

# **APORTES AL DESARROLLO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL PERÚ**

**Análisis y perspectivas sobre la  
Ley del Procedimiento Administrativo General y la  
Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo  
a los 20 años de vigencia**

**Coordinadora Académica  
Tania Zúñiga Fernández**





Círculo de Derecho  
Administrativo

APORTES AL DESARROLLO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL PERÚ  
Análisis y perspectivas sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General y  
la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo a los 20 años de vigencia

© Asociación Civil Revista de Derecho Administrativo – CDA  
Av. Universitaria 1801, San Miguel, Lima. Facultad de Derecho.  
Segundo piso. Oficina del CDA  
publicaciones@cda.org.pe

© Corporación Yachay SAC  
Para su sello editorial YACHAY LEGAL  
Calle Andalucía 119 - Of. 302, Pueblo Libre - Lima 15084 – Perú  
Telf. (+51) 963 576 341 | info@yachaylegal.com

®Derechos Reservados. Decreto Legislativo N° 822

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,  
sin permiso expreso de los titulares del Copyright.

El contenido de los artículos publicados es responsabilidad exclusiva de los  
autores.

Publicado en septiembre 2022. Lima – Perú.  
500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-08469  
ISBN: 9786124880681

Diagramación: Rubí Victtoria Alburqueque Palma  
Diseño de portada: CDA, Yachay Legal, Tania Zúñiga Fernández

Impresión: Aleph Impresiones SRL  
Jr. Riso 580, Lince, Lima-Perú.

Cada artículo puede ser referenciado como:  
Apellidos, Iniciales del autor. (2022). Nombre del artículo. En *T. Zúñiga (Coord.), Aportes al desarrollo del Derecho Administrativo en el Perú: Análisis y perspectivas sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo a los 20 años de vigencia*, pp. inicio-fin. Círculo de Derecho Administrativo y Yachay Legal.

Prof. Dr. Tania Zúñiga Fernández  
**Coordinadora Académica**  
*Profesora, Pontificia Universidad Católica del Perú*

Joaquín Patricio Espinoza Escobar  
**Editor General**  
*Alumno, Pontificia Universidad Católica del Perú*

## EDITORIAL

*¿De qué servirían, por ejemplo, las restricciones a las facultades de las legislaturas locales, si no existe algún procedimiento constitucional para exigir su observancia?*

*A. Hamilton, 1780.*

El Círculo de Derecho Administrativo (CDA), con motivo de los veinte años de vigencia de las dos leyes medulares para la disciplina en su nombre, la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, decidió conmemorar las lecciones aprendidas en este tiempo. Para ello, tiene la honra de presentar a la Dra. Tania Zúñiga Fernández como Coordinadora Académica de la obra, pues su trayectoria alienta a quienes tenemos aún mucho por aprender.

Bajo la instrucción académica de la Coordinadora, la Comisión de Publicaciones del CDA buscó una propuesta que aportará al lector, independientemente de su nivel académico o profesional, una oportunidad de formación. Según esta consigna, reunimos a reconocidos docentes, nacionales e internacionales, a fin de que se sumen a este proyecto.

Como estudiantes, no son pocas las veces que comentarios hechos por nuestros maestros han despertado interés por investigar o nos han significado una verdadera reflexión respecto al Estado y nuestros derechos como ciudadanos. Por ello, esta entrega nace de la voluntad por compartir un espacio de análisis al reexaminar categorías transversales en la disciplina administrativista, así como de pensar el futuro con expectativa y oportunidades de mejora de las cuales aspiramos ser parte.

Esperamos que la presente entrega constituya para el lector un verdadero aporte a su formación jurídica, lo incentive al estudio y divulgación del Derecho Administrativo, y estreche vínculos entre lo internacional, lo cívico y lo académico, aristas que consideramos fundamentales en la consolidación de una comunidad jurídica resuelta en el ejercicio responsable del Derecho.

Sin más, no queda sino hacer explícita la gratitud y estima que nuestro equipo guarda por la Coordinadora Académica, la Dra. Tania Zúñiga, así como por los y las autoras de la obra. Sin su esfuerzo y benemérita disposición, proyectos como el presente no serían posibles, de modo que, tengan por seguro que quienes reciben esta obra comparten nuestras consideraciones hacia su labor docente y profesional. Que estas palabras les sean de aliento. Gracias.

Joaquín Espinoza Escobar  
Editor General

**APORTES AL DESARROLLO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO  
EN EL PERÚ**

Análisis y perspectivas sobre la  
Ley del Procedimiento Administrativo General y la  
Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo  
a los 20 años de vigencia

---

ÍNDICE TEMÁTICO

---

Introducción: Construcción y desarrollo del Derecho Administrativo en el Perú conmemorando el 20° Aniversario de la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo .....	11
<b>Prof. Dr. Tania Zúñiga Fernández</b>	
Prólogo: El impacto de la entrada en vigencia de las leyes de Procedimiento Administrativo General y del Proceso Contencioso Administrativo en el Perú 20 Años Después.....	37
<b>Prof. Jorge Danós Ordóñez</b>	
<b>PARTE I: Ley del Procedimiento Administrativo General</b>	
1. Digital Transformation of Public Administration and Administrative Law .....	59
<b>Martin Eifert</b>	
2. La tipificación de infracciones y sanciones mediante reglamento: una lectura constitucional de la potestad reglamentaria en materia sancionadora prevista en el artículo 248.4 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.....	103
<b>Jose Antonio Tirado Barrera</b>	
3. Tres cuestiones de Derecho Sancionador peruano .....	133
<b>Orlando Vignolo Cueva</b>	
4. El acto y el procedimiento administrativo en el Estado Convencional .....	153
<b>Víctor Rafael Hernández-Mendible</b>	
5. Sobre la nulidad de oficio de los actos nulos en el Derecho peruano.....	167
<b>Jaime Rodríguez-Arana Muñoz</b>	

