artículo 115 de la Ley del Perú, donde se lo detalla, que dicho derecho en la "comprende las facultades de presentar solicitudes en interés particular del administrado, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad, de contradecir actos administrativos, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia."

2. Las clases de peticiones

De acuerdo con el artículo 115.2 antes mencionados, se pueden distinguir las siguientes clases de peticiones: solicitudes en interés particular del administrado; solicitudes en interés general de la colectividad; la contradicción de actos administrativos; las peticiones de informaciones y la formulación de consultas; las solicitudes de gracia" (art. 115.2); y la formulación de denuncias (art. 114).

Conforme al artículo 115.1 de la ley, cualquier administrado, individual o colectivamente, puede promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades, ejerciendo el derecho de petición reconocido en el Artículo 2 inciso 20) de la Constitución Política del Estado.

A. Peticiones en interés particular

En relación con las peticiones formuladas en interés particular del administrado primeras, dispone que el artículo 116 de dicha Ley que cualquier administrado con capacidad jurídica tiene derecho a presentarse personalmente o hacerse representar ante la autoridad administrativa, para solicitar por escrito la satisfacción de su interés legítimo, obtener la declaración, el reconocimiento u otorgamiento de un derecho, la constancia de un hecho, ejercer una facultad o formular legítima oposición.

B. Peticiones en interés general de la colectividad

En cuanto a las solicitudes en interés general de la colectividad, el artículo 117 de la Ley del Perú legitima para ello, a las personas naturales o jurídicas para poder presentar petición o contradecir actos ante la autoridad administrativa competente, "aduciendo el interés difuso de la sociedad". Esta facultad comprende la posibilidad de comunicar y obtener respuesta sobre la existencia de problemas, trabas u obstáculos normativos o provenientes de prácticas administrativas que afecten el acceso a las entidades, la relación con administrados o el cumplimiento de los principios procedimentales, así como a presentar alguna sugerencia o iniciativa dirigida a mejorar la calidad de los servicios, incrementar el rendimiento o cualquier otra medida que suponga un mejor nivel de satisfacción de la sociedad respecto a los servicios públicos.

C. Peticiones de contradicción de actos administrativos

Conforme al artículo 118 de la ley, frente a un acto que se 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. En estos casos, para que el interés pueda justificar la titularidad del administrado, debe ser legítimo, personal, actual y probado; pudiendo dicho interés ser material o moral.

En todo caso, la ley garantiza que para la recepción o atención de una contradicción no puede ser condicionada al previo cumplimiento del acto respectivo (art. 118.3).

D. Las peticiones de informaciones y la formulación de consultas

En cuanto a la facultad de formular consultas, conforme al artículo 120.1 de la Ley, tal derecho de petición incluye las consultas por escrito a las autoridades administrativas, sobre las materias a su cargo y el sentido de la normativa vigente que comprende su accionar, particularmente aquella emitida por la propia entidad. Este derecho implica la obligación de dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal.

Para estos fines, cada entidad debe atribuir a una o más de sus unidades competencia para absolver las consultas sobre la base de los precedentes de interpretación seguidos en ella.

E. Las peticiones de gracia

La Ley peruana regula, además, expresamente, en su artículo 121, las peticiones de gracia, que pueden formular los administrados para solicitar al titular de la entidad competente la emisión de un acto sujeto a su discrecionalidad o a su libre apreciación, o prestación de un servicio cuando no cuenta con otro título legal específico que permita exigirlo como una petición en interés particular. En estos casos, la autoridad debe comunicar al administrado la calidad graciable de lo solicitado y debe ser atendido directamente mediante la prestación efectiva de lo pedido, salvo disposición expresa de la ley que prevea una decisión formal para su aceptación. Agrega la norma que este derecho se agota con su ejercicio en la vía administrativa, sin perjuicio del ejercicio de otros derechos reconocidos por la Constitución.

F. **El derecho a denunciar y las denuncias obligatorias**

Por último, el artículo 114 de la ley regula el derecho a formular denuncias, asignando a todo administrado la facultad para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento. En la comunicación respectiva debe exponerse claramente la relación de los hechos, las circunstancias de tiempo, lugar y modo que permitan su constatación, la indicación de sus presuntos autores, partícipes y damnificados, el aporte de la evidencia o su descripción para que la administración proceda a su ubicación, así como cualquier otro elemento que permita su comprobación.

La presentación de la solicitud obliga a la entidad a practicar las diligencias preliminares necesarias y, una vez comprobada su verosimilitud, a iniciar de oficio la respectiva fiscalización; debiendo el rechazo de una denuncia ser motivado y comunicado al denunciante, si estuviese individualizado. En estos casos, además, la entidad receptora de la denuncia puede otorgar medidas de protección al denunciante, garantizando su seguridad y evitando se le afecte de algún modo.

3. La presentación de las peticiones

A. La forma de las peticiones

El artículo 122 de la Ley del Perú, establece detalladamente los requisitos de los escritos de las peticiones, exigiendo que los mismos deben contener: 1.Los 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 antes mencionado; 6. La relación de los documentos y anexos que acompaña; y7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados.

B. Representación del administrado

Los administrados se pueden hacer representar para presentar sus peticiones, para lo cual es suficiente carta poder simple con firma del administrado, salvo que leyes especiales requieran una formalidad adicional (art. 124). Sin embargo, se precisa que el empleo de la representación no impide la intervención del propio administrado cuando lo considere pertinente, ni el cumplimiento por éste de las obligaciones que exijan su comparecencia personal según las normas de la presente Ley.

C. Recepción y registro de los documentos

Conforme al artículo 126 de la ley, cada entidad debe tener su unidad general de recepción documental, trámite documentado o mesa de partes, las cuales deben llevar un registro del ingreso de los escritos que sean presentados y la salida de aquellos documentos emitidos por la entidad dirigidos a otros órganos o administrados. La Ley regula, además, detalladamente un conjunto de reglas para la celeridad de la recepción de documentos (art. 127) y reglas generales para la recepción documental (art. 128).

El principio es que se resuelvan las peticiones de acuerdo al orden de presentación; principio que busca eliminar el favoritismo y la parcialidad en los trámites administrativos. El orden debe respetarse, incluso, ante el pago de derechos de tramitación, para lo cual la Ley del Perú dispone que las entidades "no pueden establecer pagos diferenciados para dar preferencia o tratamiento especial a una solicitud distinguiéndola de las demás de su mismo tipo, ni discriminar en función al tipo de administrado que siga el procedimiento" (art. 52.2).

D. Derechos de tramitación

La Ley del Perú regula lo que denomina "derechos de tramitación," al disponer en su artículo 51 que en los procedimientos administrativos, se pueden establecer derechos de tramitación cuando su desarrollo implique para la entidad la prestación de un servicio específico e individualizable a favor del administrado, o en función del costo derivado de las actividades dirigidas a analizar lo solicitado. En todo caso, se establece como condición para la procedencia de este cobro: que la entidad esté facultada para exigirlo por una norma con rango de ley.

Por otra parte, el mismo artículo de la Ley de Perú establece que no procede establecer cobros por derecho de tramitación para procedimientos iniciados de oficio, ni en aquellos en lo que son ejercidos el derecho de petición graciable o el de denuncia ante la entidad por infracciones funcionales de sus propios funcionarios o que deban ser conocidas por las Oficinas de Auditoria Interna (art. 51.3)

E. Recepción y trámite mediante medios alternativos

La Ley peruana, en forma novedosa reguló en su artículo 130 para los administrados que residan fuera de la provincia donde se ubica la unidad de recepción de la entidad competente que pueden presentar los escritos dirigidos a otras dependencias de la entidad por intermedio del órgano desconcentrado ubicado en su lugar de domicilio. Sin embargo, cuando las entidades no dispongan de servicios desconcentrados en el área de residencia del administrado, los escritos pueden ser presentados en las oficinas de las autoridades políticas del Ministerio del Interior del lugar de su domicilio.

Por otra parte, en cuanto al trámite, conforme al artículo 132 de la ley, se regula la recepción por transmisión de datos a distancia, autorizándose a los administrados a solicitar que el envío de información o documentación que le corresponda recibir dentro de un procedimiento sea realizado por medios de transmisión a distancia, tales como correo electrónico o facsímil. Agrega la norma, sin embargo, que cuando se empleen medios de transmisión de datos a distancia, debe presentarse físicamente dentro del tercer día el escrito

o la resolución respectiva, con cuyo cumplimiento se le entenderá recibido en la fecha de envío del correo electrónico o facsímil.

F. El principio de colaboración: las correcciones a la petición

Una vez presentada la petición, conforme al artículo 134 de la ley, todos los formularios o escritos presentados deben ser recibidos, aun cuando incumplan los requisitos establecidos en la Ley, no estén acompañados de los recaudos correspondientes o se encuentren afectados por otro defecto u omisión formal, que amerite corrección. En esos casos, en un solo acto y por única vez, la unidad de recepción al momento de su presentación realiza las observaciones por incumplimiento de requisitos que no puedan ser salvadas de oficio, invitando al administrado a subsanarlas dentro de un plazo máximo de dos días hábiles.

La observación debe anotarse bajo firma del receptor en la solicitud y en la copia que conservará el administrado, con las alegaciones respectivas si las hubiere, indicando que, si así no lo hiciera, se tendrá por no presentada su petición.

Transcurrido el plazo de subsanación sin que la misma ocurra, la entidad debe considerar como no presentada la solicitud o formulario y la debe devolver con sus recaudos cuando el interesado se apersone a reclamarles, reembolsándole el monto de los derechos de tramitación que hubiese abonado (art. 134.4).

4. Los principios relativos al expediente administrativo

El principio de la unidad del expediente está establecido expresamente en la Ley del Perú (art. 159), al referirse a l "regla de expediente único," conforme a la cual solo debe organizar un expediente para la solución de un mismo caso, con el objeto de "mantener reunidas todas las actuaciones para resolver."

Por otra parte, no solo los documentos de los expedientes deben uniformizarse (art. 160), sino que su presentación externa exige que sean compaginados siguiendo el orden regular de los documentos que lo integran, formando cuerpos correlativos que no excedan de doscientos folios, salvo cuando tal límite obligará a dividir escritos o documentos que constituyan un solo texto, en cuyo caso se mantendrá su unidad. A tal efecto, t161.2 Todas las actuaciones deben foliarse, manteniéndose así durante su tramitación. Los expedientes que se incorpor.an a otros no continúan su foliatura, dejándose constancia de su agregación y su cantidad de fojas (art. 161)

El otro principio que se establece en la Ley en esta materia es el de la intangibilidad del expediente, disponiendo el artículo 162.1 que en los expedientes no se pueden introducir enmendaduras, alteraciones, entrelineados ni agregados en los documentos, una vez que hayan sido firmados por la autoridad competente. De ser necesarias, deberá dejarse constancia expresa y detallada de las modificaciones introducidas. Para tales efectos, las entidades pueden emplear tecnología de microformas y medios informáticos para el archivo y tramitación de expedientes, previendo las seguridades, inalterabilidad e integridad de su contenido, de conformidad con la normatividad de la materia (art. 162.3).

En cuanto al acceso a los expedientes, conforme al artículo 169.1 de la ley peruana, el mismo está reservada a "los administrados, sus representantes o su abogado," que son quienes tienen " derecho de acceso al expediente en cualquier momento de su trámite, así como a sus documentos, antecedentes, estudios, informes y dictámenes, obtener certificaciones de su estado y recabar copias de las piezas que contiene, previo pago del costo de las mismas."

Sólo se exceptúan aquellas actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que contienen información cuyo conocimiento pueda afectar su derecho a la intimidad personal o familiar y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional

conforme a la Constitución (Artículo 20.5). Adicionalmente se exceptúan las materias protegidas por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial, así como todos aquellos documentos que impliquen un pronunciamiento previo por parte de la autoridad competente.

