

EL ACTO ADMINISTRATIVO – EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y VIGENCIA ACTUAL

**POR: Dr. MARCO A. CABRERA VASQUEZ.
BACH. Ps. OSCAR SALAZAR BARRIGA**

SUMARIO: INTRODUCCIÓN; 1. EVOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL PERÚ; 1.1. ETAPA DE CONCENTRACIÓN PROCEDIMENTAL; 1.2. ETAPA DE DISPERSIÓN PROCEDIMENTAL; 2. CONCEPTOS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CON EL ACTO ADMINISTRATIVO; 3. LEY Nº 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL; A: PRINCIPALES ASPECTOS DE LA LEY; B. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO; C. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS; D: RELACIÓN ACTO JURÍDICO – ACTO ADMINISTRATIVO; E. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS; F: OBJETO O CONTENIDO; G. PROCEDIMIENTO REGULAR; H: MOTIVACIÓN; I: FINALIDAD PÚBLICA; J: FIN LÍCITO; K: FORMACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS; 4: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.; NOTAS. BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCIÓN

La Administración Pública es la organización a través de la cual se realiza la función de gobierno y se desarrollan las actividades productivas de bienes y servicios que el Estado tiene a su cargo. El cumplimiento de los deberes primordiales del Estado, requiere el apoyo de la Administración Pública y ésta como tal tiene el soporte de su potencial humano que son los funcionarios y servidores públicos, con cuyo concurso es viable alcanzar los fines y objetivos que la Constitución Política del Perú ha prefijado.

Los fines del Estado se realizan a través de su propia actividad, se establece que la concreción de éstos son los fines de los individuos: el bienestar común, el cual se manifiesta en actividades relativas a la afirmación de su propia existencia, a la seguridad y desenvolvimiento de su poder, así como establecer el derecho y ampararlo, y favorecer la cultura; es así como

existen fines de orden general - bien común -, y de orden particular, se hace referencia según las necesidades y condiciones de cada país. (1) Antes de abordar plenamente el tema del acto administrativo, es necesario examinar, con detenimiento, el procedimiento administrativo; porque si nos referimos al acto definido 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"(2), debemos tomar en cuenta que éste se inicia ya sea a petición de parte o de oficio.

Por la forma de manifestación de la voluntad, el acto administrativo es un acto simple, en el que interviene una sola voluntad, es decir, la voluntad unilateral de la administración.

(*) Profesor Principal de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencia Política UNMSM.



Los actos administrativos por esencia tienen una característica, cual es la unilateralidad, la cual los hace diferentes de las otras actividades de la administración pública o estatal, y en particular de los contratos administrativos o estatales que son de naturaleza jurídica bilateral.

En el acto, a diferencia del contrato, no tiene por qué darse necesariamente la concurrencia de dos o más voluntades para que se determine que es o no acto administrativo. La administración puede imponer sus decisiones jurídicas o actos, aún sin la participación o intervención de los particulares o los destinatarios de una decisión, puesto que esta circunstancia está avalada y protegida por el ordenamiento jurídico vigente, quizá por ello, se diga con gran acierto que la unilateralidad de la decisión es una de las potestades o privilegios más visibles que tiene hoy en día la administración pública o estatal en el derecho público universal.

Por ello, se dice que el acto administrativo constituye una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. El acto administrativo unilateral puede ser también un acto o regla, como el reglamento, o un acto condición, o un acto subjetivo. Los reglamentos, aún cuando son actos unilaterales, no producen efectos jurídicos directos ni individuales.

Sin embargo, también existen los actos bilaterales y el acto plurilateral colectivo. Los actos bilaterales, pueden ser:

- a) Bilaterales en su formación y unilaterales en sus efectos (Ejemplo: el acto administrativo que concede una jubilación anticipada o permiso de uso especial del dominio público); y
- b) Bilaterales en su formación y sus efectos (Ejemplo: los contratos)

El acto plurilateral colectivo aparece principalmente bajo la forma de los debates de las asambleas administrativas.

Quiere decir que, previamente al acto, se dan una serie de pasos y de acopio de información que instruyen y sustentan el procedimiento, para que aquél esté debidamente motivado y contenga

los fundamentos de hecho y de derecho que correspondan.

Al mismo tiempo, una cabal comprensión del procedimiento administrativo requiere un breve examen de su historia en nuestro país, por lo que esta exposición se inicia con dicho tópic.

1. EVOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL PERÚ

En los inicios de la República, no existían en el Perú las nociones de procedimiento administrativo y de acto administrativo. Como consecuencia de ello, durante muchos años la Administración Pública tramitó los expedientes en forma desordenada y empírica. A falta de una norma procesal genérica en cada institución, los funcionarios seguían prácticas administrativas inconexas y heterogéneas, empleando los criterios generales del procedimiento civil común.

Las entidades públicas trabajaban en forma aislada, regulando los procedimientos por la costumbre o por actos rara vez publicados o de difícil obtención. En consecuencia, los intereses de los particulares se hallaban desamparados en los casos en que eran heridos por actos arbitrarios de la administración.

Las principales causas para ello, eran la deficiencia y el desorden de la legislación que normaba los actos administrativos. Como consecuencia de dicha situación, las autoridades se excedían en sus atribuciones, contribuyendo a la inseguridad de los derechos de los particulares en sus relaciones con la Administración Pública. Sin embargo, como un atisbo de lograr un cambio, el 14 de enero de 1843, se dio un Decreto Supremo que disponía que en las solicitudes debiera indicarse el nombre completo, tratando de erradicar de esta forma el abuso de presentar recursos y dirigir comunicaciones firmándose sólo con iniciales. Obsérvese que esta disposición estaba dirigida a obligar a los administrados, pero no corregía la actuación de la Administración.

Recién, el 21 de marzo de 1879 se emitió una Resolución Suprema dictando medidas para



Marco A. Cabrera Vásquez

evitar la paralización de la tramitación de expedientes administrativos por la demora en la evacuación de informes. Uno de los aspectos más saltantes es que, vencido el plazo, las autoridades debían resolver con informe o sin él, procediendo coactivamente a recogerlo de la persona que lo tuviera. La única excepción se daba cuando el informe fuera necesario para expedir la resolución.

Más adelante, por Resolución Suprema del 08 de agosto de 1945, se dispone que las Resoluciones en Educación Pública se expedirán debidamente motivadas, prescindiéndose de expresiones como “Estando a lo acordado”, “Por convenir al servicio” y otras análogas, por eludir éstas la justificación de la medida adoptada.

El 25 de enero de 1957, El Ministerio de Gobierno y Policía, como medida transitoria mientras se expedía el Reglamento de Procedimientos Administrativos, dictó el Decreto Supremo N° 183, orientado a acelerar los trámites en las oficinas públicas, disponiendo:

- A. El ingreso de todo documento por la Mesa de Parte de la entidad, la que debía despacharlo en el plazo máximo de 24 horas. En él, debían consignarse los datos completos del solicitante, pudiendo acreditarse un representante.
- B. Se exige firma de letrado sólo en los expedientes administrativos de carácter contencioso, denuncios o consesiones de bienes y rentas fiscales o públicas y los recursos de reconsideración y revisión.
- C. Debía usarse papel sello sexto acompañándose los timbres de ley y dos copias.
- D. Las enmendaduras y agregados debían estar salvados por firma del recurrente.
- E. Los documentos ingresados debían ser numerados y registrados por estricto orden de presentación.
- F. El plazo para subsanar no estaba establecido con claridad, señalando la normas respecto a ello “de inmediato”.
- G. El plazo para declarar en abandono un expediente era de tres (03) meses.

H. Se estableció que ningún expediente, documento o procedimiento administrativo podía ser retenido por más de ocho (08) días bajo grave responsabilidad del respectivo Jefe.