6. La regulación de los actos administrativos en el Perú: una mirada sobre el particular .....	185
<b>Eloy Espinosa-Saldaña Barrera</b>	
7. Justicia y seguridad jurídica en materia de la responsabilidad patrimonial de la Administración .....	211
<b>David Blanquer</b>	
8. El Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) y la Eliminación de Barreras Burocráticas (EBB) como instrumentos de control de la calidad de los procedimientos administrativos .....	243
<b>Alberto Castro Barriga</b>	
9. Mejores regulaciones para una mejor Administración pública: a propósito de la Reforma de Calidad Regulatoria y la Modernización de la Gestión Pública .....	273
<b>Sara Arobes Escobar</b>	
10. Reflexiones respecto de los precedentes de observancia obligatoria .....	303
<b>Alejandro Moscol Salinas</b>	
11. El Procedimiento de Eliminación de Barreras Burocráticas en el marco de la Modernización de la Gestión Pública en el Perú: Análisis y reflexiones sobre su finalidad en un Estado unitario y descentralizado .....	311
<b>Tania Zúñiga Fernández</b>	
<b>PARTE II: Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo</b>	
12. La progresiva ampliación del objeto del proceso contencioso administrativo contra los actos administrativos en América Latina.....	351
<b>Allan Brewer-Carías</b>	
13. Justificación y efectos de la doctrina de los actos propios en la jurisdicción contencioso administrativa: una visión de Derecho comparado .....	371
<b>Alejandra Boto Álvarez</b>	
14. La legitimidad para obrar en el proceso contencioso administrativo .....	389
<b>Fernando Castañeda Portocarrero</b>	
15. La prueba de oficio en el proceso contencioso administrativo .....	409
<b>Karla Vilela Carbajal</b>	
16. La pretensión de indemnización por daños en el proceso contencioso administrativo .....	431
<b>Ricardo Vinatea Medina</b>	

17. En torno a la naturaleza jurídica del proceso contencioso administrativo: una revisión necesaria.....	451
<b>Guillermo Chang Chuyes</b>	
18. La ejecución de la sentencia en el proceso administrativo desde la perspectiva iberoamericana.....	475
<b>Miguel Ángel Torrealba Sánchez</b>	
19. La vulnerabilidad de la ejecutoriedad de los actos administrativos y la tutela cautelar.....	501
<b>María Elena Guerra-Cerrón</b>	
20. El infortunio jurisprudencial de la impugnación de convocatorias de empleo público en el Derecho español.....	529
<b>Antonio Ezquerro Huerva</b>	
21. ¿Temeridad o inconstitucionalidad? El precedente administrativo como barrera de acceso al contencioso administrativo: El caso de los disciplinarios.....	555
<b>Dante Mendoza Antonioli</b>	
<b>SECCIÓN ESPECIAL: ENTREVISTA</b>	
22. Entrevista al Prof. Jorge Danós Ordóñez.....	579
<b>Elaborada por la Prof. Dr. Tania Zúñiga Fernández</b>	

## INTRODUCCIÓN

### **“Construcción y desarrollo del Derecho Administrativo en el Perú conmemorando el 20° Aniversario de la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo”**

**Tania Zúñiga Fernández<sup>1</sup>**

Conmemorar el 20° Aniversario de la entrada en vigencia de dos cuerpos normativos medulares del Derecho Administrativo es motivo de celebración por las lecciones aprendidas, los aportes al desarrollo del Derecho Administrativo en el Perú, pero también una oportunidad para una visión panóptica de evaluación crítica respecto de las consecuencias de su aplicación, particularmente por las necesarias implicancias en el desarrollo económico y social de una nación y el bienestar de sus ciudadanos. La Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444<sup>2</sup>, y la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, Ley N° 27584<sup>3</sup>, fueron introducidas en el ordenamiento jurídico peruano a principios del milenio, bajo la vigencia de la Constitución Política del Perú de 1993, y es

- 
- 1 Profesora de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Doctora en Derecho, Humboldt-Universität zu Berlin, con especialidad en Derecho Administrativo, Regulación y Derecho de la Competencia. Master of Laws, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg con especialidad en Derecho Alemán y Derecho Europeo. Abogada, PUCP. Ha sido miembro de las Comisiones de expertos en los procesos de revisión de la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, designado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ha sido Asesora senior para el Congreso de la República del Perú para la elaboración del texto del proyecto de Ley del Control Previo de Operaciones Concentración Empresarial. Se ha desempeñado en puestos de alta dirección en la Administración Pública. Ha participado como Perito en Derecho Administrativo en la Defensa Jurídica del Estado Peruano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Miembro fundador de la Asociación Peruana de Derecho Administrativo. Es Embajadora Científica del Servicio Alemán de Intercambio Académico en el Perú, DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst) [tania.zunigaf@pucp.edu.pe](mailto:tania.zunigaf@pucp.edu.pe).
  - 2 La Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 11 de abril del 2001 y entró en vigencia a los seis meses de su publicación de conformidad con la Cuarta Disposición Complementaria y Final de la misma ley. La Ley ha sido modificada en diversas oportunidades y consolidada bajo cuerpos jurídicos ordenados, siendo la versión vigente a la fecha, el texto aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado el 25 de enero de 2019.
  - 3 La Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, Ley N° 27584 fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 07 de diciembre del 2001 y entró en vigencia el 15 de abril del 2002. La Ley ha sido modificada y consolidada, siendo la versión vigente a la fecha, el texto aprobado mediante el Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, publicado el 04 de mayo de 2019.