5. El principio de la presunción de certeza de las actas administrativas y los documentos administrativos

En todo caso, y respecto de los documentos presentados por los administrados en el expediente, la Ley peruana enuncia el principio de la veracidad, considerando que, en la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formuladas por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman; aún cuando tal presunción admite prueba en contrario (art. IV, 1,7).

Este principio de la presunción de veracidad lo repite la mencionada ley en el artículo 49, en siguiente forma:

> Artículo. 49.1 Todas las declaraciones juradas, los documentos sucedáneos presentados y la información incluida en los escritos y formularios que presenten los administrados para la realización de procedimientos administrativos, se presumen verificados por quien hace uso de ellos, respecto a su propia situación, así como de contenido veraz para fines administrativos, salvo prueba en contrario. En caso de documentos emitidos por autoridades gubernamentales o por terceros, el administrado puede acreditar su debida diligencia en realizar previamente a su presentación las verificaciones correspondientes y razonables.
>
> 49.2 En caso de las traducciones de parte, así como los informes o constancias profesionales o técnicas presentadas como sucedáneos de documentación oficial, dicha responsabilidad alcanza solidariamente a quien los presenta y a los que los hayan expedido."

6. El trámite en el procedimiento y los interesados

La consecuencia fundamental del principio del contradictorio en materia de procedimientos administrativos es que en el mismo también existe la noción de parte. Así, en la relación Administración-administrados, ambos extremos son parte en el procedimiento, considerándose parte, también, a todos los otros administrados que puedan resultar afectados por el acto administrativo.

En la Ley peruana se habla de "sujetos del procedimiento", a cuyo efecto, el artículo 59 dispone que son tales: por una parte, los Administrados, es decir, la persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental, participa en el procedimiento administrativo; y por la otra, la autoridad administrativa, es decir, el agente de las entidades que bajo cualquier régimen jurídico, y ejerciendo potestades públicas conducen el inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos.

A. Los administrados interesados y sus derechos

En el procedimiento administrativo, en general, como se ha dicho, interesado es el que ostenta un interés personal, legítimo y directo en el asunto de que se trate (art. 60; 114.1; 116), porque le afecta un derecho subjetivo o su interés personal y legítimo; porque es destinatario de la decisión que se adopte; o porque tiene en relación con el asunto, una especial situación de hecho que permite que su interés o derecho pueda ser afectado.

Esta noción de interesado, se regula en la Ley peruana, al identificar a los administrados respecto de algún procedimiento administrativo concreto, así: "1. Quienes lo promuevan

como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. 2. Aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, posean derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse.*"*

Los interesados, por supuesto, pueden realizar todas las actuaciones que estimen necesarias en el procedimiento, siempre que no estén prohibidas (art. 63, Ley del Perú); y además, tienen un cúmulo de derechos en el procedimiento administrativo, los cuales han sido enumerados detalladamente en el artículo 64 de la Ley peruana, así:

> "1. La precedencia en la atención del servicio público requerido, guardando riguroso orden de ingreso. 2. Ser tratados con respecto y consideración por el personal de las entidades, en condiciones de igualdad con los demás administrados. 3. Acceder, en cualquier momento, de manera directa y sin limitación alguna a la información contenida en los expedientes de los procedimientos administrativos en que sean partes y a obtener copias de los documentos contenidos en el mismo sufragando el costo que suponga su pedido, salvo las excepciones expresamente previstas por ley. 4. Acceder a la información gratuita que deben brindar las entidades del Estado sobre sus actividades orientadas a la colectividad, incluyendo sus fines, competencias, funciones, organigramas, ubicación de dependencias, horarios de atención, procedimientos y características. 5. A ser informados en los procedimientos de oficio sobre su naturaleza, alcance y, de ser previsible, del plazo estimado de su duración, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tal actuación. 6. Participar responsable y progresivamente en la prestación y control de los servicios públicos, asegurando su eficiencia y oportunidad. 7. Al cumplimiento de los plazos determinados para cada servicio o actuación y exigirlo así a las autoridades. 8. Ser asistidos por las entidades para el cumplimiento de sus obligaciones. 9. Conocer la identidad de las autoridades y personal al servicio de la entidad bajo cuya responsabilidad son tramitados los procedimientos de su interés. 10. A que las actuaciones de las entidades que les afecten sean llevadas a cabo en la forma menos gravosa posible. 11. Al ejercicio responsable del derecho de formular análisis, críticas o a cuestionar las decisiones y actuaciones de las entidades. 12. A exigir la responsabilidad de las entidades y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente, y 13. Los demás derechos reconocidos por la Constitución o las leyes."

B. La participación y la notificación a los terceros interesados

Los terceros interesados también tienen derecho de participar en el procedimiento administrativo, para llo cual la ley del Perú dispone en su artículo 69 que si durante la tramitación de un procedimiento es advertida la existencia de terceros determinados no comparecientes cuyos derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados con la resolución que sea emitida, dicha tramitación y lo actuado les deben ser comunicados mediante citación al domicilio que resulte conocido, sin interrumpir el procedimiento. Respecto de terceros administrados no determinados, la citación debe realizarse mediante publicación o, cuando corresponda, mediante la realización del trámite de información pública o audiencia pública, conforme a esta Ley.

En todo caso, los terceros pueden apersonarse en cualquier estado del procedimiento, teniendo los mismos derechos y obligaciones de los participantes en él

C. Los deberes de los administrados

Los interesados no sólo tienen el derecho a participar en los procedimientos administrativos; también tienen deberes, los cuales en la Ley del Perú también se regulan, enumerándose en el artículo 65, los siguientes:

"1. Abstenerse de formular pretensiones o articulaciones ilegales, de declarar hechos contrarios a la verdad o no confirmados como si fueran fehacientes, de solicitar actuaciones meramente dilatorias, o de cualquier otro modo afectar el principio de conducta procedimental.2. Prestar su colaboración para el pertinente esclarecimiento de los hechos.3. Proporcionar a la autoridad cualquier información dirigida a identificar a otros administradores no comparecientes con interés legítimo en el procedimiento. 4. Comprobar previamente a su presentación ante la entidad, la autenticidad de la documentación sucedánea y de cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad."

En cuanto al deber de información, en particular, la misma Ley del Perú dispone que en los procedimientos investigatorios, los administrados están obligados a facilitar la información y documentos que conocieron y fueren razonablemente adecuados a los objetivos de la actuación para alcanzar la verdad material, en la instrucción del expediente (art. 6657).

7. La participación procedimental en la elaboración de actos de efectos generales

En el procedimiento administrativo también puede identificarse el principio de la participación procedimental, que no se refiere al derecho del administrado a peticionar o el de un tercero interesado en participar en el procedimiento y a que se le notifique, sino referido en general al derecho ciudadano a la participación en las tareas administrativas, como característica de los Estados democráticos contemporáneos.

Este derecho se ha regulado en la Ley del Perú, particularmente en el procedimiento de aprobación de normas administrativas, se reguló expresamente en la Ley del Perú, en cuyo artículo 191 se reguló el sistema de Audiencia pública, que debe convocarse para su elaboración, regulada como una formalidad esencial para la participación efectiva de terceros, "cuando el acto al que conduzca el procedimiento administrativo sea susceptible de afectar derechos o intereses cuya titularidad corresponda a personas indeterminadas, tales como en materia medio ambiental, ahorro público, valores culturales, históricos, derechos del consumidor, planeamiento urbano y zonificación; o cuando el pronunciamiento sobre autorizaciones, licencias o permisos que el acto habilite incida directamente sobre servicios públicos."

En dicha audiencia pública cualquier tercero, sin necesidad de acreditar legitimación especial, puede presentar información verificada, para requerir el análisis de nuevas pruebas, así como expresar su opinión sobre las cuestiones que constituyan el objeto del procedimiento o sobre la evidencia actuada.

El carácter de formalidad esencial de dichas audiencias radica en que conforme al artículo 191.3, "la omisión de realización de la audiencia pública acarrea la nulidad del acto administrativo final que se dicte."

A los efectos de la realización de la audiencia,, el artículo 192 de la ley exige que su convocatoria se haga mediante publicarse en el Diario Oficial o en uno de los medios de comunicación de mayor difusión local, según la naturaleza del asunto, con una anticipación no menor de tres (3) días a su realización, debiendo indicar: la autoridad convocante, su objeto, el día, lugar y hora de realización, los plazos para inscripción de participantes, el domicilio y teléfono de la entidad convocante, dónde se puede realizar la inscripción, se puede acceder a mayor información del asunto, o presentar alegatos, impugnaciones y opiniones.

En todo caso, las informaciones y opiniones manifestadas durante la audiencia pública deben ser registradas sin generar debate, y solo poseen carácter consultivo y no vinculante para la entidad (art. 193.3).

IV. EL PRINCIPIO DE OFICIALIDAD

El principio de la oficialidad puede decirse que informa todo el procedimiento administrativo desde el punto de vista de la Administración, pues el mismo, en definitiva, es un asunto de la Administración que constituye y enmarca su actuación. Ello, por supuesto, sin perjuicio de que el particular tiene derecho a participar en el procedimiento, ya que puede instar a la Administración para iniciar su actividad teniendo incluso, en muchos casos, la iniciativa del procedimiento (cuando se inicia a instancia de parte), pero, en definitiva, su desarrollo es un problema y asunto de la propia Administración.

> Como lo indica la Ley del Perú al referirse a las formas de iniciación del procedimiento: **"**El procedimiento administrativo es promovido de oficio por el órgano competente o instancia del administrado, salvo que por disposición legal o por su finalidad corresponda ser iniciado exclusivamente de oficio o a instancia del interesado" (art. 112).

En todo caso, una vez desencadenado el procedimiento administrativo de oficio por la Administración o por iniciativa de parte interesada, el desarrollo y movilización del mismo está a cargo de la propia Administración, por lo que es a ella a quien le compete, y no a un tercero, impulsarlo de oficio, para la realización de la secuencia de actos que deben concluir con la emisión de un acto administrativo definitivo.

Pero por supuesto, como se dijo, hay procedimientos que sólo pueden iniciarse por exclusivo interés de los particulares, en cuyo caso, la Administración no tiene el deber de proseguirlos por sí sola, por lo que puede darlos por terminados antes del término legal previsto para su conclusión, ante la inercia del interesado, aplicándose aquí lo ya señalado sobre la caducidad de los procedimientos.

Ahora bien, este principio de la oficialidad comprende cinco aspectos fundamentales conforme a los cuales se puede sistematizar el análisis de todas las normas sobre el tema; y éstos son: en *primer lugar*, el principio de la iniciación de oficio (iniciativa oficial), es decir, la posibilidad de que el procedimiento se inicie, además de a instancia de parte, de oficio por la Administración; en *segundo lugar*, el principio inquisitivo, como guía de todo el procedimiento administrativo, denominado también principio de instrucción; en *tercer lugar*, el principio de objetividad, que se encuentra regulado también en todas las leyes; en *cuarto lugar*, el principio de celeridad y, en *quinto lugar*, el principio ejecutivo o ejecutorio en relación con los actos administrativos.

1. El principio de la iniciativa oficial: la iniciación de oficio y la audiencia de los interesados

En la Ley peruana, sobre el inicio de oficio del procedimiento, el artículo 113 dispone detalladamente lo siguiente:

> *"*113.1. Para el inicio de oficio de un procedimiento debe existir disposición de autoridad superior que la fundamente en ese sentido, una motivación basada en el cumplimiento de un deber legal o el mérito de una denuncia.
>
> 113.2. El inicio de oficio del procedimiento es notificado a los administrados determinados cuyos intereses o derechos protegidos puedan ser afectados por los actos a ejecutar, salvo en caso de fiscalización posterior a solicitudes o a su documentación, acogidos a la presunción de veracidad. La notificación incluye la información sobre la

naturaleza, alcance y de ser previsible, el plazo estimado de su duración, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tal actuación.