1.1. ETAPA DE CONCENTRACION PROCEDIMENTAL:

Con la aprobación del D.S. N° 006-67-SC, Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos (11.11.67) se inició la fase caracterizada por la codificación parcial del Derecho Administrativo procesal, sentando las bases para la judiciabilidad de la actuación administrativa del Estado.

CARACTERÍSTICAS:

1. Establecía, en su Artículo 34°, que el “proceso administrativo” se rige por los principios de simplicidad, celeridad y eficacia.
2. Declara la intangibilidad del expediente.
3. Establece sanciones para los servidores que causen demoras, obstaculicen, omitan emitir informes o se abstuvieran de intervenir en resolver en un proceso.
4. Establece la obligación de informar al público acerca de los fines, competencia y funcionamiento de los órganos y servicios y tramitación de expediente.
5. Autoriza el uso de formularios impresos.
6. Establece la motivación de las resoluciones.
7. Establece seis (06) meses como plazo para resolver el procedimiento administrativo.
8. Se admite originales o fotocopia legalizadas.
9. El procedimiento tiene impulsión de oficio.
10. El abandono del expediente se declara después de tres (03) meses y su reinicio implica el pago de una multa.
11. Podía darse un período de treinta (30) de prueba.
12. Establece los recursos de reconsideración, apelación y revisión.



1.2. ETAPA DE DISPERSION PROCEDIMENTAL

Cercana a la tercera década de vigencia y con una estructura estatal notoriamente sobre dimensionada, excesivamente centralizada y sobrerregulada, resultaba evidente la necesidad de la renovación del ordenamiento procesal administrativo. Con dicho fin fueron desarrolladas hasta tres vías concretas desde el año de 1985:

1° La creación a través del Decreto Supremo N° 100-85-PCM, del Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE) a cargo del Instituto Nacional de Administración Pública (I.N.A.P.), conteniendo seis líneas de acción:

- * La desconcentración y descentralización de niveles de decisión en materia de personal y recursos;
- * La simplificación de las normas y procedimientos;
- * El reordenamiento institucional;
- * La capacitación y motivación de los trabajadores públicos;
- * La participación de las organizaciones sociales y económicas en la aplicación de las políticas de Gobierno; y
- * Apoyo al desarrollo de la moralización en la función pública y la conducta ciudadana.

CARACTERÍSTICAS:

- * Estaba compuesta de una serie de declaraciones de objetivos a nivel macroadministrativo
- * Delegación de facultades a cada Sector y organismo no sectorizado para que formularan sus respectivos programas sectoriales,
- * El Instituto Nacional de Administración Pública tenía la responsabilidad de la conducción, coordinación y asesoramiento sobre la materia, así como la obligación de informar periódicamente al Consejo de Ministros sobre el grado de avance del proceso.
- * Para su debida implantación fueron dictadas normas de desarrollo tales como la Resolución Jefatural N° 005-86-INAP del 07 de enero de

1986 y la Resolución Ministerial N° 032-87-PMC del 19 de Mayo de 1987.

- * Se formó una Comisión especial para la elaboración de un nuevo Reglamento de Procedimientos Administrativos.

A pesar de que el artículo 309° de la Ley N° 24767 (Ley de Presupuesto Público para 1988) otorgó fuerza de ley a PRONADE, no se logró alcanzar ninguno de los objetivos de sus líneas de acción.

2° PROYECTO DE REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (publicado en el Diario Oficial "El Peruano", edición del 01 de mayo de 1985).

Los autores del proyecto identificaron como principales problemas en la formación de la voluntad administrativa que pretendía solucionar:

- * La desigualdad del ciudadano frente a la administración y sus agentes,
- * La costumbre administrativa de no informar o desinformar al público,
- * La dificultad de acceder a los procedimientos administrativos por representación convencional,
- * La necesidad de renovación periódica de los poderes,
- * Los defectos extendidos en el proceso de notificación, y,
- * La no distinción entre anulabilidad y nulidad administrativa.

La nulidad o anulabilidad de un acto no implica la de todo el procedimiento, salvo que el acto sea fundamental en la tramitación del mismo. La nulidad del acto, implica la nulidad de los actos sucesivos en el procedimiento cuando estén vinculados a él. La nulidad parcial no alcanza a otras partes independientes del acto, ni impide los efectos para los que el acto es idóneo, salvo disposición legal en contrario.



Marco A. Cabrera Vásquez

Quien declara la nulidad, dispone la conservación de actuaciones o trámites que hubieren permanecido iguales de no haberse incurrido en el vicio.

Las causales de nulidad están referidas a los vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho. Estos vicios son 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.
3. Los actos expresos o los 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.

La nulidad será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad. La resolución que declara la nulidad, además dispondrá lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido.

La declaración de nulidad tiene los siguientes efectos:

1. La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.
2. Respecto del acto declarado nulo, los administrados no están obligados a su cumplimiento y los servidores públicos deberán oponerse a la ejecución del acto, fundando y motivando su negativa.
3. En caso de que el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer

sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto y en su caso, a la indemnización para el afectado. Por otro lado, los alcances de la nulidad, son:

1. La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.
2. La nulidad parcial del acto administrativo 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.
3. Quien declara la nulidad, dispone la conservación de aquellas actuaciones o trámites cuyo contenido hubiere permanecido igual de no haberse incurrido en el vicio.

3º PROCESO DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

Impulsado por el organismo no gubernamental Instituto Libertad y Democracia, hacia 1989, este proceso fue iniciado con la promulgación de la Ley N° 25035, Ley de Simplificación Administrativa, y sus reglamentaciones, Decretos Supremos N° 070-89-PCM del 01.SEP.89 y 002-90-PCM del 09.ENE.90. Uno de los más importantes aportes de la Ley d Simplificación Administrativa es del Principio de Presunción de Veracidad.

“La aplicación de este principio es el acto de fe que la administración realiza a favor del ciudadano con la finalidad de aliviar la carga de inútiles papeles y costosas e innecesarias diligencias. En virtud del mismo se tienen por ciertos, auténticos y veraces los documentos y declaraciones efectuados por los particulares en un procedimiento administrativa. Este principio tiene su correlato en el de controles posteriores por el cual la administración pública verifica - al muestreo - las declaraciones efectuadas por los particulares en busca de aquellos documentos o testimonios fraguados que



ameriten declarar la nulidad de la autorización obtenida con faltamiento a la verdad y el inicio de las acciones legales para declarar la nulidad de la autorización otorgada"(3)

Luego, fue profundizado con la emisión de la Ley Marco de la Inversión Privada (Decreto Legislativo N° 757), cuyo Título IV denominado "De la Seguridad Jurídica de las Inversiones en Materia Administrativa", contiene normas aplicables a cualquier procedimiento a seguirse ante cualquier autoridad del Estado por los inversionistas y empresas nacionales y extranjeras. Establece derechos, garantías y obligaciones incursas en las relaciones procesales que surjan entre la Administración Pública y los usuarios-inversionistas. Entre otras medidas, cancela a las empresas del Estado las atribuciones propias de la Administración Pública; lo cual incluye la prejudicialidad de la vía administrativa; crea el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) como documento de carácter descriptivo, informativo y orientador hacia los usuarios acerca de los servicios que prestan las entidades de la Administración Pública en asuntos de su competencia; establece la procedencia de entregar copias simples en vez de documentos y de formatos originales, salvo que éstos sean gratuitos y disponibles; extiende la presunción de veracidad a todo documento a ser presentado en un procedimiento administrativo; establece el principio de legalidad procesal administrativa, por el cual sólo mediante Decreto Supremo, Decreto Ejecutivo Regional u Ordenanza municipal pueden ser creados trámites y requisitos; aprobación automática de solicitudes como regla; excepcional y motivadamente existirán procedimientos de evaluación previa; etc. A los principios de Simplicidad, Celeridad y Eficacia, la Ley N° 25035, Ley de Simplificación Administrativa, la Ley le añade el de Presunción de Veracidad.