innegable la identificación de dichos cuerpos normativos como verdaderos hitos que marcaron un antes y un después en el desarrollo del Derecho Administrativo, en especial, respecto de la comprensión de la relación jurídica asimétrica entre Administración y ciudadano, entendiendo en lo que la cultura jurídica alemana ha identificado como *Gebot* (atribución y potestad) y *Verbot* (prohibición y delimitación), en el universo de las diversas actuaciones de las entidades públicas a través de los procedimientos administrativos bajo el imperio del principio de legalidad y el respeto a la supremacía de la Constitución.

La presentación de una reflexión crítica de los aportes y avances sobre la configuración y características de las instituciones jurídicas que forman parte del ordenamiento jurídico administrativo en el marco de los derechos y garantías de los administrados en la relación con la Administración Pública en un Estado Constitucional de Derecho bajo la forma de gobierno unitario, representativo y descentralizado, organizados según el principio de separación de poderes, implica una observación de altura de alta especialización por expertos en el ámbito del Derecho Administrativo considerando al mismo tiempo, la necesaria interactuación con el orden jurídico procesal general y desde luego con el orden constitucional. Considerando la relevancia de ambos cuerpos normativos en el ordenamiento jurídico, y en particular, las implicancias positivas en el desarrollo de la disciplina, indudablemente permitió posicionar la importancia de emprender la elaboración de la publicación de una obra conmemorativa, con el ánimo y la noble vocación por compartir y construir conocimientos en el ámbito del Derecho Administrativo.

En ese sentido, a inicios del semestre académico 2021-1, la suscrita como miembro del Consejo Consultivo del CDA y los miembros de la entonces Junta Directiva de la asociación de estudiantes del CDA coincidimos, a iniciativa de la suscrita, en llevar a cabo una publicación colectiva, en el que profesores de Derecho Administrativo y del ámbito del Derecho Procesal pudieran sumarse a la iniciativa académica. La Junta Directiva en pleno, acordó la designación de mi persona como la Coordinadora Académica de la Obra Conmemorativa.

Con esa finalidad, la Coordinadora Académica diseñó la estructura de la obra en dos secciones, una primera que comprenda el estudio de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y una segunda que comprenda el análisis de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo. Asimismo, esta estructura comprendió la evaluación de la importante participación de profesores extranjeros.

Al respecto, debo señalar el apoyo de la Comisión de Publicaciones del CDA en el cuidado de recursos académicos de poner a disposición normativa peruana al idioma inglés, a fin de permitir el acceso al conocimiento sistema jurídico peruano, situación que motivó que podamos sin inconvenientes invitar a participar en la obra a un profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Humboldt de Berlín, universidad alemana con la cual la Pontificia Universidad Católica del Perú tiene un convenio interuniversitario.

Cabe resaltar, que la obra conmemorativa que hoy se presenta como publicación colectiva de profesores constituye el resultado de la gestión académica conjunta de profesora y estudiantes, que pone de relieve la tradición jurídica de nuestra alma mater, la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, al promover la participación de los estudiantes en la cultura jurídica a través de asociaciones reconocidas por la universidad.

El trabajo académico que ha tomado tiempo en su realización a lo largo de varios meses, explica la labor dedicada por parte de la Coordinadora Académica con el apoyo de los miembros de la asociación CDA, que fortalece la formación universitaria en la búsqueda de la excelencia académica, la formación de profesionales y personas en un ambiente estimulante en la promoción de la investigación, y la internacionalización de la experiencia académica, baluartes de la formación en nuestra casa de estudios. Por ello, es motivo de honor y agradecimiento haber podido dirigir la Obra Conmemorativa como Coordinadora Académica aportando en el desarrollo del Derecho, en particular al Derecho Administrativo.

Por otro lado, es importante mencionar la realización en el presente año del “Congreso Internacional de Derecho Administrativo: Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo a 20 años de vigencia”, en particular, la contribución del equipo de estudiantes integrantes de la Comisión de Eventos del CDA, especial mención a la Srta. Nicol Castillo, a fin de congregarse al público ante las diversas ponencias de los profesores nacionales y extranjeros, participantes en la obra conmemorativa.

Esta obra ha sido posible con la participación y apoyo de los estudiantes comprometidos en la obra conmemorativa, desde la gestación hasta la fecha de cierre de la publicación; por ello me gustaría realizar un expreso reconocimiento a las personas que forman parte del actual Consejo Directivo de la asociación Círculo de Derecho Administrativo, a su Director Ejecutivo, Sr. Luis Supo, quien articuló en la labor de las Comisiones, así como a los estudiantes miembros del consejo, Srta. Adria Gastañeta, Srta. Angélica Angulo, Srta. Ingrid Huaroc, Srta. Valeria Ramírez y Srta. Valeria Revoredo, así como a las personas que participaron en la gestión editorial, el Sr. Joaquín Espinoza, miembro de la Comisión de Publicaciones del CDA, Srta. Milagros Camero, a la ex Directora Ejecutiva, Srta. Diana Ruiz, y al ex Director de Publicaciones, Sr. Ronny Cubas.