113.3. La notificación es realizada inmediatamente luego de emitida la decisión, salvo que la normativa autorice que sea diferida por su naturaleza confidencial basada en el interés público."

2. El principio inquisitivo

Como se ha dicho, en virtud de que el procedimiento administrativo es, ante todo, es un asunto de la Administración, el principio fundamental que lo rige es el principio inquisitivo, el cual está establecido como principio del procedimiento administrativo en la Ley del Perú (artículo IV, Título Preliminar), así:

*"*1.3 Principio de impulso de oficio. Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.*"*

En esta misma línea, en cuanto a la instrucción del procedimiento el artículo 168.1 de la ley del Perú dispone que los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, deben ser realizados de oficio por la autoridad a cuyo cargo se tramita el procedimiento de evaluación previa, sin perjuicio del derecho de los administrados a proponer actuaciones probatorias.

A. La sustanciación

En cuanto a la conducción del procedimiento, lo primero que corresponde a la Administración es "el impulso oficial del procedimiento" lo cual se regula en el artículo 154 de la ley del Perú rescribiendo quela autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

Además, en cuanto a los actos de instrucción, el artículo 168.1 de la misma Ley dispone que:

*"*Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución, serán realizados de oficio por la autoridad a cuyo cargo se tramita el procedimiento de evaluación previa, sin perjuicio del derecho de los administrados a proponer actuaciones probatorias."

La Administración, además, en la sustanciación del procedimiento, puede solicitar a los particulares, informes y otros datos de investigación y estos deben facilitarlos conforme a lo que se determine en la Ley (art. 58); y debe recabar de las autoridades directamente competentes los documentos preexistentes o antecedentes que estime conveniente para la resolución del asunto, sin suspender la tramitación del expediente (art. 176.1).

B. Las obligaciones de la Administración

En relación con la actuación de oficio, en el artículo 84 de la ley peruana, entre los deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes., se destacan: *"*3. Encausar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos; y 5.Realizar

las actuaciones a su cargo en tiempo hábil, para facilitar a los administrados el ejercicio oportuno de los actos procedimentales de su cargo.

C. Los principios de los procedimientos ablatorios

En relación con los procedimientos que se inician de oficio, se destacan los procedimientos "ablatorios", denominados así en la doctrina italiana por el uso del vocablo latino "*ablatio*", que denota la acción de quitar, cortar o eliminar. Estos procedimientos tienen, como consecuencia la restricción de los derechos individuales, por lo que generalmente se inician de oficio por la Administración, como es el caso de los procedimientos expropiatorios, de requisición o sancionatorios.

Sobre estos últimos, el artículo 246 de la Ley del Perú formula los siguientes principios especiales respecto de la potestad sancionadora administrativa:

> "1. *Legalidad.*- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.
>
> 2. *Debido procedimiento.*- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.
>
> 3. *Razonabilidad.*- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:
>
> a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción; b) La probabilidad de detección de la infracción; c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido; d) EI perjuicio económico causado; e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.
>
> 4. *Tipicidad*.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.
>
> A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.
>
> En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

5.- *Irretroactividad.*- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

6. *Concurso de Infracciones*.- Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.

7. *Continuación de Infracciones.*- Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo. Las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos: a) Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa. b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme. c) Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5.

8. *Causalidad.*- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

9. *Presunción de licitud.*- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

10. *Culpabilidad*.- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

11. *Non bis in idem.*- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento."

3. Las medidas preventivas o cautelares

Una de las regulaciones más detalladas en materia de medidas cautelares en el procedimiento administrativo en América latina, se incorporó en la Ley peruana, en cuyo artículo 155.1 se indica que iniciado el procedimiento, la autoridad competente mediante decisión motivada y con elementos de juicio suficientes puede adoptar, provisoriamente bajo su responsabilidad, las medidas cautelares establecidas en esta Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables, mediante decisión fundamentada, si hubiera posibilidad de que sin su adopción se arriesga la eficacia de la resolución a emitir. Sin embargo, no se pueden dictar medidas que puedan causar perjuicio de imposible reparación a los administrados (art. 155.4).

Las medidas cautelares pueden ser modificadas o levantadas durante el curso del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción (art. 155,2).

En todo caso, las medidas caducan de pleno derecho cuando se emite la resolución que pone fin al procedimiento, cuando haya transcurrido el plazo fijado para su ejecución, o para la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento (art. 15.3).

4. La carga de la prueba: la Administración, los interesados y la verdad material

Siendo el procedimiento administrativo asunto de la Administración, la carga de la prueba, ante todo, es también responsabilidad de aquélla, que conforme al artículo 171.1 de la ley del Perú se rige por el principio de impulso de oficio, como principio general, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los interesados.

En relación con la obligación de la Administración de probar, surge el principio expresado formalmente een el artículo IV, Título Preliminar, de la Ley del Perú:

> "1.11. Principio de verdad material. En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

Agrega la norma, que En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa esta facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

5. Principio de la objetividad e imparcialidad

El tercer principio del procedimiento administrativo implícito en el antes mencionado principio de la oficialidad es el principio de la objetividad el cual también se encuentra regulado en las leyes de procedimiento administrativo.

A. El principio de imparcialidad

El principio de oficialidad que permite a la Administración iniciar y conducir el procedimiento, impone la necesidad de garantizar los derechos de los Administrados, frente a la actuación de los funcionarios, de lo que deriva el principio de la imparcialidad, derivado del principio de igualdad y no discriminación de los administrados. Conforme a este principio, la Administración, en el curso del procedimiento y al decidirlo, no debe tomar partido, ni inclinar la balanza o beneficiar ilegítimamente a una parte en perjuicio de otra, sino que debe tomar su decisión únicamente conforme al ordenamiento jurídico y con la finalidad de interés general que la motiva.

También lo establece, como principio del procedimiento administrativo, el artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Perú, así:

> "1.5 Principio de imparcialidad. Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándole tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general."

B.as inhibiciones y abstenciones y las recusaciones de funcionarios

En términos generales, este deber de abstención se produce en los casos siguientes:

1.Cuando el funcionario tenga interés en el procedimiento, el cual puede ser personal o bien de su cónyuge o de algún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Esta es una causal general para que el funcionario deba inhibirse o para que pueda ser recusado. Se trata de la aplicación concreta, en materia administrativa, del principio *nemo judex in causa sua* conforme al cual, el funcionario público no debe intervenir en los procedimientos en los cuales tenga interés. (Ley del Perú; art 97.1- 97.3),

2.Otra causal es la que se refiere a la amistad íntima o enemistad manifiesta del funcionario con cualquiera de las personas interesadas que intervengan en el procedimiento (; art. 87,4, Ley del Perú;

3. Otra de las causales es, por ejemplo, haber intervenido como testigo o perito en el expediente de cuya resolución se trate, o si como funcionario hubiere manifestado previamente su opinión en el mismo, de modo que pudiera prejuzgar sobre la resolución del asunto, o tratándose de un recurso administrativo, hubiere resuelto o intervenido en la decisión del acto que se impugna 97.2 Ley del Perú; r).

4.Por último, otra causal se da cuando el funcionario hubiere tenido una relación de servicio o de subordinación con cualquiera de los directamente interesados en el asunto (art. 97,5, Ley del Perú).

En todos estos casos y de acuerdo a todas las leyes mencionadas, como se dijo, el funcionario público tiene el deber de inhibirse, abstenerse o excusarse, y así lo debe plantear mediante escrito razonado ante el superior (art. 98). Si no hay abstención del funcionario, los interesados pueden solicitar al superior jerárquico que decida la inhibición de los funcionarios inferiores en los casos en los cuales están incursos en las situaciones antes mencionadas (art. 98.2) Por supuesto, siendo una petición formalmente regulada que se puede dirigir al superior jerárquico, el objetivo es que éste decidida si procede la inhibición del funcionario que lleva el procedimiento, acto que en sí mismo podría ser impugnado. La Ley, sin embargo, excluye recursoadministrativo alguno contra tal decisión (Ley del Perú (art. 102).

Por otra parte, las leyes de procedimiento varían en cuanto a los efectos de la actuación del funcionario incurso en una causal de inhibición: y, en general, la no abstención en los casos en que proceda da lugar a responsabilidad del funcionario (; art. 100, Ley del Perú).

C. La presunción de licitud, inocencia y veracidad

También vinculado al principio de la objetividad esta el de la presunción de licitud, particularmente importante en los procedimientos sancionatorios, como derecho fundamental de las personas.

En los procedimientos sancionatorios, la Ley peruana define la "presunción de licitud", estableciendo que las entidades "deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario" (art. 246,9).

La Ley del Perú, con gran acierto, también consagra el principio de la presunción de veracidad en relación las pruebas aportadas por los administrados, al establecerlo como uno de los principios del procedimiento administrativo (artículo IV 1,7, Título Preliminar), así:

> *"*Principio de presunción de veracidad. En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formuladas por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario."

V. EL PRINCIPIO DE CELERIDAD

El quinto de los principios derivados del principio de oficialidad y que también se ha formulado en forma expresa en las leyes de procedimiento administrativo, es el principio de la celeridad.

En efecto, si el procedimiento es un asunto de la Administración, es decir, si la Administración es la responsable del procedimiento, el principio consecuencial establecido en garantía de los particulares es que debe ser desarrollado con la mayor rapidez y celeridad posible. Como lo establece la Ley peruana en el art. IV del Título Preliminar:

> "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."

Adicionalmente, el artículo 157 de la Ley del Perú establece con precisión, diversas reglas generales para asegurar la celeridad en el procedimiento (además de las relativas a la celeridad en la recepción de peticiones, art. 127), así:

> "1. En el impulso y tramitación de casos de una misma naturaleza, se sigue rigurosamente el orden de ingreso, y se resuelven conforme lo vaya permitiendo su estado, dando cuenta al superior de los motivos de demora en el cumplimiento de los plazos de ley, que no puedan ser removidos de oficio.
>
> 2. En una sola decisión se dispondrá el cumplimiento de todos los trámites necesarios que por su naturaleza corresponda, siempre y cuando no se encuentren entre sí sucesivamente subordinados en su cumplimiento, y se concentrarán en un mismo acto todas las diligencias y actuaciones de pruebas posibles, procurando que el desarrollo del procedimiento se realice en el menor número de actos procesales.
>
> 3. Al solicitar trámites a ser efectuados por otras autoridades o los administrados, debe consignarse con fecha cierta el término final para su cumplimiento, así como el apercibimiento, de estar previsto en la normativa.
>
> 4. En ningún caso podrá afectarse la tramitación de los expedientes o la atención del servicio por la ausencia, ocasional o no, de cualquier autoridad. Las autoridades que por razones de licencia, vacaciones u otros motivos temporales o permanentes se alejen de su centro de trabajo, entregarán a quien lo sustituya o al superior jerárquico, los documentos y expedientes a su cargo, con conocimiento de los administrados.
>
> 5. Cuando sea idéntica la motivación de varias resoluciones, se podrán usar medios de producción en serie, siempre que no lesione las garantías jurídicas de los administrados; sin embargo, se considerará cada uno como acto independiente.
>
> 6. La autoridad competente, para impulsar el procedimiento, puede encomendar a algún subordinado inmediato la realización de diligencias específicas de impulso, o solicitar la colaboración de otra autoridad para su realización. En los órganos colegiados, dicha acción debe recaer en uno de sus miembros.
>
> 7. En ningún caso la autoridad podrá alegar deficiencias del administrado no advertidas a la presentación de la solicitud, como fundamento para denegar su pretensión.