2. CONCEPTOS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CON EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1. PRETENSIÓN.- Afirmación de la existencia de un interés o derecho (sustantivo) y exigencia de su satisfacción, con la eventual subordinación del interés o derechos ajenos. Toda pretensión tiende a obtener una resolución.

Ejemplos:

- a. Petición de autorización de apertura de una bodega.
- b. Petición de designación de Jurado Ad-hoc.
- c. Petición de acumulación de tiempo de servicios prestados a otra entidad pública.

2. PROCESO.- Secuencia de actos destinados a lograr una decisión inobjetable de autoridad judicial. Se caracteriza por: la prueba (confesión, juramento, instrumento, inspección, peritaje, etc.); acto jurisdiccional (sentencia) y la cosa juzgada (que da firmeza al acto jurisdiccional)

- a. Proceso Penal
- b. Proceso Civil.

3. PROCEDIMIENTO.- Secuencia de actos que se ejecutan progresivamente dentro de la actividad del Estado, y que se resuelve mediante **acto administrativo.**

El procedimiento se clasifica en:

A. Procedimiento técnico o de gestión.- Preparación de leyes, reglamentos, proyección de obras o servicios públicos. Ejemplos:

- a. Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
- b. Reglamento de Organización y Funciones (R.O.F.) de la UNMSM.
- c. Reparación de pistas y veredas.

B. Administrativo sensu stricto.- Vínculo Estado – administrado.

- a. Petición de Pensión de Sobreviviente.
- b. Petición de emisión de certificados de estudios.

C. Disciplinario.- Investiga y sanciona las faltas administrativas cometidas por los funcionarios y servidores públicos. Tiene sustancia penal y se admite la prueba declarativa, equivalente a la confesión, a fin de captar elementos valorativos.



Marco A. Cabrera Vásquez

- a. Proceso administrativo por inasistencias injustificadas.
- b. Proceso administrativo por omisión de cumplimiento de función.

4. ESCRITO.- Toda petición que se formula por escrito y que contiene la información personal (generales de ley) y los fundamentos de hecho y de derecho.

- a. Solicitud.
- b. Formulario Único de Trámites (F.U.T.)
- c. Respuesta a la Administración respecto a un pedido de información.

5. RECURSO.- Medio impugnativo de una resolución que tratamos de invalidar o modificar. Son cuasi contenciosos.

(La queja es un también un recurso, pero no de naturaleza impugnativa, sino de reclamo contra la ausencia del debido proceso o la demora injustificada que pudiera afectar al derecho del administrado) Ejemplos:

- a. Recurso de Reconsideración adjuntando Constancia de Haberes y Descuentos, que no se encontraba en el expediente (prueba nueva)
- b. Recurso de Apelación por haberse aplicado un artículo equivocado de la norma en que se basa el acto administrativo.

6. COMPETENCIA.- El conjunto de facultades y obligaciones que un órgano estatal puede y debe ejercer legítimamente. Debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano competente, salvo casos de delegación, sustitución o avocación. Debe 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 deliberaciones indispensables para su emisión.

Ejemplos:

- a. El Jefe de la Oficina General de Personal es la autoridad competente para resolver, vía Resolución Jefatural, los asuntos relacionados con los derechos, intereses y

obligaciones de los servidores.

- b. El Decano de la Facultad es autoridad competente para suscribir el acto administrativo que efectiviza el acuerdo del Consejo de Facultad sobre Promociones Docentes.
- c. La decisión de una empresa de telefonía de atender o no el reclamo de un cliente.

7. PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS.-

Actos administrativos, que al resolver casos particulares, interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, mientras dicha interpretación no sea modificada.

Ejemplo:

Se admiten fotocopias simples de Partidas de nacimiento, matrimonio o defunción, cuando estos documentos fueron presentados para otro procedimiento anterior, siempre que, dependiendo del procedimiento, la Ley no establezca otras condiciones, como fecha de emisión.

Una condición para el trámite de Pensión de Sobreviviente Viudez, es que la Partida de Matrimonio haya sido expedida con fecha posterior al fallecimiento, debido a que existe la posibilidad que antes del deceso del servidor, se haya dado una sentencia de divorcio, por lo que ya no cabría la pensión solicitada.

8. ACTO ADMINISTRATIVO.- 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.

Ejemplo: Resolución que autoriza una licencia sin goce de haber por asuntos particulares.

9. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

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.



Se clasifican en:

- A. Procedimientos de aprobación automática.
- B. Procedimientos de evaluación previa, sujeto a:
 - a. Silencio positivo.
 - b. Silencio negativo.

El silencio se concibe legalmente no como un privilegio de la Administración, sino como un instrumento a favor del ciudadano. Esta es la esencia del silencio, que es muy evidente en los supuestos de interpretación estimatoria, pero que es innegable, también, en los casos de efecto desestimatorio, pues evita la indefensión del particular, que ya no tiene que esperar la resolución administrativa, sino que puede poner en marcha sus medios de defensa, materializando su derecho a la tutela judicial efectiva reconocida en la Constitución.

La inactividad de la Administración ante solicitudes efectuadas por los interesados produce una lesión al derecho constitucional de petición. Con relación a ello, EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, dice:

"... ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la Ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente presumiendo que, a ciertos efectos, dicha voluntad se ha producido con un contenido, bien negativo o desestimatorio, bien positivo o afirmativo ..."(4)

El fundamento del silencio administrativo, para GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, es "... permitir a los interesados el acceso a la instancia siguiente y, finalmente, a la vía jurisdiccional .. el fundamento del silencio negativo hay que buscarlo en el carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es decir, en la exigencia de un acto previo para poder acceder a los Tribunales ..."(5)

El silencio administrativo de efectos negativos es una garantía jurídica, que se traduce en un beneficio para el administrado, pues se permite el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, en ausencia de acto administrativo expreso que ponga fin a la vía

administrativa.

Con relación al silencio administrativo negativo, el tribunal Constitucional, en la sentencia, del 05 el enero de 2004, recaída en el Expediente N° EXP. N.° 3246-2003-AA/TC, Ayacucho, Marino Aguirre Morales, señaló:

2. "Los procedimientos administrativos que por exigencia legal deban iniciar los administrados, están sujetos al silencio negativo cuando la solicitud verse sobre el patrimonio histórico cultural de la Nación, de acuerdo al numeral 34.1.1 del artículo 34° y al artículo 35° de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; debiendo considerarse, para tales efectos, que el plazo máximo del procedimiento administrativo no puede exceder de 30 días contados desde el inicio del procedimiento. Asimismo, de acuerdo al artículo 188°, numeral 188.3, de la norma precitada, se entiende que los efectos del silencio administrativo negativo tienen por objeto habilitar al administrado para que interponga los recursos impugnativos y las acciones judiciales pertinentes (como es el caso); por ello, aun cuando opere el silencio administrativo negativo, la Administración mantiene la obligación de resolver, bajo responsabilidad, hasta que el asunto haya sido sometido a conocimiento de una autoridad jurisdiccional, o el administrado haya hecho uso de los recursos administrativos respectivos.

3. El propósito del silencio administrativo negativo –a diferencia del silencio positivo que sí genera un acto presunto de la Administración– es combatir la demora de la Administración en cumplir su deber de resolver, por lo que, no se trata, per se, de un acto desestimatorio, sino de uno cuya pretensión es que, una vez operado, el administrado tenga expedito su derecho para acudir a la vía judicial. (Véase AV. Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos. Ara Editores. Pág. 71 a 73). Por ello, si bien al optarse por la vía judicial, en principio la Administración se encontraría exenta de resolver lo planteado por el recurrente, también es cierto que lo solicitado a través del amparo exige que la Administración notifique su respuesta, derecho que le corresponde de acuerdo al numeral 20)



Marco A. Cabrera Vásquez

del artículo 2º de la Constitución, motivo por el cual resulta fundada la presente acción.”