A todos ellos, y a los miembros del Círculo de Derecho Administrativo, asociación de estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, les expreso mi sincero agradecimiento por el honor de la designación como Coordinadora Académica de la Obra Conmemorativa por el 20º aniversario de la entrada en vigencia de la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo. Asimismo, me gustaría expresar el reconocimiento al CDA a lo largo del periodo de labor académica en la obra, por haber encontrado con satisfacción y alegría a personas con gran compromiso y dedicación, así como el interés en aportar decididamente en el desarrollo del Derecho Administrativo en el Perú.

A continuación, pasaré a explicar el contenido y las reflexiones sobre la Obra Conmemorativa. Para ello se ha estructurado en dos grandes secciones, la primera (A), Reflexiones de la Coordinadora Académica sobre la Obra Conmemorativa y del Derecho Administrativo, y la segunda (B) Contenido detallado de la Obra Conmemorativa, que comprende la presente Introducción, Prólogo, Sección de artículos de los colegas profesores que participan en esta obra, indicándose para ello dos Partes, una primera (Parte I), relativa a las contribuciones sobre la LPAG, una segunda (Parte II), relativa a los artículos sobre la LPCA y finalmente una Sección Especial, que comprende la Entrevista elaborada y realizada por la Coordinadora Académica de la obra.

## A. REFLEXIONES SOBRE LA OBRA CONMEMORATIVA Y EL 20° ANIVERSARIO DE LA LPAG Y LA LPCA

La entrada en vigencia de la Ley del Procedimiento Administrativo General ha constituido un *breaking point* en el desarrollo del Derecho Administrativo en el Perú, al instituirse un sistema de régimen común de los procedimientos administrativos en el universo de la tutela de los intereses generales atribuidos a las distintas entidades de la Administración Pública. De otro lado, la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, marca un hito importante, al considerarse un cuerpo que define las instituciones jurídicas en el acceso a la justicia ordinaria para la tutela de las pretensiones en el orden de la revisión judicial de los actos de la Administración.

La Ley del Procedimiento Administrativo General tuvo como antecedente al Decreto Supremo N° 006-67-SC<sup>4</sup>, Reglamento de Normas Generales de Procedimiento Administrativos, norma que se inspiró en la legislación española sobre procedimientos administrativos de 1958, pero que no tuvo la articulación sólida necesaria para dar paso a una norma de régimen común a los procedimientos administrativos, que constituyera una guía para las entidades de la Administración Pública tanto en la creación de procedimientos administrativos como en la aplicación de las disposiciones normativas. Un déficit de aquella norma, indudablemente, consistió en la ausencia de un Título Preliminar y en particular, la ausencia de una sección estructurada y ordenada de los principios del procedimiento administrativo expresados como garantías procesales en el procedimiento administrativo.

Por otro lado, es innegable la utilidad de las normas de simplificación administrativa y los marcos legales de principios de la década de los noventa que promovieron el rol facilitador y vigilante del Estado, que años después fuera concebido en el Régimen económico de la Constitución de 1993.<sup>5</sup>

Precisamente, antes de la entrada en vigencia de la Constitución, se puede identificar a la Ley N° 25035<sup>6</sup>, Ley de Simplificación Administrativa, así como el importante cuerpo normativo, pionero de promoción de la iniciativa privada en el funcionamiento del mercado, el Decreto Legislativo N° 757<sup>7</sup>, Ley Marco de

---

4 Decreto Supremo N° 006-67-SC, Reglamento de Normas Generales del Procedimiento Administrativo, fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 11 de diciembre de 1967, fue derogada por el numeral 1) de la Sexta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

5 Constitución Política de 1993. Se reconoce que la iniciativa privada es libre en una economía social de mercado (art. 58), se reconoce el pluralismo económico, se señala que la economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa; y sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. En cuanto a la actividad empresarial, pública o no pública, ambas reciben el mismo tratamiento legal. (art. 60). El Estado facilita y vigila la libre competencia (art. 61).

6 Ley N° 25035, Ley de Simplificación Administrativa, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 11 de junio de 1989, fue derogada por el numeral 2) de la Sexta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

7 Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 13 de noviembre de 1991. El artículo 1° establece que la ley tenía por objeto garantizar la libre iniciativa y las inversiones privadas, en todos los sectores de la

Promoción de la Inversión Privada, cuya presencia en el ordenamiento jurídico y en su implementación permitió considerar el advenimiento de un cambio de paradigma en el rol del Estado y su intervención en la actividad económica, incluyendo la introducción del principio de libre competencia<sup>8</sup> en el ordenamiento legal peruano<sup>9</sup>.

Es importante mencionar que, la Ley del Procedimiento Administrativo General, luego de su entrada en vigencia, dio lugar a modificaciones e incorporaciones que a la fecha dan cuenta de su evolución, algunas de las cuales se gestaron en cierto modo a través de los diversos debates especializados que tuvieron lugar en el contexto del trabajo en sesiones en los Grupos de Trabajo designadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en los cuales pude participar como miembro experto, junto a otros distinguidos colegas, en gran parte profesores de Derecho Administrativo y Derecho Procesal Civil. Hacia mediados del año 2012 y parte del año 2013 se conformaron varias comisiones revisoras organizadas en Grupos de Trabajo, una de ellas sobre la revisión de la LPAG, otra sobre la revisión de la LPCA y una tercera para discutir el anteproyecto de ley de Bases de la Administración Pública, que daba cuenta de la necesidad de evaluar en conjunto las disposiciones vigentes sobre la organización del Estado y su funcionamiento.