Por ello, expresamente, por ejemplo, la Ley del Perú (art. 158) regula, la acumulación de procedimientos indicando que "la autoridad responsable de la instrucción, por propia iniciativa o a instancia de los administrados, dispone mediante resolución irrecurrible la acumulación de los procedimientos en trámite que guarden conexión."

7. El principio de la simplicidad

En cuanto al principio de la simplicidad, este lo define la Ley del Perú, entre los principios del procedimiento administrativo (art. IV, Título Preliminar), así:

> "1.13 Principio de simplicidad. Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir."

Indica, además la Ley del Perú que en todo caso, los procedimientos administrativos se deben desarrollar "de oficio, de modo sencillo y eficaz, sin reconocer formas determinadas, fases procesales, momentos procedimentales rígidos para realizar determinadas actuaciones o responder a precedencia entre ellas", (art. 144).

VI. PRINCIPIOS SOBRE LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

De acuerdo con el artículo 195 de la ley del Perú, por lo que respecta a la Administraciión, ponen fin del procedimiento, , primero, las resoluciones que se pronuncian sobre el fondo del asunto, y segundo,, el silencio administrativo positivo o el silencio administrativo negativo en el caso a que se refiere el párrafo 197.4 del Artículo 197.

1. P*rincipios que rigen la resolución expresa de los procedimientos mediante la emisión de actos administrativos*

A. Principios sobre la conformación de la decisión del procedimiento

El procedimiento administrativo básicamente es un medio para que la Administración, que está al servicio de los ciudadanos, tome las decisiones necesarias para el cumplimiento de sus fines, que se manifiestan y concluye normalmente mediante la emisión de actos administrativos.

El proceso para la emisión de los actos administrativos, se rige por varios principios fundamentales que regula la Ley, y entre ellos, los principios de la verdad materia, de la predictibilidad, el valor de los precedentes, de la proscripción *reformatio i pejus*, del *non bis in idem y de la irretroactividad*

a. La decisión conforme a la verdad material

El primer principio que debe guiar el proceso de decisión en el procedimiento administrativo es el de la determinación de verdad real o verdad material de los hechos, a cuya consecución la Administración está obligada para tomar su decisión.

A tal efecto, la Ley peruana dispone en artículo IV.1.11, del Título Preliminar, sobre el "Principio de verdad material," que en

> " En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas."

En particular, agrega la norma que el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estáá facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

b.El principio de la predictibilidad

El segundo principio que debe guiar la decisión del procedimiento administrativo es que el mismo debe ser el resultado de su desarrollo conforme a reglas preestablecidas y conocidas por los administrados, de manera que no haya sorpresas en cuanto a la conducta de la Administración. Todas las fases del procedimiento deben, por tanto, ser predecibles; de allí la formulación de artículo IV.1.15 del Título Preliminar, indicando que

> "La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que, a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá."

c. El valor de los precedentes y los cambios de criterios administrativos

El tercer principio que debe guiar la decisión del procedimiento y que impone la seguridad jurídica, es que la la Administración debe ser coherente en sus decisiones, por lo cual, en general, debe respetar los criterios establecidos en decisiones precedentes. Por ello, la previsión del artículo VI,1 de la Ley del Perú le da valor de precedente a los actos administrativos, en la siguiente forma:

> "1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma."

Ello no implica, sin embargo, que la Administración no pueda cambiar de criterios en sus decisiones, para lo cual, el mismo artículo precisa que si bien los criterios interpretativos establecidos por las entidades, poden ser modificados "si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general," la nueva interpretación "no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados." (art. VI, Título Preliminar).

d.El principio de la proscripción de la reformatio in pejus

El tercer principio que condición la decisión del procedimiento es que en el procedimiento administrativo, cuando el mismo se inicia a instancia de partes, si bien la Administración tiene la obligación de decidir todas las cuestiones que surjan en el mismo, sea de oficio o formuladas por quienes intervengan en él y no sólo lo formulado en un recurso, dicha decisión como lo formula el artículo 196.2 "debe ser congruente con las peticiones formuladas" por la parte interesada, sin que en caso alguno "pueda agravar su situación inicial."

Con ello se proscribe en los procedimientos administrativos iniciados a instancia de parte, la llamada *reformatio in pejus* .

e. El principio non bis in idem

El cuarto principio derivado del debido procedimiento, de la seguridad jurídica y de la confianza legítima, es que en el procedimiento administrativo también rige el principio del *non bis in idem, q*ue si bien tiene su origen en las garantías constitucionalesdel debido proceso en materia judicial, se aplica también en las actuaciones administrativas, impidiendo, por ejemplo, que se apliquen dos sanciones que afecten la situación del particular con base en los mismos hechos.

Ello está expresamente enunciado en la Ley del Perú, cuando al enumerar los principios de la potestad sancionadora, identifica el *non bis in idem*, indicando que "no se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto" (art. 246,11).

f. El principio de la irretroactividad

El quinto principio, también de raigambre constitucional que debe guiar la decisión del procedimiento administrativo es el de la irretroactividad de los actos administrativos, particularmente en materia sancionatoria, lo cual regula la Ley en su artículo 246. 5, al prescribir que las disposiciones que estaban vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, son las que deben ser aplicadas, salvo que las posteriores le sean más favorables.

Por otra parte, agrega la Ley que las disposiciones sancionadoras solo podrían producir efecto retroactivo "en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición."

En principio contrario, de la retroactividad, sin embargo también se consagra en el Artículo 210.1 de la ley, en materia de "rectificación de errores," al disponer que "los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificados con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión; y en materia de declaratoria de nulidad de los actos administrativos, respecto de lo cual el artículo 12.1, dispone que los efectos de la misma son declarativos y retroactivos a la fecha del acto, quedando a salvo los "derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro."

B. Principios relativos al producto del procedimiento administrativo: el acto administrativo

La forma natural de concluir el procedimiento administrativo, que es su producto, es mediante la emisión de un acto administrativo, que se lo define en el primer artículo de la Ley peruana (Artículo 1.1.), como:

> **"**las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta."

En consecuencia, en sentido negativo, la misma Ley precisa que "no son actos administrativos:"

> "1.2.1 Los actos de administración interna de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. Estos actos son regulados por cada entidad, con sujeción a las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, y de aquellas normas que expresamente así lo establezcan.
>
> 1.2.2 Los comportamientos y actividades materiales de las entidades."

La Ley, en cuanto a los actos administrativos, es precisa al identificar sus requisitos de fondo y de forma

a. Requisitos de fondo de los actos administrativos

En *primer lugar,* están los elementos de fondo de los actos administrativos o requisitos de validez como los denomina el artículo 3 de la ley peruana, que son los que se refieren, a la competencia, al objeto y a la finalidad de los actos administrativos.

a.1.Los principios relativos a la competencia

La Ley del Perú, en el artículo 3,1, relativo a los "requisitos de validez de los actos administrativos" también se refiere a la competencia, así:

> "1. Competencia. Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión."

Dicha competencia, conforme se precisa en la Ley tiene carácter inalienable (art. 72), por lo que:

Primero, es irrenunciable, por lo que: "Es nulo todo acto administrativo o contrato que contemple la renuncia a la titularidad, o la abstención del ejercicio de las atribuciones conferidas a algún órgano administrativo (art. 72.1).

Segundo, es de obligatorio ejercicio, es improrrogabnle, por lo que: "Solo por ley o mediante mandato judicial expreso, en un caso concreto, puede ser exigible a una autoridad no ejercer alguna atribución administrativa de su competencia. (art. 72.2); "La demora o negligencia en el ejercicio de la competencia o su no ejercicio cuando ello corresponda, constituye falta disciplinaria imputable a la autoridad respectiva." (art. 72.3); y los funcionarios "no pueden dejar de cumplir con la tramitación de procedimientos administrativos, conforme a lo normado en la presente Ley. Todo acto en contra es nulo de pleno derecho. (art. 72.4).

La obligatoriedad del ejercicio de la competencia la ratifica el artículo 74.1 de la ley al disponer que se trata de "una obligación directa del órgano administrativo que la tenga atribuida como propia, salvo el cambio de competencia por motivos de delegación o avocación, según lo previsto en esta Ley," con la precisión de que "el encargo de gestión, la delegación de firma y la suplencia no suponen alteración de la titularidad de la competencia (art. 72,2); siendo en todo caso inalterables las competencias de las entidades consagradas en la Constitución, las cuales "no puede ser cambiada, alterada o modificada (art. 74,3).

a.2. Los principios relativos al objeto

De acuerdo con el artículo 3.2 de la ley del Perú, en cuanto al " Objeto o contenido" de los actos administrativos, se exige que los mismos

> " deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación."

La Ley peruana, además, detalla en forma destacada en su artículo 5 el significado jurídico del objeto o contenido del acto administrativo, como " aquello que decide, declara o certifica la autoridad" (art. 5.1), precisando que:.

> "5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, obscuro o imposible de realizar.
>
> 5.3 No podrá contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes; ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto.

5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por estos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que la autoridad administrativa les otorgue un plazo no menor a cinco (5) días para que expongan su posición y, en su caso, aporten las pruebas que consideren pertinentes."

a3. Los principios relativos a la finalidad de la actividad administrativa

La actividad administrativa en el Estado de Derecho está condicionada por la ley, siempre, buscando la obtención de determinados resultados. Por ello Ley peruana define el requisito de la "finalidad pública" de los actos administrativos así:

"3.3 Finalidad Pública. Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitársele a perseguir mediante el acto, aún encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la Ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad."

b. Los requisitos de forma de los actos administrativos y la motivación

En cuanto a los requisitos de forma de los actos administrativos, están configurados tanto por las formalidades necesarias para la producción de los mismos, como por los elementos formales de la exteriorización de los actos, en particular, la forma escrita y la motivación.

Sobre esta última, que sin duda es la más importante, la Ley del Perú es igualmente detallada al exigir que "el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico" (art. 3.4), destinando una muy completa norma para regular dicha motivación, exiguiendo que ", con fundamento expreso en los textos legales. Por ello, en la del Perú se la regula, en detalle, en su artículo 6 en la forma siguiente:

"6.1. La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado

6.2. Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

6.3. No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto."

La norma concluye indicando que no precisan motivación los siguientes actos: las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento; cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de

terceros; y cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única (art. 6.4).

2. Principios sobre el silencio administrativo

Otra forma de manifestarse las decisiones de terminación del procedimiento administrativo, en la ausencia de la emisión expresa y formal de un acto administrativo, a pesar de la obligación que siempre tiene la Administración de decidir en un plazo determinado, es mediante la regulación que se ha establecido en las leyes de procedimiento administrativo de los efectos del silencio de la Administración y sus efectos,

A. La obligación de decidir y los efectos de su incumplimiento

En efecto, objetivo final de todo procedimiento administrativo es la producción de un acto administrativo, es decir, la adopción de una decisión por parte de la Administración. A tal efecto, iniciado un procedimiento administrativo, particularmente a instancia de parte o cuando en él tengan interés los administrados, la Administración está obligada a decidir. En otras palabras, la Administración no es libre de decidir, constituyendo esta obligación, la contrapartida del derecho constitucional de petición que también conlleva el derecho a obtener oportuna respuesta.

Conforme a ello, iniciado un procedimiento administrativo producto o no del ejercicio de un derecho de petición, la Administración está obligada a desarrollarlo de oficio y, en definitiva, a adoptar la decisión correspondiente. Por supuesto, si se trata de un procedimiento iniciado mediante el ejercicio del derecho de petición, éste conlleva también el derecho a obtener oportuna respuesta.