En el silencio de efectos positivos, la falta de respuesta de la Administración da lugar a considerar que la solicitud interpuesta ha sido aceptada. En ese caso, la justificación del silencio responde a la necesidad "... de dar agilidad administrativa a determinados sectores (que pueden ser concebidos con una mayor o menor amplitud), evitando los perniciosos efectos que la desidia de la Administración puede tener sobre la operatividad de dichos sectores o ámbitos ..." (6).

Respecto del silencio administrativo de efectos negativos, la doctrina se divide entre quienes sostienen que se trata de un acto presunto, de un acto tácito, o simplemente, de una ficción de pronunciamiento. Esta última posición parece más razonable, si se toma en consideración que, aún bajo los efectos del silencio, la Administración tiene la obligación de decidir expresamente la solicitud o recurso interpuesto. El silencio administrativo positivo, por el contrario, suele ser considerado un acto tácito, y de allí que, como refiere BOQUERA OLIVER, las leyes que regulan silencios positivos no imponen a la Administración el deber, después de haberse producido el otorgamiento presunto, de resolver expresamente la petición del particular.

"... por eso se considera pacíficamente que el 'otorgamiento presunto' es un acto y no una ficción. Se llega a la conclusión de que la denegación presunta y el otorgamiento presunto tienen naturaleza jurídica diferente. La primera es una ficción y el segundo un acto administrativo. No puede ontológicamente ser diferente el resultado de la pasividad de la Administración, en relación con el transcurso del tiempo, cuando la ley dispone que aquella tiene valor negativo y cuando dispone que lo tiene positivo. Las leyes no cambian la naturaleza de las cosas, aunque pueden regular de manera diferente..." (7)

Cada entidad señala estos procedimientos en su

Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA, siguiendo los criterios establecidos en el presente ordenamiento.

10. ADMINISTRADO CON RESPECTO

AL PROCEDIMIENTO.- Quienes lo promueven como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, posean derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión.

Ejemplo: Todo ciudadano capaz que promueve un procedimiento ante las entidades públicas.

11. CAPACIDAD PROCESAL (Capacidad Jurídica).-

Facultad para realizar toda actuación que no le sea expresamente prohibida por algún dispositivo jurídico. Se entiende prohibido todo aquello que impida o perturbe los derechos de otros administrados o el cumplimiento de sus deberes respecto al procedimiento. El ciudadano debe ser mental e intelectualmente sano y no estar impedido por la ley para ejercer sus derechos civiles.

12. SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO.-

Administrado (sujeto activo) y Autoridad Administrativa (sujeto pasivo)

3. LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

A. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA LEY

1. Los criterios interpretativos pueden ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. No se puede aplicar en forma retroactiva
2. La sola revisión de los criterios no faculta a la revisión de oficio en sede administrativa de los actos firmes (ya resueltos)
3. Establece y hace efectiva la responsabilidad del emisor de actos inválidos.
4. Otorga a los servidores la facultad de



oponerse a la ejecución de los actos declarados nulos, fundando y motivando su negativa.

5. Si el acto viciado se hubiera consumado o sea imposible retrotraer sus efectos, ello dará lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto, además de la indemnización para el afectado.
6. A diferencia de la legislación anterior, los actos administrativos que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria, los cuales deberán ser publicados para darlos a conocer a los administrados.

La Ley establece el régimen Jurídico para la actuación de la Administración Pública.

Asimismo, extiende su ámbito de aplicación, además de todas las entidades públicas ya reconocidas, a "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". Esto último quiere decir, que están consideradas como entidades las empresas de energía eléctrica y de telefonía que recibieron el servicio público en concesión.

La actuación de la Administración Pública debe darse en función de:

- * La protección del interés general
- * La garantía de derechos e intereses de administrado

Todo ello, con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico

B. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Los principios del Procedimiento Administrativo, constituyen:

- * Criterios interpretativos para resolver cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento
- * Parámetros para la generación de otras

disposiciones administrativas de carácter general.

- * No tienen carácter taxativo.

Sin perjuicio de otros principios generales del Derecho Administrativo, la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece los siguientes:

1. Principio de legalidad.- Respeto a la Constitución, la ley y al derecho.
2. Principio del debido procedimiento.- Derecho a exponer argumentos, ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
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.
4. Principio de razonabilidad.- 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.
5. Principio de imparcialidad.- Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.
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



Marco A. Cabrera Vásquez

- 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.
7. Principio de presunción de veracidad.- En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados 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.
 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.
 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.
 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.
 11. Principio de verdad material.- La autoridad administrativa deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, adoptando todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
 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.
 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.
 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.
 15. Principio de predictibilidad.- 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.
 16. Principio de privilegio de controles posteriores.- La tramitación de los procedimientos administrativos se



sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz.

"Uno de los aspectos más novedosos de la Ley lo constituye el elenco de principios del procedimiento administrativo contenido en el artículo IV, no sólo por su extensión sino también porque al proporcionar la definición de cada uno de los referidos principios facilita al intérprete su observancia. El citado listado de principios tiene carácter meramente enunciativo, porque deja abierta la posibilidad que puedan ser aplicables otros principios generales del Derecho Administrativo, ya sea los que pueden ser extraídos de manera implícita de normas legales, los principios específicos que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa contemplados por el artículo 230° de la norma o aquellos principios administrativos que ya están consagrados expresamente en otros dispositivos administrativos especiales, como es el caso del artículo 3° de la Ley N° 26850 de contrataciones y adquisiciones del estado que dispone expresamente la aplicación a los procedimientos de selección de contratistas (licitación, concurso público, adjudicación directa, etc.) de los principios de "moralidad, libre competencia, imparcialidad, eficiencia, economía, vigencia tecnológica y trato justo e igualitario entre todos los contratistas".(8)

Por su parte, **JUAN ROJAS LEO**, señala:

"Los principios son el la base y el sustento de toda construcción y el referente para las actuaciones que se sucedan en el tiempo. La existencia de los mismos es un freno a cualquier exceso y una garantía en el logro de los resultados previamente estimados"(9)

Por lo tanto, se considera principio a las proposiciones que sitúan el origen primero de

una operación deductiva, como su condición necesaria y que no puede ser puesta en duda, sea en una esfera particular (los principios del derecho); sea de modo absoluto (los primeros principios)

Los principios son generales, porque trascienden de un precepto concreto y organizan y dan sentido a muchos, y, a la vez, porque no deben confundirse con apreciaciones singulares y particulares. Lo general, lo comunitario, es lo propio del mundo jurídico.

"El procedimiento administrativo no ha sido concebido por el legislador como una carrera de obstáculos cuya superación sea requisito necesario para la adopción de la resolución final, sino como un cauce ordenado capaz de garantizar la legalidad y el acierto de aquélla dentro del más absoluto respeto a los derechos de los particulares. Pertenece, pues, a la esencia misma de la institución la tendencia a la prosecución del camino en que el procedimiento consiste hasta llegar a esa decisión final, eficaz y justa, que constituye el objetivo al cual se ordenan todos los requisitos y trámites intermedios...en caso de duda deba resolverse esta en el sentido más favorable a la continuación del procedimiento hasta su conclusión final"(10)



ACTO ADMINISTRATIVO

CONCEPTO

ENTIDAD



ACTO ADMINISTRATIVO

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.

Los comportamientos y actividades materiales de las entidades.

NO SON ACTOS ADMINISTRATIVOS

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.

C. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Existen diversos criterios para clasificar los actos administrativos. Uno de ellos parte de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley. Es así, entonces, que los actos administrativos pueden clasificarse en dos categorías:

a) El acto obligatorio. Es aquel que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración cuando se han efectuado determinadas condiciones de hecho. En esta clase de actos, la ley determina exactamente no sólo la autoridad competente para actuar, sino también si ésta debe actuar y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa de modo de no dejar margen a la diversidad de resoluciones, según la apreciación subjetiva que el agente haga de

las circunstancias del caso. Este tipo de actos es el que en la jurisprudencia y doctrina de los Estados Unidos de América del Norte se conoce como el nombre de actos ministeriales y constituye la base del writ of mandamus.

b) El acto discrecional. Tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, o en que momento debe obrar, o cómo debe obrar o, en fin, qué contenido va a dar a su actuación. Por lo general, de los términos mismos que use la ley podrá deducirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional. Así, normalmente, cuando la ley use términos que no sean imperativos, sino permisivos o facultativos, se estará frente al otorgamiento



de un poder discrecional. Igual cosa ocurriría en todos aquellos casos en que la ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo, tales como las de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público, etcétera, lo mismo que cuando en la ley se prevean dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio.

RAFAEL DE PINA.- define el acto discrecional en los siguientes términos: "Acto de la autoridad realizado en el ejercicio de la potestad de esta naturaleza, reservada con carácter excepcional a los órganos personales de la Administración pública, para la resolución de determinado orden de cuestiones. El acto discrecional no queda fuera de la posibilidad legal de la impugnación."⁽¹¹⁾

Entre el acto obligatorio y el acto discrecional no existe una línea perfecta de separación, porque al concederse por ley facultades discrecionales a la autoridad encargada de hacer un acto, dichas facultades normalmente se refieren, más que a la realización de acto en su integridad, sólo a algunos de los elementos del mismo, tales como el motivo o el objeto del acto. De esta manera puede muy bien ocurrir que la ley otorgue discreción para juzgar si existe motivo bastante que cause la intervención de la autoridad, pero que obliga a ésta a realizar un acto determinado, una vez que discrecionalmente se ha llegado a la conclusión de que el motivo existe o por el contrario, que siendo la ley la que fije los motivos, se deje en libertad a la autoridad competente para determinar el contenido mismo de su actuación.

D. RELACIÓN ACTO JURIDICO ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto jurídico se encuentra definido en el artículo 944 del Código Civil como "...los actos voluntarios lícitos, que tengan por fin inmediato, establecer entre las personas relaciones jurídicas,

crear, modificar, transferir, conservar o aniquilar derechos"

Quiere decir que tanto el acto administrativo como el acto jurídico producen efectos jurídicos, teniendo el acto jurídico una estructura más sólida al no tener tanto margen de interpretación como ocurre con el acto administrativo.

En cuanto a las diferencias, mientras en el acto jurídico las partes establecen relaciones jurídicas en condiciones de igualdad o en coordinación, en el acto administrativo hay una subordinación del administrado o empleado o funcionario a la Administración, pudiendo darse sólo una coordinación cuando se trata de relaciones interorgánicas o interadministrativas.

E. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

a. COMPETENCIA

Deben ser emitidos por órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía. La competencia es el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente. La competencia de los órganos administrativos es el conjunto de atribuciones que en forma expresa o razonablemente implícita confieren la constitución nacional, constitución provincial, los tratados, las leyes y los reglamentos.

La competencia es improrrogable e indelegable: porque se halla establecida en interés público y surge de una norma estatal, no de la voluntad de los administrados ni del órgano administrativo. Las únicas excepciones se dan en los casos de delegación, sustitución o avocación.

b. CLASES DE COMPETENCIA

- 1) Por la materia: se refiere a las actividades que legítimamente puede desempeñar un órgano administrativo.

Según el carácter de la actividad la materia puede ser:

- * deliberativa: poder legislativo
- * ejecutiva: intendente.
- * consultiva: oficina pericial, oficina técnica, asesoría gral.



Marco A. Cabrera Vásquez

- * de control: fiscalía de estado, tribunal de cuentas de la nación.
- 2) Por territorio: comprende el ámbito espacial en el cual es legítimo el ejercicio de la función del órgano administrativo. Se relaciona este punto con las divisiones o circunscripciones administrativas del territorio del Estado. Ejemplo: Los municipios.
- 3) Por el tiempo: comprende el ámbito temporal en que es legítimo el ejercicio de la función. la competencia es por lo común permanente pero en ciertos casos el órgano puede ejercer la función sólo en un lapso determinado. Ejemplo: un juzgado del tribunal de faltas.
- 4) Por el grado: la organización administrativa se integra verticalmente. el grado es la posición o situación que ocupa el órgano dentro de la pirámide jerárquica. el inferior en grado esta subordinado al superior. la competencia en razón del grado se refiere a la posición que ocupa un órgano dentro de la ordenación jerárquica de la administración.

F. OBJETO O CONTENIDO

Deben expresar su respectivo objeto, para determinar inequívocamente sus efectos jurídicos. Debe ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente y comprender las cuestiones surgidas de la motivación. Es la materia o contenido sobre el cual se decide, certifica, valora u opina.

Es el contenido del acto. Consiste en la resolución, en las medidas concretas que dispone el acto.

El objeto debe ser:

- * LICITO: Es decir, el objeto del acto administrativo no debe ser prohibido por las normas jurídicas vigentes.
- * CIERTO:
- * POSIBLE:
- * DETERMINADO:

G. PROCEDIMIENTO REGULAR

Antes de su emisión, el acto debe ser

conformado, cumpliendo el procedimiento administrativo previsto para su generación.

H. MOTIVACIÓN

Debe ser debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. La motivación debe darse sobre las normas que sustentan el procedimiento.

I. FINALIDAD PÚBLICA

Debe adecuarse a las finalidades de interés público de las normas que facultan al órgano emisor. La ausencia de normas sobre fines de una facultad no genera discrecionalidad.

J. FIN LÍCITO

Todo acto administrativo persigue un fin lícito. Los actos administrativos deben gozar de legitimidad, que es la suposición de que el acto se realice conforme a derecho. Todo acto administrativo que sea perfecto y eficaz se presume legítimo, o sea que ha sido dictado de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente. Puede decirse también que la legitimidad o presunción de legitimidad es la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente. Al gozar de presunción de legitimidad, su fuerza ejecutoria faculta a la administración a ponerlo en práctica por sus propios medios -a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial- e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario.

Sin embargo, la administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta.

K. FORMACIÓN DE LOS ACTOS

ADMINISTRATIVOS

a. OBJETO O CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

A través del acto administrativo, la autoridad decide, declara o certifica con respecto a los intereses, obligaciones o derechos de los administrados. El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, Siempre que otorgue posibilidad de expresar su posición al administrado y, en su caso, aporte las pruebas a su favor.

Los procedimientos no se dan en forma exclusiva para individualidades, sino que pueden involucrar a un conjunto de sujetos, sea porque estos promovieron en forma individual o colectiva un procedimiento o porque del contenido de éste se desprenda que existen otros administrados involucrados, pero que ignoran dicho procedimiento. 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.

b. MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Debe ser expresa mediante relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y exposición de razones jurídicas y normativas que justifican el acto. La motivación debe poder identificarse de modo certero y, por esta razón, debe constituir parte del acto administrativo.

En cambio, no son admisibles la exposición de fórmulas vacías de fundamentación, o las que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten claras para la motivación.

Por otro lado, no precisan motivación los siguientes actos:

- * Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento;
- * Cuando la autoridad estima procedente lo pedido y no perjudica derechos de terceros;
- * Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos, sustancialmente

iguales, bastando la motivación única.

c. ACTOS DE ADMINISTRACIÓN INTERNA

Son los emitidos por el órgano competente. Se orientan a la eficacia y eficiencia de los servicios y a los fines permanentes de las entidades. Su objeto debe ser física y jurídicamente posible. Su motivación será facultativa cuando los superiores jerárquicos impartan las órdenes a sus subalternos en la forma legalmente prevista.