Los trabajos realizados en el seno de los Grupos de Trabajo concluyeron con informes completos que se elevaron a la Alta Dirección del Ministerio, comprendiendo una serie de recomendaciones para ser introducidas en su oportunidad. Mediante Resolución Ministerial N° 0255-2013-JUS se publicó en noviembre de 2013 en el Diario Oficial El Peruano el Anteproyecto de Modificación de la LPAG. Este documento posteriormente sirvió para la evaluación de las modificaciones legislativas a la LPAG en el último trimestre del año 2016.

En efecto, en el marco de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo, a través de la Ley N° 30506, se produjeron modificaciones a la LPAG y a las normas sobre simplificación administrativa. Se dio paso a la aprobación de un paquete legislativo que comprendió una serie de decretos legislativos, como el Decreto Legislativo N° 1246, 1256, 1272, 1310.<sup>10</sup> Como bien se señala en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1272<sup>11</sup>, que constituyó la más importante

---

actividad económica y en cualesquiera de las formas empresariales o contractuales permitidas por la Constitución y las leyes.

8 Ver art. 4, primer párr. del Decreto Legislativo N° 757: *“La libre competencia implica que los precios en la economía resultan de la oferta y la demanda, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y las Leyes.”*

9 Zúñiga Fernández, T. (2018). El Control de Concentraciones empresariales en el Perú: Bases fundamentales para su regulación. Revista Ius et Veritas (56) 220-256. El art. 4° del Decreto Legislativo N° 757 constituye la disposición legal pionera del Derecho de la Competencia en el Perú, poco antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1993.

10 Decreto Legislativo N° 1246, que aprueba Diversas Medidas sobre Simplificación Administrativa, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 10 de noviembre de 2016; Decreto Legislativo N° 1256 que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 08 de diciembre de 2016; Decreto Legislativo N° 1272, que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060 Ley del Silencio Administrativo, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2016; Decreto Legislativo N° 1310 que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 30 de diciembre de 2016.

11 <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2016/Diciembre/21/EXP-DL-1272.pdf>

modificación realizada sobre el texto de la Ley N° 27444, se tuvo en consideración los resultados alcanzados por el Grupo de Trabajo consolidados en el referido anteproyecto de ley que se trabajó en el 2012 y 2013, así como el Informe técnico elaborado por un Grupo de Trabajo que se conformó en virtud de la Resolución Ministerial N° 0293-2016-JUS de octubre de 2016.

Adicionalmente, es preciso indicar el contexto del desarrollo de políticas públicas sobre regulación, respecto del cual la OCDE – Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos – había publicado en el mismo año el Estudio sobre Perú “Política regulatoria en el Perú: Uniendo el marco para la calidad regulatoria”, el cual daba cuenta de hallazgos y recomendaciones para el Perú en cuanto a garantizar la implementación efectiva de las políticas de simplificación administrativa, incluyendo la disponibilidad de recursos, así como realizar una rendición de las cargas administrativas que generan los trámites y obligaciones de información de los mismos. Cabe indicar, que para ese entonces el Perú ya había manifestado ante la OCDE su declaración de interés de ser parte de dicha organización internacional<sup>12</sup>.

A través del Decreto Legislativo N° 1272, se realizan las incorporaciones al texto de la Ley N° 27444 en diversas secciones, desde el Título Preliminar en cuanto a la introducción de tres nuevos principios y actualización de otros preexistentes<sup>13</sup>, modificaciones en las disposiciones sobre procedimientos administrativos, los principios de procedimiento administrativo sancionador<sup>14</sup>, como el debido procedimiento y otras disposiciones sobre prescripción y caducidad, la introducción de causales sobre eximentes de responsabilidad, así como la incorporación de una sección completa nueva denominada actividad de fiscalización, pusieron de manifiesto la necesidad de que el Estado adopte una visión de trabajo al servicio al ciudadano, la generación de confianza en el ciudadano, el uso del poder y la responsabilidad de la Administración en el ejercicio de la actividad administrativa, la vigencia de garantías en el procedimiento con

---

12 <https://www.oecd.org/latin-america/paises/peru/>

13 Según el TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, se establece en el Título Preliminar, Artículo IV, los Principios del procedimiento, que son los siguientes: 1) Principio de legalidad, 2) Principio de debido procedimiento, 3) Principio de impulso de oficio, 4) Principio de razonabilidad, 5) Principio de imparcialidad, 6) Principio de informalismo, 7) Principio de presunción de veracidad, 8) Principio de buena fe procedimental, 9) Principio de celeridad, 10) Principio de eficacia, 11) Principio de verdad material, 12) Principio de participación, 13) Principio de simplicidad, 14) Principio de uniformidad, 15) Principio de predictibilidad o de confianza legítima, 16) Principio de privilegio de controles posteriores. Cabe señalar que, en el año 2016, en mérito al Decreto Legislativo N° 1272, se incorporan otros tres, a saber: 17) Principio del ejercicio legítimo del poder, 18) Principio de responsabilidad, 19) Principio de acceso permanente, resultando un total de 19 principios del procedimiento administrativo a la fecha, y que según el segundo párrafo del mismo artículo, dichos principios sirven como criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento, como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general, y para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo. La relación de principios anteriormente enunciados *no tiene carácter taxativo*.