La Ley del Perú reafirma esta obligación de decidir que tienen los funcionarios, incluso, cuando exista deficiencia de las fuentes, al disponer que las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les proponga, por deficiencia aquéllas, debiendo, en tales casos, acudir a los principios del procedimiento administrativo previstos en la Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a éstas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad (art. VIII).

Sin embargo, ante la bien conocida la actitud tradicional de la Administración, en muchos casos, de simplemente no decidir determinados asuntos, el legislador, como se aprecia en el derecho comparado, , generalmente en regulaciones aisladas procedió a establecer un efecto generalmente negativo o de rechazo de lo solicitado como consecuencia del silencio de la Administración en un lapso determinado, configurándose una decisión implícita susceptible de recurso ante el contencioso-administrativo. Este régimen legislativo incluso llevó a la jurisprudencia en algunos países a identificar al silencio administrativo como un principio general del procedimiento con el objeto de garantizar la situación de los administrados frente a la inacción administrativa, otorgándole efectos jurídicos generalmente negativos.

Conforme a este principio del silencio de la Administración, cuando ésta tiene legalmente prescrito un lapso para decidir, aquél debe ser considerado como equivalente a una decisión implícita de rechazo o de aceptación, a los efectos de permitir al administrado acudir a la vía contencioso-administrativa. El principio en las regulaciones, en efecto, es que se establecen en beneficio exclusivo de los administrados como garantía a sus derechos de protección, por lo cual, el recurrir contra el acto tácito no es una carga impuesta a los interesados, los cuales en todo caso pueden esperar la decisión expresa.

Los principios del silencio administrativo fueron regulados expresamente, en la Ley del Perú, al establecer en forma entonces novedosa, el régimen general para ambos tipos de silencio administrativo y los tipos de procedimientos se producen,

B. El silencio administrativo positivo

En contraste con el régimen del silencio positivo establecido sólo en leyes especiales, el artículo 34 de la Ley del Perú dispone en general y como principio, que están sujetos a silecio positivo, los siguientes procedimientos de evaluación previa::

1.- Todos los procedimientos a instancia de parte no sujetos al silencio administrativo negativo taxativo contemplado en el artículo 37.

2.- Recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud cuando el particular haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo.

En estos casos, como constancia de la aplicación del silencio positivo de la solicitud del administrado, basta la copia del escrito o del formato presentado conteniendo el sello oficial de recepción, sin observaciones e indicando el número de registro de la solicitud, fecha, hora y firma del agente receptor. En el caso de procedimientos administrativos electrónicos, basta el correo electrónico que deja constancia del envío de la solicitud. (art. 34.2)

La Ley precisó, además, que la Presidencia del Consejo de Ministros quedó facultada para determinar los procedimientos sujetos a silencio positivo. (art. 34.3), y que en esta materia, "los procedimientos de petición graciable y de consulta se rigen por su regulación específica"(art. 34.4).

En estos casos de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo, conforme al artículo 35 de la ley, la petición del administrado se considera aprobada si, vencido el plazo establecido o máximo para pronunciarse, la entidad no hubiera notificado el pronunciamiento correspondiente, no siendo necesario expedirse pronunciamiento o documento alguno para que el administrado pueda hacer efectivo su derecho, bajo responsabilidad del funcionario o servidor público que lo requiera.

Por supuesto, esta previsión no enerva la obligación de la entidad de realizar la fiscalización posterior de los documentos, declaraciones e información presentados por el administrado en el caso ((art. 35.2)

Por su parte, la Ley en su artículo 197 reguló en forma expresa los efectos del silencio administrativo, al disponer que en los procedimientos administrativos sujetos a tal silencio administrativo positivo, los mismos quedan automáticamente aprobados en los términos en que fueron solicitados si transcurrido el plazo establecido , la entidad no hubiere notificado el pronunciamiento respectivo. La declaración jurada a la que se refiere el artículo 36 no resulta necesaria para ejercer el derecho resultante del silencio administrativo positivo ante la misma entidad.

En consecuencia, conforme al artículo 197.2, el silencio positivo tiene para todos los efectos el carácter de resolución que pone fin al procedimiento, sin perjuicio de la potestad de nulidad de oficio prevista en el artículo 211 de la Ley.

C. El silencio administrativo negativo

Como la regla antes vista en la Ley peruana es el silencio positivo, el silecio negativo se regula con carácter excepcional, a cuyo efecto el artículo 37.1 dispone que

"Excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida 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 cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos trilaterales y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas."

La Ley igualmente autorizó al Presidente de Consejo de Ministros, para que mediante Decreto Supremo, se pueda ampliar las materias en las que, por afectar significativamente el interés público, corresponde la aplicación de silencio administrativo negativo.

Asimismo, la Ley aplica el principio del silencio negativo para aquellos procedimientos por los cuales se transfiera facultades de la administración pública, y en aquellos procedimientos de inscripción registral. (art. 37.2)

En todos los casos en los cuales se aplique el silencio administrativo negativo, conforme al artículo 197 de la ley, el efecto del mismo es "habilitar al administrado la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes". (art. 197.3), teniendo en cuenta que aun cuando opere el silencio administrativo negativo, la administración mantiene la obligación de resolver, bajo responsabilidad, hasta que se le notifique que el asunto ha sido sometido a conocimiento de una autoridad jurisdiccional o el administrado haya hecho uso de los recursos administrativos respectivos.(art. 197.4).

Para estos últimos fines, el artículo 197.5 de la Ley precisa que "el silencio administrativo negativo no inicia el cómputo de plazos ni términos para su impugnación.

En cuanto a los efectos del silencio negativo, la ley Peruana establece, además, en forma general que en cuanto a los procedimientos sancionadores, los recursos administrativos destinados a impugnar la imposición de una sanción están sujetos al silencio administrativo negativo. Sin embargo, cuando el administrado haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo, la ley considera que será de aplicación el silencio administrativo positivo en las siguientes instancias resolutivas .(art. 197.6)

VII EL PRINCIPIO DE LA IRREVOCABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y EL RÉGIMEN DE LAS NULIDADES

Uno de los principios que también es parte fundamental del régimen de los actos administrativos, es el principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos o de la no revisión de los mismos, una vez que éstos han sido dictados y han comenzado a producir efectos, salvo en los casos autorizados por la ley.

A tal efecto, el artículo 16 de la Ley peruana dispone que el acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, o (art. 16.1), y en los caso en los cuales el acto otorga beneficio al administrado, se entiende eficaz desde la fecha de su emisión, salvo disposición diferente del mismo acto (art. 16.2).

Además, en cuanto a la firmeza de los actos administrativos, la misma se produce cuando los mismos son irrecurribles o inimpugnables por los interesados. Como lo indica el artículo 212 de la Ley del Perú:

> "Artículo 212. Acto Firme. Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto."

Dichos actos administrativos, conforme al artículo 212.2, el principio es que si son actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.

Y en todo caso, cuando se produzca la revocación de un acto administrativa que origine perjuicio económico al administrado, la resolución que la decida debe necesariamente contemplar lo conveniente para efectuar la indemnización correspondiente en sede administrativa. (art.. 214.1), siendo la misma equivalente a la expropiación de un derecho

La irrevocabilidad de dichos actos, sin embargo, no impide a la Administración a poder rectificar los errores materiales o aritméticos en los mismos, con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión (art. .210.1), aplicándose el principio del paralelismo de las formas (art. 210.2).

1. La revisión de oficio de los actos administrativos y los casos de revocación

El principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos encuentra sin embargo su excepción general en todos aquellos casos en los cuales la Administración puede revisarlos, de oficio, por estar autorizada legalmente.

A tal efecto, se destaca la regulación del artículo 212.1 de la Ley peruana, en la cual se dispone que cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, es decir, nunca con efectos retroactivos, en cualquiera de los siguientes casos:

212.1.1 Cuando la facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una norma con rango legal y siempre que se cumplan los requisitos previstos en dicha norma.

212.1.2 Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada.

212.1.3 Cuando apreciando elementos de juicio sobrevinientes se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios a terceros.

212.1.4 Cuando se trate de un acto contrario al ordenamiento jurídico que cause agravio o perjudique la situación jurídica del administrado, siempre que no lesione derechos de terceros ni afecte el interés público.

La revocación prevista en este numeral solo puede ser declarada por la más alta autoridad de la entidad competente, previa oportunidad a los posibles afectados otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para presentar sus alegatos y evidencias en su favor.

Sobre esta facultad de revocación de actos administrativos, sin embargo, la Ley, con razón precisó el carácter irrevisable de actos judicialmente confirmados, declarando que en ningún caso pueden ser revisables en sede administrativa los actos que hayan sido objeto de confirmación por sentencia judicial firme (art. .213)

2. Los principios sobre los vicios de los actos administrativos y las nulidades

Al establecerse en las Leyes de procedimientos administrativos, con la precisión que lo hace la Ley peruana, los requisitos de validez de los actos, es decir, los requisitos de fondo (la competencia, manifestación de voluntad, base legal, causa, objeto, finalidad) y los requisitos de forma (formalidades, forma, motivación), ello conduce a que en las propias leyes se haya establecido el régimen de las nulidades, es decir, se hayan regulado las consecuencias de las violaciones de estos requisitos.

En esta forma, todo lo que se refiere a la teoría de las nulidades en el derecho administrativo, es decir, a la teoría de las consecuencias de la ilegalidad, por violación de los requisitos de legalidad o de fondo, está regulado expresamente en las legislaciones.

La nulidad de los actos administrativos deriva, por tanto de su invalidez, teniendo en cuenta, por supuesto, que la misma no tiene siempre la misma gravedad de origen ni los mismos efectos, ya que puede manifestarse como resultado de un vicio de nulidad absoluta o de nulidad relativa, según la gravedad de la violación cometida.

El problema de la teoría de las nulidades de los actos administrativos radica, entonces, precisamente en determinar cuándo el vicio del acto administrativo acarrea la nulidad absoluta del mismo, y cuándo ello no ocurre, resultando sólo un vicio de nulidad relativa o anulabilidad, pues los efectos de uno u otro vicio en el mundo del derecho son totalmente distintos.

Ello se regula, con precisión en la ley peruana.

A. La nulidad absoluta como numerus clausus

La nulidad absoluta, en efecto, en la ley peruana, siguiendo la tradición establecida en la Ley española de 1957, se establece mediante la enumeración expresa de los casos precisos que originan dicha nulidad absoluta, es decir, de los casos en los cuales los vicios la producen. De ello resulta que no todo incumplimiento o violación de los requisitos de fondo origina nulidad absoluta, sino sólo algunos que están expresamente determinados, como numerus clausus en la ley.

Así se regula el tema en la Ley del Perú, cuyo artículo 10 al regular las causales de nulidad, establece que son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

> "1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias
>
> 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14º.
>
> 3. Los actos expresos o lo que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición
>
> 4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma."

B. La potestad de la Administración de anular de oficio los actos viciados de nulidad absoluta

La consecuencia de la enumeración de los casos de nulidad absoluta en el artículo 10 de la Ley es que conforme se regula en el artículo 211.1 de la Ley, en cualquiera de dichos casos la Administración puede declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, "siempre que agravien el interés público o lesionen derechos fundamentales." En estos casos de declaración de nulidad de oficio de un acto administrativo, si el mismo es favorable al administrado, la autoridad antes de adoptar el pronunciamiento, debe notificarlo al interesado otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para ejercer su derecho de defensa. (art.. 211.2).

Dicha potestad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos, en todo caso, como principio general prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos. (art. 211.3). En consecuencia, en los casos en que haya prescrito dicho plazo, la Administración sólo podría demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía el proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los tres (3) años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa (art. 211.4)

En todo caso, la nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida, excepto en los casos en los cuales el acto haya

sido dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, en cuyo caso, la nulidad debe ser declarada por resolución del mismo funcionario que lo dictó.