Las decisiones internas de mero trámite, pueden impartirse verbalmente por el órgano competente, en cuyo caso el órgano inferior que la reciba los documentará por escrito y comunicará de inmediato, indicando la autoridad de quien procede mediante la fórmula "Por orden de..."

d. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

- * VALIDEZ .- Es válido el acto administrativo dictado conforme al ordenamiento jurídico.
- * PRESUNCIÓN DE VALIDEZ

Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda.

e. CAUSALES DE NULIDAD

- * Contravención a la Constitución., leyes o normas reglamentarias.
- * Defecto u omisión de algún requisitos de validez, salvo algún supuesto de conservación del acto.
- * Actos expresos o los que son consecuencia de aprobación automática o por silencio administrativo positivo.
- * Actos administrativos constitutivos de infracción penal, dictados como consecuencia de la misma.

f. INSTANCIA COMPETENTE PARA DECLARAR LA NULIDAD

- * La nulidad será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto.
- * La autoridad no sometida a subordinación jerárquica emite la resolución de nulidad.
- * La resolución que declara la nulidad dispondrá hacer efectiva la responsabilidad del emisor



Marco A. Cabrera Vásquez

del acto inválido.

g. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD

- * Tiene efecto retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.
- * Los administrados no están obligados a cumplir los actos declarados nulos.
- * Los servidores públicos deben oponerse a ejecución del acto, fundando y motivando su negativa.
- * En caso que el acto viciado se hubiera consumado, o sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a responsabilidad de quien dictó el acto y a la indemnización para el afectado.

h. CONSERVACIÓN DEL ACTO

Cuando existe un vicio no trascendente, prevalece la conservación del acto. Los vicios no trascendentes, pueden ser:

- * El acto es de contenido impreciso o incongruente.
- * Se produce infracción a formalidades no esenciales
- * Cuando se concluye indubitadamente que el acto hubiese tenido el mismo contenido de no haberse producido el vicio.
- * Los actos emitidos con omisión de documentación no esencial.

No obstante la conservación del acto, subsiste la responsabilidad del emisor, salvo enmienda sin pedido de parte y antes de su ejecución.

Los vicios incurridos en la ejecución de un acto administrativo, o en su notificación a los administrados, son independientes a su validez.

i. ANULABILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO (NULIDAD RELATIVA)

La doctrina de derecho común ha formulado una teoría general de las nulidades de los actos civiles irregulares. Dentro de ella se reconocen varios grados de invalidez. Estos grados son, según la

doctrina clásica admitida por la legislación civil, la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa. Esta última, también denominada anulabilidad. Teniendo en cuenta que, por definición, el acto administrativo produce efectos jurídicos; un acto jurídico es inexistente cuando le falta uno o más de sus elementos orgánicos o específicos.

Son anulables todos aquellos actos de la Administración que infrinjan las leyes o el ordenamiento jurídico. Si los actos administrativos son defectuosos formalmente, sólo podrán anularse si el acto no puede alcanzar el fin para el que fue dictado o impide defenderse o formular alegaciones contra los mismos a los interesados. También serán anulables las actuaciones administrativas que se realicen fuera del plazo establecido

Al lado del acto inexistente se encuentra el acto nulo. "La nulidad de un acto se reconoce en que uno de sus elementos orgánicos, voluntad, objeto, forma, se ha realizado imperfectamente, o en que el fin que perseguían los autores del acto está directa o expresamente condenado en la ley. Se acepta la noción de nulidad absoluta tal como la doctrina clásica la concibe: una nulidad de esa naturaleza puede ser invocada por todos los interesados, que no desaparece ni por la confirmación ni por la prescripción, que una vez pronunciada por sentencia no deja ningún efecto atrás [...] es relativa toda nulidad que no corresponde rigurosamente a la noción de la nulidad absoluta así enunciada.

Desgraciadamente, en el derecho administrativo no es posible formar una teoría de la invalidez de los actos jurídicos que pueda presentar lineamientos tan marcados..."(12)

La nulidad absoluta y la anulabilidad no se distinguen por sus efectos, sino sólo por la manera como se realiza la eliminación de la disposición irregular, por lo que se comprenderá que no se pueden trasladar al derecho administrativo los conceptos básicos del derecho civil en materia de nulidades y que ni siquiera puede aceptarse la separación de dos clases de



nulidades, la absoluta y la relativa.

j. ACTOS AFECTADOS DE IRREGULARIDAD POR TENER UN VICIO EN ALGUNO DE SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.

Las principales sanciones a los actos administrativos irregulares, son:

- * Por vicios en la voluntad. Puede ocurrir que el acto se haya efectuado, por error, dolo o violencia. En ese caso el acto se encuentra viciado, y en consecuencia es irregular. Generalmente, el acto nulo por estas causas podrá ser confirmado por la autoridad administrativa tan pronto como cesen esas circunstancias.
- * Por irregularidad u omisión de formas. Se presentan casos en los que la forma se llena en un caso determinado, pero de un modo irregular. Pues bien, cuando la forma se infringe, debe concluirse que el acto debe ser nulificado, siempre que aquélla se encuentre establecida no sólo como una garantía de que las decisiones son correctas, sino como una garantía para el derecho de los particulares. Asimismo, pueden existir irregularidades de forma que no tienen influencia sobre el acto, como por ejemplo cuando la formalidad se encuentra establecida sólo en interés de la administración. En este caso, la conclusión debe ser la de que la sanción de la irregularidad no es forzosamente la nulidad, pues, o bien sólo es ineficaz la parte irregular del acto, o la irregularidad puede ser corregida sin que el propio acto se afecte substancialmente.
- * Por inexistencia de los motivos o defectos en la apreciación de su valor. Todo acto jurídico presupone motivos que lo generan. Cuando esos motivos faltan, no existe la condición para el ejercicio de la competencia y, por tanto, el acto es irregular. La sanción a esa irregularidad no puede ser otra que la privación de los efectos del acto por medio de la nulidad. Pero no basta que existan los motivos; es necesario, además, que ellos sean apreciados

legalmente como antecedentes de un acto administrativo y que éste sea el que la ley determine que se haga cuando aquellos concurren. Tratándose de la irregularidad que pudiera existir por la apreciación inexacta del motivo o por la falta de oportunidad en la decisión, debe tomarse en cuenta, de la misma manera que respecto de las otras irregularidades que se han estudiado, si el Poder Administrativo goza de facultad discrecional o si tiene una competencia ligada por la ley. En este último caso, la sanción tiene que ser la nulidad.

- * Por ilegalidad de los fines del acto. Esta ilegalidad es la que se conoce con el nombre de desviación de poder, o abuso de autoridad, ya que en realidad el Poder Administrativo se desvía y abusa cuando persigue fines distintos de los que la ley señala. Respecto de esta ilegalidad debe tenerse presente que la finalidad que debe perseguir el agente administrativo es siempre la satisfacción del interés público, no cualquiera, sino el interés concreto que debe satisfacerse por medio de la competencia atribuida a cada funcionario. Como la finalidad real del acto puede disimularse tras de una finalidad legal aparente y como, por lo general, la ley no obliga que se exprese en el acto su finalidad, resulta que, con mucha frecuencia, la desviación de la que legalmente debe de tener, queda fuera de la posibilidad de ser sancionada por medio de la nulidad. Sin embargo, en aquellos en que las circunstancias que concurren revelen cuál es el fin que con el acto se persigue, si se descubre que es un fin no sancionado por la ley, el acto debe ser privado de sus efectos. En cuanto a qué autoridad es la facultada para dictar la declaración que prive de sus efectos a los actos viciados por alguna de las irregularidades, tenemos lo siguiente:
- * Algunas disposiciones facultan a la misma autoridad administrativa para declarar la nulidad de los actos y resoluciones irregulares que ha emitido;



Marco A. Cabrera Vásquez

- * Otras leyes otorgan la facultad de declarar la nulidad bien a la misma autoridad administrativa, bien a la autoridad judicial;
- * Algunas legislaciones otorgan competencia a la autoridad judicial, es decir, ante los tribunales.