14 Según el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, se establece en el artículo 248 los Principios del procedimiento administrativo sancionador: 1) Legalidad, 2) Debido procedimiento, 3) Razonabilidad, 4) Tipicidad, 5) Irretroactividad, 6) Concurso de infracciones, 7) Continuación de infracciones, 8) Causalidad, 9) Presunción de licitud, 10) Culpabilidad, 11) *Non bis in dem*.

marcos claros sobre validez y eficacia de los actos administrativos, accesibles, y de mayor exigencia y transparencia a la Administración en cuanto a la motivación de sus decisiones, recursos impugnativos, y las implicancias de la transformación digital en la actuación de las entidades administrativas.

Cabe asimismo, manifestar que, un punto clave de estas incorporaciones se expresa en el fortalecimiento de la Presidencia del Consejo de Ministros, en particular la Secretaría de Gestión Pública como ente rector en materia de simplificación administrativa bajo un Estado unitario y descentralizado<sup>15</sup>. La Secretaría mantiene una relación de coordinación estrecha con la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI, en un marco de evaluación de calidad de la regulación e intervención del Estado en el desarrollo de las actividades económicas. En el ámbito macro de la Modernización del Estado, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros se encuentra facultada para una serie de funciones, desde dirigir, coordinar y supervisar la aplicación de las materias del sistema administrativo de modernización de la gestión pública, siendo autoridad técnico-normativa a nivel nacional, aprobar o proponer normas reglamentarias y complementarias que regulan el sistema, emitir directivas u otros estándares de obligatorio cumplimiento, así como emitir opiniones vinculantes en las materia de su competencia.<sup>16</sup>

Es de mencionar, que en el paquete legislativo de fines del 2016, en paralelo se incorporaron al ordenamiento los otros decretos mencionados, 1246, 1256 y 1310. El primero vinculado a las disposiciones sobre simplificación administrativa, que posteriormente se incorporaron directamente al texto de la Ley N° 27444, recogidos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS. Pero, lo interesante de los otros dos decretos, es que se produce un cambio de paradigma de lo que constituye el control regulatorio a partir de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1310, que sentará las bases de la visión integral de calidad regulatoria en el proceso de modernización de la gestión pública y la simplificación administrativa.

Asimismo, en línea con el control normativo de las disposiciones, el Decreto Legislativo N° 1256 constituye un cuerpo propio sobre el régimen de prevención y eliminación de barreras burocráticas, considerando casi tres décadas de la existencia de un procedimiento administrativo especial de eliminación de barreras burocráticas a cargo de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, en primera instancia, y en segunda, la Sala Especializada de Barreras Burocráticas del Tribunal del INDECOPI, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual. Al respecto, podemos afirmar que una de los aportes más emblemáticos constituye la atribución a las barreras declaradas ilegales de tener efectos generales, *erga omnes*. Este cuerpo normativo, cabe destacar, presenta un nivel pedagógico alto que permite conocer la metodología de evaluación de las presuntas barreras materializadas en actos, actos de trámite y disposiciones normativas, en el que se hace presente de manera preeminente el principio

---

15 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2007. Al respecto, art. 4° Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo.

16 Al respecto, Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 30 de enero de 2002; Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 123-2018, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 19 de diciembre de 2018.

de legalidad, con la evaluación del test de legalidad y el test de carencia de razonabilidad<sup>17</sup>.

Si bien es cierto, el Decreto Legislativo N° 1256 y el Decreto Legislativo N° 1310, que luego fuera reglamentado mediante Decreto 061-2019-PCM y complementado con el Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, Reglamento que rige el proceso de mejora regulatoria y establece los lineamientos para la aplicación del análisis de impacto regulatorio ex ante, constituyen cuerpos independientes desde el orden legislativo, sin embargo, es importante precisar que, todos ellos se interrelacionan con el espíritu de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Al respecto, debemos recordar, lo que dispone el Artículo III del Título Preliminar de la LPAG, sobre la Finalidad de la ley, cual es, establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la tutela de los intereses generales, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general. En esa línea, el Artículo II del mismo Título Preliminar, explica en detalle el contenido de las disposiciones comunes a los procedimientos, previstos en la LPAG, a saber: i) Que, la LPAG contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales; ii) Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley; y iii) Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.

Advertidos de la finalidad y el contenido de la LPAG, poniendo de relieve la característica transversal, pedagógica y orientadora de la ley, el Tribunal Constitucional Peruano, por su parte, ha contribuido a través de sus sentencias, a proporcionar contenido a ciertas instituciones jurídico administrativas y muy especialmente, a los principios del procedimiento administrativo, y administrativo sancionador, y en general a las garantías del procedimiento en el ámbito del derecho de defensa, toda vez que directamente no tienen un soporte expreso de su reconocimiento en el texto constitucional en cuanto a sede administrativa, tal es el caso de dos de los principios preeminentes, el principio de legalidad, y el debido procedimiento, pero también en el ámbito de los principios del procedimiento administrativo sancionador.

Precisamente, con el objeto de fortalecer las garantías procesales en el procedimiento administrativo en el que la Administración actúa con potestades pero que no son ilimitadas o irrestrictas, también se ha favorecido una visión garantista en los pronunciamientos emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como es el caso de la definición del espectro de válida aplicación del artículo 8° sobre Garantías Judiciales de la Convención Americana de Derechos Humanos, que el alto tribunal se ha pronunciado, por el debido cumplimiento por parte de las autoridades de la Administración Pública de su contenido, lo cual puede llevar a un probable escenario de aplicación del test de convencionalidad de los pronunciamientos de la Administración Pública.