En los casos de declaratoria de nulidad absoluta, además de declarar la nulidad, la autoridad puede resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello; de lo contrario, cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se debe disponer la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo (art. 212.2)

C. Efectos de la declaración de nulidad

La declaratoria de nulidad de los actos administrativos de acuerdo con lo previsto en el artículo 12.1 tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, es decir efectos ex tunc, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.

Ello implica, respecto del acto declarado nulo, que los administrados no están obligados a su cumplimiento y los servidores públicos deben oponerse a la ejecución del acto, fundando y motivando su negativa. (art. 12.2)

Respecto de los casos en los cuales el acto viciado se hubiera consumado, o en los casos en los cuales sea imposible retrotraer sus efectos, la declaratoria de nulidad sólo da lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto y en su caso, a la indemnización para el afectado .(art. 12.3)

En cuando a los efectos de la declaratoria de la nulidad de un acto administrativo respecto del procedimiento administrativo, la misma sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a al mismo (art. 13.1).

En los casos de nulidad parcial del acto administrativo, la declaración no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales, no obstante el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.(art. 13.2)

En todo caso, es obligación de quien declara la nulidad, disponer la conservación de aquellas actuaciones o trámites cuyo contenido hubiere permanecido igual de no haberse incurrido en el vicio. (art. 13.3)

3. *El principio de la conservación de los actos administrativos*

La Ley peruana, además, se destaca en regular con precisión en su artículo 14.1, el principio de la conservación del acto administrativo, cuando el vicio del mismo , por el incumplimiento a sus elementos de validez ,no sea trascendente, en cuyo caso, la Administración emisora debe proceder a enmendarlo.

A tal efecto, la disposición del artículo 14.2 de la ley, precisa claramente cuales son los actos administrativos que puede considerarse que están afectados por vicios no trascendentes, así:

14.2.1 El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.

14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.

14.2.3 El acto emitido con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, considerando como tales aquellas cuya realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes, o cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado.

14.2.4 Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

14.2.5 Aquellos emitidos con omisión de documentación no esencial.

14.3 No obstante la conservación del acto subsiste la responsabilidad administrativa de quien emite el acto viciado, salvo que la enmienda se produzca sin pedido de parte y antes de su ejecución.

SEGUNDA PARTE:

ALGUNOS ASPECTOS DESTACADOS DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA Ley Nº 27584, EY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO 2009

Un Estado de derecho, en el cual impera el principio de limitación al poder con órganos dispuestos con base en el principio de la separación de poderes, existe efectivamente cuando todas las actuaciones de los mismos se encuentran sometidas al ordenamiento jurídico en su conjunto, es decir, no sólo a la Constitución y las leyes, sino a los reglamentos y normas dictados por las autoridades competentes; y además, cuando se hayan establecido las necesarias garantías judiciales para asegurar dicha sumisión de los órganos del Estado al derecho; todo lo cual en general se ha definido en sentido amplio como "principio de legalidad."[26]

Por ello, ese progresivo sometimiento de la Administración Pública a la legalidad en los países latinoamericanos, en un proceso desarrollado con todos los altibajos imaginables por las recurrentes rupturas de la estabilidad constitucional, en definitiva, originó el progresivo establecimiento de mecanismos judiciales de control de la actividad de la misma, producto de iniciativas constitucionales que se remontan básicamente a comienzos del siglo XX. Antes incluso, en algunos países, por la influencia del derecho norteamericano, como **Argentina** y **Brasil**, desde el siglo XIX los jueces en general al ser titulares del control judicial de las leyes y de las actuaciones de los órganos del Estado, pudieron ejercer el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de la Administración Pública en forma similar, como justicia difusa, como ha existido en los Estados Unidos de América.

En otros países, en cambio, como manifestación de justicia concentrada, se la fue asignando al máximo órgano judicial del país, como la Corte Suprema de Justicia, la competencia para juzgar a la Administración, como fue el caso de **Venezuela**. Así fue, primero, desde 1830, para "conocer de las controversias que resulten de los contratos o negociaciones que celebre el Poder Ejecutivo por sí solo o por medio de agentes" (Art. 145, Constitución de 1830), y segundo, a partir de la Constitución de 1925, para "declarar la nulidad de los decretos o reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo para la ejecución de las leyes cuando alteren su espíritu, razón o propósito de ellas" (art. 120). Ello progresivamente se transformó en una competencia para "declarar la nulidad de los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho e incluso por desviación de poder" (Constitución de 1961),[27] en una redacción que se inspiró en la Constitución de **Uruguay** que asigna al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, competencia privativa para anular los actos administrativos "contrarios a una regla de Derecho o con desviación de poder" (art. 309 ss.)

---

26 Véase Antonio Moles Caubet, *El principio de legalidad y sus implicaciones,* Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Publicaciones del Instituto de Derecho Público, Caracas, 1974.

27 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Tratado de derecho Administrativo, Tomo VI, La Jurisdicción contencioso administrativa*, Editorial Civitas, Madrid, 2013, pp. 15 ss.

En **Uruguay**, así, y antes en **Colombia**, por ejemplo, la aproximación de justicia concentrada adquirió la importante característica de la especialización, al crearse una Jurisdicción contencioso administrativa dentro del orden judicial. En el caso de **Colombia**, en efecto, en 1913 se creó el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y de los tribunales seccionales de la contencioso administrativo para conocer de los procesos contra la Administración Pública; y luego, a partir del año siguiente, en 1914, se asignaron las funciones del primero al Consejo de Estado que como institución aun cuando sin competencias jurisdiccionales, venía funcionando desde 1830.[28] Así, el Consejo de Estado, desde 1914 ha actuado entonces como órgano jurisdiccional especializado para controlar la actividad de la Administracion Pública, diferente a la justicia ordinaria, pero integrado en el universo del Poder Judicial, como una más de las altas Cortes de Justicia, además de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional.[29]

Por ello puede decirse que en casi todos los países de América Latina al estructurarse un sistema de *control judicial de legalidad y constitucionalidad de los actos administrativos* y demás actuaciones de la Administración, atribuido inicialmente a las Cortes Supremas y luego progresivamente a Tribunales Contencioso Administrativos, configurados como *Jurisdicción Contencioso Administrativa,* en casi todos los países con excepción de **Argentina**, se han configurado en paralelo otros dos sistemas judiciales de control concentrado de la conformidad de los actos estatales con el derecho, que son, por una parte, el sistema de *control judicial de la constitucionalidad* de las leyes y todos los demás actos estatales dictados de ejecución directa de la Constitución, atribuido inicialmente también a las Cortes Supremas y en las últimas décadas a Tribunales o Cortes Constitucionales, configurados como *Jurisdicción Constitucional*; y por la otra, el sistema de *control de casación respecto de la legalidad de los actos judiciales*, atribuido en general a las Cortes Supremas de Justicia, como tribunales de casación.

En esta tendencia, con sus peculiaridades en cada caso, puede decirse que en términos generales se encuentran establecidas en la actualidad en casi todos los países del mundo contemporáneo, puede decirse que encaja el sistema de control de las acciones del Estado en el **Perú**, donde se regula constitucionalmente la Jurisdicción Constitucional; la Jurisdicción contencioso Administrativa se asigna mediante Ley a los órganos judiciales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; y la Jurisdicción Judicial funcionan con la Corte Suprema de Justicia en la cúspide.

En el desarrollo de estas tres Jurisdicciones, es importante a destacar que el criterio seguido en general en las Constituciones para distinguir, en particular, la *Jurisdicción Constitucional* de la *Jurisdicción contencioso administrativa,* no han sido los motivos de control, según sea de inconstitucionalidad o de ilegalidad, como solo sucede en **Panamá**;

---

28 Véase Allan R. Brewer-Carías, "La creación del Consejo de Estado por Simón Bolívar en 1817, al proceder como Jefe Supremo a la reconstitución del Estado de Venezuela, y su reformulación, por el mismo Bolívar en 1828, al asumir el Poder Supremo en la República de Colombia," Conferencia en el *XXIII Encuentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Encuentro Bicentenario,* con ocasión del Bicentenario de la creación del Consejo de Estado, Consejo de Estado, Bogotá, 1 de noviembre de 2017.

29 Véase Libardo Rodríguez Rodríguez, "Las características fundamentales de la jurisdicción de contencioso administrativo en Colombia," en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, pp. 529-560; Jaime Orlando Santofimio, Compendio de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2017, pp. 843 ss.

sino el objeto de control, es decir, en los actos sujetos a control en cada caso como sucede en general en el derecho comparado.[30]

Un ejemplo preciso es el caso de **Venezuela**, donde la distinción entre dichas Jurisdicciones, en efecto, no se establece por el motivo de control (inconstitucionalidad o ilegalidad),[31] sino por el objeto controlado, por lo cual allí la Jurisdicción Constitucional tiene por objeto conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad que se intenten *contra las leyes y demás actos de rango legal o ejecución directa e inmediata de la Constitución;* correspondiendo en cambio, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocer de las *acciones de nulidad sea por inconstitucionalidad o ilegalidad, contra los reglamentos y demás actos administrativos*, que son siempre de rango *sub legal.*[32] En ese contexto, igualmente la Jurisdicción de Casación, conoce de los recursos de casación que se intenten tanto *por inconstitucionalidad o ilegalidad contra las sentencias judiciales.*

Ahora bien, en cuanto a la *Jurisdicción contencioso-administrativa* que es a la cual nos referimos en estas notas en particular en referencia al **Perú**, conforme se regula en el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo 2009 (Decreto Supremo 013-2008-JUS), se pueden destacar en la misma, las grandes tendencias que se observan en el estudio comparado de la materia en América Latina[33] en los

30. Véase Allan R. Brewer–Carías, *La Justicia Constitucional. Procesos y procedimientos constitucionales*, Porrúa México, 2007; *Derecho Procesal Constitucional. Instrumentos para la Justicia Constitucional*, Tercera edición ampliada: Colección Centro de Estudios de Derecho Procesal Constitucional, Universidad Monteávila, Nº 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014.

31 En tal sentido, la Sala Constitucional, en la sentencia Nº 194 de 4 de abril de 2000 ratificó lo que había decidido en sentencia de 27 de enero de 2000 (Caso Milagros Gómez y otros), así: "El criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende al rango de las actuaciones objeto de control, esto es, que dichas actuaciones tienen una relación directa con la Constitución que es el cuerpo normativo de más alta jerarquía dentro del ordenamiento jurídico en un Estado de derecho contemporáneo. Así las cosas, la normativa constitucional aludida imposibilita una eventual interpretación que tienda a identificar las competencias de la Sala Constitucional con los vicios de inconstitucionalidad que se imputen a otros actos o con las actuaciones de determinados funcionarios u órganos del Poder Público." De lo anterior, la Sala concluyó precisando su propia competencia así: "la Sala Constitucional, en el ejercicio de la jurisdicción constitucional, conoce de los recursos de nulidad interpuestos contra los actos realizados en ejecución directa de la Constitución o que tengan forma de ley. De allí que, en el caso de autos, al tratarse el reglamento impugnado de un acto de rango sub-legal, esta Sala Constitucional carece de competencia para controlar su conformidad a Derecho, ya que tal competencia corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Así se decide". Véase en Revista de Derecho Público, Nº 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000.