Fuera de los caso en que la ley expresa, se pueden señalar algunas orientaciones para resolver el problema relativo a la determinación de la autoridad competente para dejar sin efecto los actos administrativos viciados de alguna irregularidad.

Es indudable que si el acto es realizado por un órgano administrativo sometido a otro jerárquicamente superior, la declaración de nulidad puede decretarse por éste, a petición de parte o de oficio.

También parece indiscutible que si un acto impone obligaciones o cargas a un particular, no hay ningún obstáculo para que lo nulifique la propia autoridad que lo ha dictado.

k. EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

- * El acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos.
- * El acto administrativo que otorga beneficio al administrado se entiende eficaz desde la fecha de su emisión, salvo disposición diferente del mismo acto.

Sin embargo, dependiendo de las circunstancias, el acto administrativo puede tener eficacia anticipada, sólo si fuera más favorable a los administrados, y siempre que no lesione derechos fundamentales o intereses de buena fe legalmente protegidos a terceros y que existiera, en la fecha a la que pretenda retrotraerse la eficacia del acto, el supuesto de hecho justificativo para su adopción. También tienen eficacia anticipada la declaratoria de nulidad y los actos que se dicten en enmienda.

l. NOTIFICACIÓN

Las entidades públicas están obligadas a notificar

de oficio el acto administrativo. Para el efecto, la notificación personal podrá ser efectuada a través de la propia entidad, por servicios de mensajería especialmente contratados para el efecto y en caso de zonas alejadas, podrá disponerse se practique por intermedio de los Prefectos, Subprefectos y subalternos. Quiere decir que, las condiciones geográficas o de deficiencias de servicios no pueden ser utilizadas como pretexto para dejar de notificar o retrasar la notificación.

Sin embargo, puede darse la dispensa de notificación formal cuando el acto haya sido emitido en su presencia, pero bajo condición siempre que exista acta de esta actuación procedimental donde conste la asistencia del administrado. También queda dispensada de notificar si el administrado tomara conocimiento del acto respectivo mediante su acceso directo y espontáneo al expediente, recabando su copia, dejando constancia de esta situación en el expediente.

Las notificaciones serán efectuadas a través de las siguientes modalidades, según este respectivo orden de prelación:

m. NOTIFICACIÓN PERSONAL AL ADMINISTRADO INTERESADO O AFECTADO POR EL ACTO, EN SU DOMICILIO.

- * Mediante telegrama, correo certificado, telefax, correo electrónico; o cualquier otro medio que permita comprobar fehacientemente su acuse de recibo y quien lo recibe, siempre que el empleo de cualquiera de estos medios hubiese sido solicitado expresamente por el administrado.
- * Por publicación en el Diario Oficial y en uno de los diarios de mayor circulación en el territorio nacional, salvo disposición distinta de la ley.

La autoridad no puede suplir alguna modalidad con otra, bajo sanción de nulidad



de la notificación. Sin embargo, puede acudir complementariamente a aquellas u otras, si así lo estimare conveniente para mejorar las posibilidades de participación de los administrados. Los citatorios, emplazamientos, requerimientos de documentos o de otros actos administrativos análogos, siguen el mismo tratamiento de la notificación.

La notificación personal exige a la administración a utilizar todos los medios que establece la ley:

- * Deberá hacerse en el domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar haya señalado ante la entidad en otro procedimiento similar dentro del último año.
- * En caso que el administrado no haya señalado domicilio, la autoridad debe agotar su búsqueda mediante los medios que se encuentren a su alcance, recurriendo a fuentes de información de las entidades de la localidad.
- * En el acto de notificación debe entregarse copia del acto notificado y señalar la fecha y hora en que es efectuada, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega, se hará constar así en el acta.
- * La notificación personal, se entenderá con la persona que deba ser notificada o su representante legal, pero de no hallarse presente cualquiera de los dos en el momento de entregar la notificación, podrá entenderse con la persona que se encuentre en dicho domicilio, dejándose constancia de su nombre, documento de identidad y de su relación con el administrado.

Habíamos señalado que ante las entidades pueden acudir uno o más administrados. En el último caso, se trata de una pluralidad de interesados. Cuando ello ocurre, el acto administrativo será notificado personalmente a todos, salvo si actúan unidos bajo una misma representación o si han designado un domicilio común para

notificaciones, en cuyo caso éstas se harán en dicha dirección única. Si debiera notificarse a más de diez personas que han planteado una sola solicitud con derecho común, la notificación se hará con quien encabeza el escrito inicial, indicándole que trasmita la decisión a sus cointerésados. En caso que no ocurriera la trasmisión de notificación, de todas formas se da por bien notificados a todos.

Cuando fuere necesario publicar los actos administrativos, la publicación procederá conforme al siguiente orden:

- * En vía principal, tratándose de disposiciones de alcance general o aquellos actos administrativos que interesan a un número indeterminado de administrados no apersonados al procedimiento y sin domicilio conocido.
- * En vía subsidiaria a otras modalidades, tratándose de actos administrativos de carácter particular cuando la ley así lo exija, o la autoridad se encuentre frente a alguna de las siguientes circunstancias evidenciables e imputables al administrado:
 - * Cuando resulte impracticable otra modalidad de notificación preferente por ignorarse el domicilio del administrado, pese a la indagación realizada.
 - * Cuando se hubiese practicado infructuosamente cualquier otra modalidad, sea porque la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, sea equivocado el domicilio aportado por el administrado o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal, pese al requerimiento efectuado a través del Consulado respectivo.

La Ley también prevé que la publicación de un acto debe contener los mismos elementos establecidos para la notificación, pero en el caso de publicar varios actos con elementos comunes, se podrá proceder en forma conjunta con los aspectos coincidentes, especificándose solamente lo individual de cada acto.

En cuanto a los plazos y contenido para



Marco A. Cabrera Vásquez

efectuar la notificación, ésta deberá practicarse a más tardar dentro del plazo de cinco (5) días, a partir de la expedición del acto que se notifique, y deberá contener:

- * El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación.
- * La identificación del procedimiento dentro del cual haya sido dictado.
- * La autoridad e institución de la cual procede el acto y su dirección.
- * La fecha de vigencia del acto notificado, y con la mención de si agotare la vía administrativa.
- * Cuando se trate de una publicación dirigida a terceros, se agregará además cualquier otra información que pueda ser importante para proteger sus intereses y derechos.
- * La expresión de los recursos que proceden, el órgano ante el cual deben presentarse los recursos y el plazo para interponerlos.

Si en base a información errónea, contenida en la notificación, el administrado practica algún acto procedimental que sea rechazado por la entidad, el tiempo transcurrido no será tomado en cuenta para determinar el vencimiento de los plazos que correspondan.

Asimismo, las notificaciones surtirán efectos conforme a las siguientes reglas:

- * Las notificaciones personales: el día que hubieren sido realizadas.
- * Las cursadas mediante correo certificado, oficio, correo electrónico y análogos: el día que conste haber sido recibidas.
- * Las notificaciones por publicaciones: a partir del día de la última publicación en el Diario Oficial.
- * Cuando por disposición legal expresa, un acto administrativo deba ser a la vez notificado personalmente al administrado y publicado para resguardar derechos o intereses legítimos de terceros no apersonados o indeterminados, el acto producirá efectos a partir de la última notificación.

En caso que se demuestre que la notificación se ha realizado sin las formalidades y

requisitos legales, la autoridad deberá ordenar que aquélla se rehaga, subsanando las omisiones en que se hubiesen incurrido, sin perjuicio para el administrado. En caso que el administrado cuestionare la validez de la notificación, la desestimación de dicho cuestionamiento implica que la notificación opera desde la fecha en que fue realizada.