---

<sup>17</sup> Decreto Legislativo N° 1256 que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, Arts. 14 y ss.

Resulta conveniente aclarar que, en el Perú las autoridades administrativas en sus pronunciamientos no realizan un control de constitucionalidad, sino un control de legalidad, en estricto, pues el Tribunal Constitucional Peruano ha señalado que los tribunales administrativos no están autorizados a realizar un control de constitucionalidad difuso, situaciones que en nuestra opinión, no es un escenario exento de debate, no solo en el orden dogmático, sino también por sus implicancias prácticas.<sup>18</sup>

La Ley del Procedimiento Administrativo General tal y como ha sido diseñada contempla un Título Preliminar que ha servido a lo largo de su vigencia como el fundamento pétreo de toda actuación de la Administración Pública, tanto en la definición de conceptos jurídicos, ámbito de aplicación respecto de la noción que se reconoce a la Administración Pública (estatal y no estatal), lineamientos claros para la definición de la aplicación de sus disposiciones, siendo un régimen eminentemente común a todos los procedimientos de la Administración, una sección densa y detallada de los principios del procedimiento administrativo con grandes ventajas para guiar a los operadores del Derecho (autoridad administrativa y administrados), las fuentes del procedimiento, reconociendo la supremacía de la Constitución, y destacándose la importancia capital de los precedentes administrativos, que debieran constituir un elemento coadyuvante y no obstaculizante en los pronunciamientos de la Administración, la función de las disposiciones generales, y los aspectos sustantivos reseñados puntualmente en cuanto a deficiencia de fuentes, partiendo del conocimiento que el ordenamiento jurídico administrativo integra un sistema orgánico que tiene autonomía respecto de otras ramas del Derecho.

En esa misma línea, cabe resaltar el Título I de la Ley del Procedimiento Administrativo General relativo a la teoría general del acto administrativo, que ha contribuido notablemente en la actuación de la Administración Pública y en la defensa de los derechos de los administrados, a saber los requisitos de validez<sup>19</sup> y causales de nulidad del acto administrativo, conservación del acto, revocación del acto, la eficacia de los actos administrativos; una mención especial en lo concerniente a la motivación del acto administrativo, que se relaciona con el contenido del principio del debido procedimiento<sup>20</sup> previsto en el Título

---

18 El Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Exp. N° 03741-2004-PA/TC (Caso Salazar Yarlenque) del 14.11.2005 fijó un precedente vinculante en relación con el ejercicio de la potestad de realizar control difuso por parte de los tribunales administrativos u órganos colegiados de la Administración Pública, “50. a. *Todo tribunal u órgano colegiado de la administración pública tiene la facultad y el deber de preferir la Constitución e inaplicar una disposición infraconstitucional que la vulnera manifiestamente, bien por la forma, bien por el fondo (...)*”. Sin embargo, el Tribunal mediante STC relativa al Exp. N° 04293-2012-PA/TC del 18.03.2014, dejó sin efecto el precedente que autorizaba el control difuso administrativo: “34. *Atendiendo a lo expuesto, el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que tal precedente desnaturaliza una competencia otorgada por la Constitución al extender su ejercicio a quienes no están incurso en la función jurisdiccional y que, conforme a la Constitución, carecen de competencia para ejercer el control difuso de constitucionalidad. En consecuencia, en ningún caso, los tribunales administrativos tienen la competencia, facultad o potestad de ejercer tal atribución, por lo que corresponde dejar sin efecto el precedente vinculante citado.*”

19 Artículo 3° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece como requisitos de validez: 1) Competencia, 2) Objeto o contenido, 3) Finalidad pública, 4) Motivación, 5) Procedimiento regular.

20 Artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General: “1.2.



Preliminar de la ley, y que los tribunales administrativos al mismo tiempo, han contribuido en precisar la importancia de ello, a la luz de las sentencias del Tribunal Constitucional peruano.

Uno de los aportes importantes en la LPAG, ha constituido la sección sobre el Procedimiento administrativo sancionador<sup>21</sup>, como uno de los procedimientos especiales junto al procedimiento trilateral.

En la sección sobre el procedimiento administrativo sancionador, se destaca la parte referida a los principios del procedimiento administrativo sancionador, con énfasis en las consideraciones de vinculatoriedad con la legislación especial, considerando por cierto, que en virtud del principio de tipicidad, se habilita que via reglamentaria se puedan establecer regímenes de infracciones y sanciones, instrumentos que podrían ser configurados alterando la esencia de los límites del *ius puniendi* del Estado, dada la flexibilidad de la reserva de ley via colaboración reglamentaria, así establecida en la ley.

En esa línea de fricciones, gran aporte constituye la sección de principios del procedimiento administrativo sancionador reconocidos en el artículo 248º, y particularmente, el artículo 247º que establece que los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en el capítulo previsto en la LPAG. Asimismo, en un claro perfil garantista, se establece en la misma disposición que, las disposiciones del capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados; y que, si bien estas disposiciones se aplican con carácter supletorio – en virtud del principio de especialidad – a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, se debe observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248 de la LPAG, además de la estructura y garantías previstas en el capítulo que contiene normas comunes a los procedimientos administrativos especiales.

Sin lugar a dudas, la LPAG establece con claridad y de modo expreso que: 1) En la creación de procedimientos administrativos (legislación especial) a través de instrumentos normativos, previsiblemente via reglamentaria, y 2) En el ejercicio del *ius puniendi* en sede administrativa aplicado a casos concretos, las autoridades administrativas deberán considerar de manera obligatoria el standard garantista previsto en la LPAG.