32 En tal sentido se resolvió en la sentencia de la Sala Constitucional Nº 6 de 27 de enero de 2000 (Véase en Revista de Derecho Público, Nº 81, (enero–marzo), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 213.) lo que se ratificó expresamente por la misma la Sala, en sentencia Nº 194 de 04 de abril de 2000, indicándose "La Constitución vigente distingue claramente la jurisdicción constitucional de la contencioso administrativa, delimitando el alcance de ambas competencias en atención al objeto de impugnación, es decir, al rango de los actos objeto de control y no a los motivos por los cuales se impugnan." Véase en Revista de Derecho Público, Nº 82, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000.

33 En general, en la literatura hispanoamericana de derecho administrativo, escasean los estudios de derecho comparado sobre lo contencioso administrativo. La excepción general, en España, son los estudios desarrollados por mi querido amigo de tantos años, Jesús González Pérez, en particular, el trabajo incorporado como capítulo primero del Título sobre Derecho comparado de su obra Derecho procesal administrativo de los pueblos hispánicos," y su libro Derecho procesal administrativo hispanoamericano, Editorial Temis, Bogotá 1985; y en América Latina, el trabajo de mí también querido amigo de tantos años, Juan Carlos Cassagne, "La Justicia Administrativa en Iberoamérica," en Revista de Derecho

siguientes aspectos: en *primer lugar*, sobre la especialización, lo que ha implicado su constitucionalización y codificación; en *segundo lugar,* sobre la progresiva ampliación de los procesos contencioso administrativos para garantizar la tutela judicial efectiva frente a la Administración; en *tercer lugar*, sobre la evolución del proceso contencioso administrativo contra los actos administrativos, y la ampliación de las pretensiones de condena y amparo, mediante la tendencia hacia la universalidad del control contencioso administrativo de todos los actos administrativos; en *cuarto lugar*, sobre la ampliación respecto de los procesos contencioso administrativos de las demandas de condena y reparación, y sobre los contratos públicos, las omisiones y las vías de hecho; y en *quinto*, sobre las medidas cautelares en los procesos contencioso administrativos.[34]

I. LA ESPECIALIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

La primera tendencia que permite identificar a la Jurisdicción Contencioso Administrativa en América Latina, es la de su especialización manifestada en la creación de tribunales específicos que la conforman, de manera que salvo en países que recibieron desde comienzos del siglo XIX influencias directas del sistema judicial norteamericano de *judicial review*, como **Argentina** y **Brasil**, en los cuales las competencias contencioso administrativas se atribuyen a tribunales de la jurisdicción ordinaria, en los demás, salvo el caso disidente de **Chile**, donde también conocer de la materia contencioso administrativa los tribunales ordinarios, la competencia contencioso administrativa se especializó sea atribuyéndosela a la Corte Suprema, sea creando tribunales especializados para el control de la actividad de la Administración.

Esta especialización orgánica, además, dio origen a la constitucionalización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y a la codificación de la legislación especial sobre la materia, que son las otras características derivadas de la especialización del contencioso administrativo.

Este es el caso del **Perú**, donde la justicia administrativa está asignada a una Jurisdicción Contencioso Administrativa integrada separadamente del orden judicial ordinario.

En tal sentido, de conformidad con el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, (Decreto Supremo Nº 013-2008-JUS) de 2008, se establecen como principio general de la organización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que la competencia territorial para conocer el proceso contencioso administrativo en primera instancia, corresponde al Juez en lo contencioso administrativo del lugar del domicilio del demandado o del lugar donde se produjo la actuación materia de la demanda o el silencio administrativo (art. 12); y en cuanto a la competencia funcional para conocer el proceso contencioso administrativo en primera instancia, corresponde al Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo.

En estos casos, "cuando el objeto de la demanda verse sobre una actuación del Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores, Tribunal

---

Administrativo, Buenos Aires, 2005, pp. 3-32; y en revista *Juris Dictio*, Revista del Colegio de Jurisprudencia, Nº 9, oct. 2005, pp. 91-103.

34 Sobre estos avances y tendencias me referí en los libros: Allan R. Brewer-Carías, *Leyes de lo contencioso administrativo en América Latina. Con un estudio preliminar sobre la justicia administrativa en el derecho comparado latinoamericano,* Colección Derecho Público Iberoamericano, No. 7, Editorial Jurídica Venezolana, 2019; y Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Administrativa en América Latina*, Editorial Olejnik, Santiago, 2019.

Fiscal, Tribunal del INDECOPI, Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado, Consejo de Minería, Tribunal Registral, Tribunal de Servicio Civil y los denominados Tribunales de Organismos Reguladores," se le atribuye competencia en primera instancia, a la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior respectiva. En este caso, la Sala Civil de la Corte Suprema resuelve en apelación y la Sala Constitucional y Social en casación, si fuera el caso (Art. 11). En todo caso en los lugares donde no exista Juez o Sala especializada en lo Contencioso Administrativo, es competente el Juez en lo Civil o el Juez Mixto en su caso, o la Sala Civil correspondiente (reforma por Ley N° 29364, de 2009).[35]

Esta especialización, por lo demás, ha dado origen a la *constitucionalización* del contencioso administrativo, para lo cual el artículo 148 de la Constitución del Perú estableció el principio de que "las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa," lo que se complementa además, con la regulación, dentro de las garantías constitucionales en **el** artículo 200.6, a la denominada "Acción de Cumplimiento," que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.

II. LA CONFIGURACIÓN DEL CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO COMO SISTEMA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

1. *Los procesos contencioso administrativos para garantizar la tutela judicial efectiva frente a la Administración*

La segunda tendencia en el desarrollo de la Justicia Administrativa en América Latina, ha sido la de su progresiva transformación, al pasar de estar a cargo de una jurisdicción concebida inicialmente solo para juzgar la legalidad de los actos administrativos, a ser una Jurisdicción universal resultado de la "universalidad de la jurisdicción,"[36] que tiene a su cargo asegurar la tutela judicial efectiva de los derechos subjetivos e intereses legítimos o colectivos de las personas frente a cualquier "comportamiento ilícito"[37] en las actuaciones de la Administración Pública, cualquiera que sea la forma de su actuación o de su omisión,[38]en procesos judiciales que dejaron de ser objetivos y están caracterizados por su subjetividad.

---

35 Véase Jorge Danós Ordoñez, "El proceso contencioso administrativo y el proceso de amparo como instrumentos de protección de las personas frente a la actuación administrativa en el régimen jurídico peruano," en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, 'Maria del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, pp. 856 ss.

36 Véase Javier Barnes, "Las transformaciones del derecho administrativo contemporáneo. Algunas consecuencias sobre el control judicial de la acción administrativa," en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, p. 30

37 Como se expresó respecto de la reforma de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998 en España, por José Luis Meilán Gil y Marta García Pérez, "Una visión actual de la justicia administrativa en España," en *La jurisdicción contencioso administrativa en Iberoamérica* (Coordinadores: Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Marta García Pérez), Colección Derecho Público Iberoamericano, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, pp. 213, 216.

38 Véase Juan Carlos Cassagne, "El principio de la tutela judicial efectiva," en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo I, p. 44.

Como se resumió en la Exposición de Motivos del Texto Único refundido de la Ley peruana que regula el proceso Contencioso Administrativo, éste se configura en la actualidad como un proceso "de carácter subjetivo de modo que el juez no se limita a efectuar un mero control de legalidad de los actos administrativos, sino que asume que su rol es la protección y la satisfacción de los derechos e intereses de los demandantes afectados por la actuación administrativa;"[39] a cuyo efecto en el artículo 1 del Texto Único se precisa que:

> *Artículo 1*. Finalidad La acción contencioso administrativa prevista en el Artículo 148 de la Constitución Política 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.[40]

Se complementa esta tendencia, con la asignación especifica a los tribunales contencioso administrativo del ejercicio del control difuso de constitucionalidad en el artículo 9 de la Ley, que prescribe:

"Artículo 9.- Facultades del Órgano Jurisdiccional**.** Son facultades del órgano jurisdiccional las siguientes:

> "En aplicación de lo dispuesto en los Artículos 51 y 138 de la Constitución Política del Perú, el proceso contencioso administrativo procede aún en caso de que la actuación impugnada se base en la aplicación de una norma que transgreda el ordenamiento jurídico. En este supuesto, la inaplicación de la norma se apreciará en el mismo proceso."

Estas normas constitucionales disponen:

El artículo 51, que:

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

Y el artículo 138 que:

> "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."

2. La ampliación de los procesos contencioso administrativos para controlar las actuaciones administrativas cumplidas fuera del ámbito de la organización del Estado

Otro aspecto a destacar del sistema contencioso para asegurar la tutela judicial efectiva, es la previsión expresa de que también están sujetas al control contencioso administrativo, no solo las actuaciones de los órganos de la Administración Pública, sino las "personas

---

39 Véase Víctor Sebastián Baca Oneto, "Las pretensiones como objeto del proceso contencioso administrativo en el derecho peruano," en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, p. 647.

40 *Idem*., p. Tomo II, 644.

jurídicas bajo el régimen de derecho privado que presten servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado" (art. 15.7).[41]

3. *El derecho constitucional de acceso a la justicia y las condiciones de legitimidad y de agotamiento de la vía administrativa para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa*

En el Perú puede decirse que rigen los principios generales en materia de acceso a la jurisdicción, en cuanto a la legitimación activa y al agotamiento de la víua administrativa, enriquecidos con la regulación expresa del acceso a la justicia para la protección de intereses colectivos o difusos.

A. Sobre la legitimación activa

En cuanto a la legitimación activa en materia de acciones de nulidad contra los actos administrativos, en el Perú se regula la materia dando acceso a la jurisdicción a las personas que sean titulares de una situación jurídica sustancial protegida por el ordenamiento. Así lo establece el artículo 13 de la Ley al indicar sobre la "legitimidad para obrar activa," que:

> "Tiene legitimidad para obrar activa quien afirme ser titular de la situación jurídica sustancial protegida que haya sido o esté siendo vulnerada por la actuación administrativa impugnable materia del proceso."

B. Sobre la defensa de los intereses colectivos y difusos

En el Perú se ha admitido también la legitimación activa amplia en las acciones de nulidad cuando se trata de la defensa de derechos e intereses colectivos y difusos, al establecerse materialmente una acción popular, indicándose en el Texto Único de la Ley de lo contencioso administrativa que la legitimación se otorga a cualquier persona (art. 14), cuando se trata de la "tutela de intereses difusos," indicándose que:

> Cuando la actuación impugnable de la administración pública vulnere o amenace un interés difuso, tendrán legitimidad para iniciar el proceso contencioso administrativo:
>
> 1.El Ministerio Público, que en estos casos actúa como parte.
>
> 2.El Defensor del Pueblo.
>
> 3.Cualquier persona natural o jurídica.

C. Sobre la legitimación pasiva

Sobre el tema de la legitimación en el contencioso administrativo, en el caso del Perú debe mencionarse por su novedad, la enumeración que trae el artículo 15 de la Ley sobre la necesidad de identificar específicamente que la demanda contencioso administrativa, la entidad contra la cual se dirige la acción, así: :

> "1. La entidad administrativa que expidió en última instancia el acto o la declaración administrativa impugnada.
>
> 2. La entidad administrativa cuyo silencio, inercia u omisión es objeto del proceso.
>
> 3. La entidad administrativa cuyo acto u omisión produjo daños y su resarcimiento es discutido en el proceso.

41 Véase en Víctor Sebastián Baca Oneto, "Las pretensiones como objeto del proceso contencioso administrativo en el derecho peruano," en *Contenciosos - Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, p. 645.

4. La entidad administrativa y el particular que participaron en un procedimiento administrativo trilateral.

5. El particular titular de los derechos declarados por el acto cuya nulidad pretenda la entidad administrativa que lo expidió en el supuesto previsto en el segundo párrafo del Artículo 13 de la presente Ley.