En nuestra Universidad, se ha dispuesto que las notificaciones para los alumnos y para el personal docente, administrativo y obrero, se efectúe a través de las facultades, lo que se cumple cuando los administrados acuden para verificar el estado de sus expediente. En el caso de los cesantes la notificación está a cargo de la Oficina General de Personal, dependencia que también espera la presencia de los interesados para notificarlos. Como consecuencia de ello, no se cumple con notificar dentro del plazo de ley y tampoco con la forma de notificación establecida en la norma. Este hecho ha motivado que la Universidad no pueda demostrar fehacientemente ante la autoridad judicial el haber notificado ciertas resoluciones.

n. PRESCRIPCIÓN

Uno de los Principios de la potestad sancionadora administrativa, establece que la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio de los plazos para la prescripción de las demás responsabilidades que la infracción pudiera ameritar. En caso de no estar determinado, prescribirá en cinco años computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

El plazo de prescripción sólo se interrumpe con la iniciación del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo si el expediente se mantuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al administrado.

Sin embargo, la prescripción no se da en forma



automática, sino que los administrados deben plantearla por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos, debiendo en caso de estimarla fundada, disponer el inicio de las acciones de responsabilidad para dilucidar las causas de la inacción administrativa.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONCLUSIONES

1. Los actos administrativos, como 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, son consecuencia de acciones promovidas por los administrados ante las entidades públicas o acciones de éstas iniciadas de oficio.
2. El procedimiento administrativo en el Perú, tiene una larga historia caracterizada, primero, por una etapa de concentración, luego una segunda de dispersión normativa, para en los últimos cuatro años, concentrarse nuevamente en una ley.
3. La nueva legislación ofrece a los administrados las mayores garantías frente a la posibilidad de abuso de poder las entidades públicas, obligando a éstas a poner a disposición de los primeros todos los medios a su alcance para satisfacer sus pretensiones.
4. No obstante, la nueva legislación, la entidades no se han puesto aún a tono con lo dispuesto por la norma, adoleciendo por tanto de deficiencias claramente violatorias de los derechos de los administrados.

B. RECOMENDACIONES

1. El debido cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, exige una profunda y continua capacitación de los funcionarios y servidores públicos.

2. Las entidades públicas requieren realizar una mayor inversión tecnológica, haciendo uso de los recursos captados por los procedimientos, a fin de brindar mayores facilidades y mejor atención a los usuarios.
3. Debe tenerse en cuenta que muchos servidores públicos se desenvuelven como proyectistas de actos administrativos. En ese sentido, es necesaria la presencia de especialistas del derecho a fin dichos actos estén debidamente motivados.

NOTAS:

1. ALACALÁ ZAMORA - CASTILLO NICETO: Derecho Procesal Mexicano, Ed. Porrúa, México D.F. 1986, p. 98
2. Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
3. ROJAS LEO, Juan Francisco: ¿Hemos encontrado el rumbo del nuevo derecho administrativo en el Perú? en DANÓS ORDOÑEZ, Jorge y Otros. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley N° 27444. Ara Editores. Lima. 2001. Pág. 126
4. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás: Curso de Derecho Administrativo II, cuarta edición, Editorial Civitas, Madrid, 1996, página 571 y 572
5. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: El silencio administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Editorial Civitas, Madrid, 1996, página 22
6. GARCÍA - TREVIJANO GARNICA, Ernesto, ob. cit., página 23
7. BOQUERA OLIVER: "La naturaleza de la denegación y del otorgamiento presunto", en: La protección jurídica del ciudadano, Tomo I, Editorial Civitas, Madrid, 1993, página 605
8. DANÓS ORDOÑEZ, Jorge y Otros. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley N° 27444. Ara Editores. Lima. 2001. Pág. 42.



Marco A. Cabrera Vásquez

9. ROJAS LEO, Juan Francisco. ¿Hemos encontrado el rumbo del nuevo derecho administrativo en el Perú? en DANÓS ORDOÑEZ, Jorge y Otros. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley N° 27444. Ara Editores. Lima. 2001. Pág. 121 y ss.
10. GARCIA DE ENTERRÍA Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Pág. 61.
11. PINA, Rafael de. Diccionario de derecho, México, Porrúa, 1965, p. 13
12. FRAGA, Gabino. Derecho administrativo, 13ª ed, México, Porrúa, 1969, p. 307.

BIBLIOGRAFÍA

- ALACALÁ ZAMORA - CASTILLO NICETO: Derecho Procesal Mexicano, Ed. Porrúa, México D.F. 1986, p. 98
- BARRA, Rodolfo C., "Principios de Derecho Administrativo", Ed. Abaco, Bs. As. 1980.
- BOQUERA OLIVER: "La naturaleza de la denegación y del otorgamiento presunto", en La protección jurídica del ciudadano, Tomo I, Editorial Civitas, Madrid, 1993, página 605
- CASSAGNE, Juan C., "Derecho Administrativo", 6 tomos, Ed. Depalma, Bs. As., 1978.
- CASSAGNE, Juan C., "Cuestiones de Derecho Administrativo", Ed. Depalma, Bs. As., 1987.
- COMADIRA, Julio Rodolfo, "Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento administrativo. Otros estudios", Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 1996.
- COMADIRA, Julio Rodolfo, "Acto administrativo Municipal (en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires)", Ed. Depalma, Bs. As., 1992.
- COMADIRA, Julio Rodolfo, "La anulación de oficio del acto administrativo (La cosa juzgada administrativa)", Ed. Astrea, 1981.
- DANÓS ORDOÑEZ, Jorge y Otros Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley N° 27444. Ara Editores. Lima. 2001. Pág. 42
- DIEZ, Manuel M., "Derecho administrativo", 6 tomos, Ed. Plus Ultra, Bs. As., 1972.
- DROMI, José R., "Derecho administrativo", Ed. Ciudad Argentina, Bs. As., 1983.
- ESCOLA, Héctor J., "Compendio de Derecho Administrativo", 2 vol., Ed. Depalma, Bs. As., 1984.
- ESCOLA, Héctor J., "Tratado integral de los contratos administrativos", Bs. As, 1979.
- FIORINI, Bartolomé A., "Derecho Administrativo", 2 tomos, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 1976.
- FRAGA, Gabino. Derecho administrativo, 13ª ed, México, Porrúa, 1969, p. 307
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás, "Curso de Derecho Administrativo", 2 tomos, Ed. Civitas, Madrid, 1992.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: El silencio administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Editorial Civitas, Madrid, 1996, página 22
- GARRIDO FALLA, Fernando, "Tratado de Derecho Administrativo", 2 tomos, Ed. Tecnos, Madrid, 1987.
- GORDILLO, Agustín A., "Tratado de Derecho Administrativo", 4 tomos, 4 edición, Ed. Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As., 2000.
- HUTCHINSON, Tomás "Régimen de Procedimientos Administrativos", Ed. Astrea, Bs. As., 1992.
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
- LINARES, Juan F., "Fundamentos de Derecho Administrativo", Ed. Astrea, Bs. As., 1975
- LINARES, Juan F., "Derecho Administrativo," Ed. Astrea, Bs. As., 1986.
- MARIENHOFF, Miguel "Tratado de Derecho Administrativo", 5 Tomos en 6 Vol., Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., 1992.
- PINA, Rafael de. Diccionario de derecho, México, Porrúa, 1965.
- ROJAS LEO, Juan Francisco: ¿Hemos



encontrado el rumbo del nuevo derecho administrativo en el Perú? en DANÓS ORDOÑEZ, Jorge y Otros. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley N° 27444. Ara Editores.

Lima. 2001. Pág. 126.
SAYAGUES LASO, Enrique "Tratado de Derecho Administrativo", 2 tomos, Montevideo, 1974.