6. La entidad administrativa que expidió el acto y la persona en cuyo favor se deriven derechos de la actuación impugnada en el supuesto previsto en el segundo párrafo del Artículo 13 de la presente Ley.

7. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que presten servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado están incluidas en los supuestos previstos precedentemente, según corresponda.

D. Sobre el tema del agotamiento de la vía administrativa

En cuanto a la garantía de acceso a la justicia, si bien en otros países se identifica cierta flexibilidad en cuanto a los requisitos de acceso en materia contencioso administrativa, puede decirse que en el Perú se sigue el esquema tradicional de exigir que el acto administrativo impugnado haya causado estado, al disponer el artículo 20 de Texto Único sobre la ley del Contencioso Administrativo, , aun cuando previendo algunas excepciones (art. 21), que:

> "es requisito para la procedencia de la demanda, el agotamiento de la vía administrativa conforme a las reglas establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo General o por normas especiales.[42]

III. SOBRE EL OBJETO Y DE LAS PRETENSIONES DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La consecuencia de la progresiva ampliación del contencioso administrativo para asegurar la tutela judicial efectiva frente a las actuaciones de la Administración, en líneas generales puede decirse que ha dado lugar en materia del proceso contencioso administrativo contra los actos administrativos, a dos tendencias: por una parte, la universalidad del control cuando se trata de actos administrativos cualquiera sea el motivo de ilegalidad o inconstitucionalidad, de manera que no pueden haber actos excluidos de control judicial; y por la otra la tendencia hacia la ampliación de las pretensiones que se pueden formular respecto de los actos administrativos que van más allá de las pretensiones que involucran la anulación de los actos administrativos.

1. El contencioso administrativo de anulación de los actos administrativos

En el **Perú**, el artículo 4 del Texto Único de la Ley del contencioso administrativo al referirse a las "actuaciones administrativas impugnables," además de indicar que "procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas," especifica entre ellas, "los actos administrativos y cualquier otra declaración administrativa,"

42 Véase Jorge Danós Ordoñez, "El proceso contencioso administrativo y el proceso de amparo como instrumentos de protección de las personas frente a la actuación administrativa en el régimen jurídico peruano," en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, p. 853.

"el silencio administrativo," donde se pueden incluir los actos administrativos tácitos o presuntos derivados del mismo.[43]

Consecuentemente, el artículo 5.1 de la Ley al referirse a las pretensiones que pueden plantearse en el proceso contencioso administrativo, identifica las que tienen por objeto de obtener "la declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos," y el "reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines."

2. Las pretensiones de amparo constitucional contra los actos administrativos

En el Perú, como la mayoría de los países, embargo, el amparo contra los actos administrativos se presenta como un proceso autónomo de las libertades y derechos, previsto en la Constitución, es decir, se regula el proceso de amparo para la tutela de los derechos de las personas frente a actuaciones administrativas.44

3. El proceso contencioso administrativo de nulidad de los actos administrativos iniciado por la propia Administración: el proceso de lesividad

Siendo el principio general en todas las legislaciones latinoamericanas de procedimientos administrativos, el de la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores de derechos a favor de particulares, excepto en los casos de nulidad absoluta o de pleno derecho, en algunos sistemas contencioso administrativos se ha desarrollado, siguiendo la tradición española, el proceso contencioso administrativo contra los actos administrativos denominado de l*esividad*, en el cual la pretensión de nulidad es formulada por la propia Administración Pública emisora del acto impugnado.

En este sentido, en América latina es de destacar precisamente el caso específico del **Perú**, donde el artículo 13 del Texto Único refundido de la Ley sobre el contencioso administrativo, al referirse a la legitimación activa en los procesos de nulidad de los actos administrativos, dispone que:

> "También tiene legitimidad para obrar activa la entidad pública facultada por ley para impugnar cualquier actuación administrativa que declare derechos subjetivos; previa expedición de resolución motivada en la que se identifique el agravio que aquella produce a la legalidad administrativa y al interés público, y siempre que haya vencido el plazo para que la entidad que expidió el acto declare su nulidad de oficio en sede administrativa."[45]

---

43 Véase Víctor Sebastián Baca Oneto, "Las pretensiones como objeto del proceso contencioso administrativo en el derecho peruano," en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, pp. 648 ss.

44 Véase Jorge Danós Ordoñez, "El proceso contencioso administrativo y el proceso de amparo como instrumentos de protección de las personas frente a la actuación administrativa en el régimen jurídico peruano," en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, p 865.

45 Véase Juan Carlos Morón Urbina, "El proceso contencioso de lesividad: catorce años después de su incorporación en el derecho peruano," en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, p 716 ss.

IV. LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS, MÁS ALLÁ DEL CONTROL RESPECTO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

En general el América Latina, puede decirse que se ha superado la estricta asociación del proceso contencioso administrativo con el proceso de anulación de los actos administrativos, como fue en sus orígenes, incorporándose dentro del ámbito contencioso administrativo el proceso de las demandas de condena contra la Administración en las cuales no se plantea la nulidad de actos administrativos, incluyendo el contencioso de los contratos administrativos, y el contencioso respecto de las carencias administrativas, y las acciones contra las vías de hecho administrativas.

1. El proceso contencioso administrativo de las demandas de condena y reparación

En tal sentido el **Perú**, en el artículo 5.2 y 5.5 del texto Único sobre la Ley de lo contencioso administrativo se especifica que en el proceso contencioso administrativo, mucho más allá que las solas pretensiones de anula ción de actos administrativos, se pueden plantear pretensiones con el objeto de obtener "el reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines," así como "la indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnable, conforme al artículo 238 de la Ley Nº 27444, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores."

2. *El proceso contencioso administrativo de los contratos públicos*

A pesar de que se trata también de un contencioso de las demandas de condena contra la Administración, en la mayoría de las leyes de América Hispana se identifica el contencioso administrativo de los contratos públicos, atribuyéndose competencia específica a los tribunales contencioso administrativos para conocer de todas las pretensiones sobre los mismos.

También es el caso del **Perú**, donde el artículo 4.5 del Texto Único de la Ley del contencioso administrativo, al describir las actuaciones impugnables, e indicar que procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas, específica:

> "5. Las actuaciones u omisiones de la administración pública respecto de la validez, eficacia, ejecución o interpretación de los contratos de la administración pública, con excepción de los casos en que es obligatorio o se decida, conforme a ley, someter a conciliación o arbitraje la controversia."[46]

3. El proceso contencioso administrativo contra la carencia, omisión o abstención de la Administración

Otro de los procesos contencioso administrativos que en las últimas décadas se ha regulado en la mayoría de las leyes sobre la materia, ha sido el proceso contencioso administrativo contra la carencia, la omisión o la abstención de la Administración Púbica.

En el **Perú**, el artículo 4.2 del Texto Único de la Ley del contencioso administrativo, al referirse a las "actuaciones administrativas impugnables," además de indicar que "procede la

46 Véase Víctor Sebastián Baca Oneto, "Las pretensiones como objeto del proceso contencioso administrativo en el derecho peruano," en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, p. 643 ss.

demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas," especifica entre ellas, "la inercia y cualquier otra omisión de la administración pública."[47]

Por ello, en el artículo 5.4 de la ley, al regularse las pretensiones, dispone que en el proceso contencioso administrativo se pueden plantear pretensiones con el objeto de que "se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme."

4. El proceso contencioso administrativo contra las vías de hecho y las actuaciones materiales de la Administración

Otra de las tendencias que pueden destacarse en relación con las regulaciones sobre lo contencioso administrativo en los países hispanoamericanos, abandonando la vinculación con el acto administrativo otrora único objeto de los recursos, ha sido la regulación del proceso contencioso administrativo contra las vías de hecho o las actuaciones materiales de la Administración, en cuyos casos, precisamente no está en juego un acto administrativo.

En sentido similar, en el **Perú**, los artículos 4.3 y 4.4 del texto Único de la Ley sobre el contencioso administrativo, entre las "actuaciones impugnables," al disponer que "procede la demanda contra toda actuación realizada en ejercicio de potestades administrativas," enumeran como impugnables en el proceso contencioso administrativo, tanto "la actuación material que no se sustenta en acto administrativo," como "la actuación material de ejecución de actos administrativos que transgrede principios o normas del ordenamiento jurídico."[48]

Por tanto, entre las pretensiones que pueden plantearse en el proceso contencioso administrativo, conforme al artículo 5.3 de la Ley están aquellas que tiene por objeto obtener "la declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo."

V. LA POTESTAD CAUTELAR EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, MÁS ALLÁ DE LA SUSPENSIÓN DE EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Por último, otra de las tendencias que se aprecia en el desarrollo del proceso contencioso administrativo en América Latina, igualmente para garantizar una tutela judicial efectiva de los administrados frente a la Administración, ha sido la progresiva ampliación del poder cautelar del juez, abriéndose así una amplia gama de medidas cautelares más allá de la clásica medida de suspensión de los efectos de los actos administrativos de efectos particulares impugnados.

Igualmente, en el **Perú**, en el artículo 38 del Texto único refundido de la Ley de lo Contencioso Administrativo, se dispone el poder del juez de dictar medidas cautelares antes de iniciado un proceso o dentro de éste, "siempre que se destine a asegurar la eficacia de la decisión definitiva," siguiéndose en general las previsiones del Código Procesal Civil con las

---

47 Véase Víctor Sebastián Baca Oneto, "Las pretensiones como objeto del proceso contencioso administrativo en el derecho peruano," en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, pp. 643 ss.

48 Véase Víctor Sebastián Baca Oneto, "Las pretensiones como objeto del proceso contencioso administrativo en el derecho peruano," en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, pp. 648 ss.

especificaciones establecidas en la Ley,[49] siendo "especialmente procedentes en el proceso contencioso administrativo las medidas cautelares de innovar y de no innovar" (art. 41).

Conforme al artículo 39 de la misma Ley, las medidas cautelares se deben dictar "en la forma que fuera solicitada o en cualquier otra forma que se considere adecuada para lograr la eficacia de la decisión definitiva, siempre que de los fundamentos expuestos por el demandante:"

> "1. Se considere verosímil el derecho invocado. Para tal efecto, se deberá ponderar la proporcionalidad entre la eventual afectación que causaría al interés público o a terceros la medida cautelar y, el perjuicio que causa al recurrente la eficacia inmediata de la actuación impugnable.
>
> 2. Se considere necesaria la emisión de una decisión preventiva por constituir peligro la demora del proceso, o por cualquier otra razón justificable. No es exigible este requisito cuando se trate de pretensiones relacionadas con el contenido esencial del derecho a la pensión.
>
> 3. Se estime que resulte adecuada para garantizar la eficacia de la pretensión."

En la Ley, en ésta forma, se han incorporado los clásicos principios a ser analizados por el Juez para dictar las medidas cautelares: en primer lugar el *fumus boni iuris*, con el objeto de concretar la presunción grave de violación o amenaza de violación del derecho alegado por el demandante; y en segundo lugar, el *periculum in mora*, con el objeto de preservarse la situación existente, ante el riesgo inminente de que pueda causarse un perjuicio irreparable en la definitiva si el acto se ejecuta.

Nueva York, mayo 2026

---

49 Véase Ramón Huapaya Tapia, "Criterios para la adopción de medidas cautelares en la normativa que regula el proceso contencioso administrativo en el per (En particular el requisito de ponderación entre la verosimilitud del derecho y el interés legítimo," en *Contenciosos Administrativos en Iberoamérica, XIV FIDA, San Juan Puerto Rico*, (Coordinadores: Jaime Rodríguez Arana, William Vázquez Irizarry, María del Carmen Rodríguez Martín-Retortillo), Universidad de Puerto Rico, San Juan 2015, Tomo II, pp. 910 ss.