---

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.”

21 Danós Ordoñez, J. (2021). “La evolución de las garantías jurídicas de los administrados en el Perú”. En: Muñoz Machado, S. y Ricardo Rivera Ortega, R. (Directores) Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo. Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado. Madrid p. 187.

Otro aspecto que merece evaluar es la disposición concerniente a las eximentes de responsabilidad administrativa vinculada a la imposición de la sanción administrativa, en concreto, la causal relativa a la subsanación voluntaria<sup>22</sup>, conocida también como excusa absolutoria, aunque su relieve es aún inexacto, puesto que su inscripción en el mismo articulado que contiene a otros supuestos en que el elemento de atribución es distinto, no pareciera ser la mejor forma de presentar una institución jurídica que más bien ha generado una serie de reacciones en uno y otro sentido, que en esencia se resume en la (in)capacidad de las entidades administrativas de imponer la sanción, o en su caso, la exacerbada dificultad de cumplir con los tres requisitos que impone la ley, pero que por vía reglamentaria se desvirtúan, dejando a los administrados en una situación de mayor incertidumbre respecto de lo que representa el espíritu de la LPAG y la finalidad determinada por los cuerpos reglamentarios. Respecto del debate que suscitan los efectos prácticos en la dimensión de su aplicación, al parecer se encontraría en *modus* pendular, la debida satisfacción de mayor claridad de la norma raíz que propone la eximente de responsabilidad, lo cual considero, llevaría a una necesaria revisión del artículo 257° de la LPAG en una ulterior reforma legislativa de la LPAG, en la oportunidad que se establezca.

Otro aspecto importante a considerar en el escenario de las recientes disposiciones administrativas que importan en la evolución del Derecho Administrativo en el Perú, constituyen las disposiciones sobre Gobierno Digital, que respecto de su ámbito de aplicación, refieren a las entidades comprendidas en el Artículo I del Título Preliminar de la LPAG. En primer lugar, se publica la Ley de Gobierno Digital mediante el Decreto Legislativo N° 1272<sup>23</sup> en el año 2018, y posteriormente en el año 2020, a través del Decreto de Urgencia N° 006-2020-PCM se crea el Sistema Nacional de Transformación Digital.<sup>24</sup> Mediante Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, se establece que la Secretaría de Gobierno Digital es el órgano de línea, con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de formular y proponer

---

22 Artículo 257° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece: “Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones. 1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada. b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa. c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción. d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones. e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal. f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.

23 Decreto Legislativo N° 1272, Ley de Gobierno Digital, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 13 de septiembre de 2018. El art. 1° señala que la ley tiene por objeto establecer el marco de gobernanza del gobierno digital para la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, así como el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales por parte de las entidades de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno.

24 Decreto de Urgencia N° 006-2020-PCM, por el cual se crea el Sistema de Transformación Digital, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 09 de enero de 2020. El art. 3° define la transformación digital como el proceso continuo, disruptivo, estratégico y de cambio cultural que se sustenta en el uso intensivo de las tecnologías digitales, sistematización y análisis de datos para generar efectos económicos, sociales y de valor para las personas.

políticas nacionales y sectoriales, planes nacionales, normas, lineamientos y estrategias en materia de Informática y de Gobierno Electrónico, y ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Informática.

Por su parte, la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, Ley N° 27584, que entró en vigencia hace dos décadas, encuentra su significado en tanto permite comprender la puesta a disposición de un cuerpo normativo que materialice el precepto constitucional de la revisión judicial de los actos administrativos, a saber el artículo 148° de la Constitución Política de 1993<sup>25</sup>: “Acción contencioso-administrativa. Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa.”

El Derecho Administrativo es un derecho estatutario, que tiene como objeto específico la Administración Pública, que encarna el poder público constituido, y su actividad se encuentra regida por el principio de legalidad y la interdicción de la arbitrariedad. El principio de legalidad, a su vez encuentra su fundamento en el principio democrático, satisfaciendo histórica y constitucionalmente el reconocimiento de la voluntad de los intereses generales, consagrado en el artículo 45° de la Constitución Política de 1993<sup>26</sup>.

La Administración Pública debe servir a los intereses generales, esa es su misión, y la justificación de su existencia, por lo que el Derecho Administrativo debe procurar establecer el marco legal necesario y suficiente para la satisfacción de los intereses generales,<sup>27</sup> atribuyéndole potestades, pero estableciendo también los límites que significa dicha habilitación prevista por ley<sup>28</sup>, determinando un constructo de la cobertura legal concreta y delimitada de toda la actuación administrativa.

La tutela de los intereses generales, permite que el Derecho Administrativo atribuya por tanto potestades para la consecución de su misión, que identifica a la Administración Pública, la cual presenta una doble vertiente, es subjetivamente un poder, y objetivamente un ordenamiento, constituidos desde la norma fundamental<sup>29</sup>, es decir un sujeto de derecho, por un lado, y por otro, se identifica con una peculiar actividad que es un deber a la vez, a saber, la tutela de los intereses generales, adecuado al fin institucional específico de cada organización administrativa que forma parte de la Administración Pública.

La Ley peruana que regula el proceso contencioso administrativo, Ley N° 27584, establece que la acción contencioso administrativa tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la Administración Pública

---

25 El precepto constitucional de la Carta de 1993 encuentra su antecedente en el artículo 240° de la Constitución Política del Perú de 1979.

26 Constitución Política del Perú de 1993, cuyo artículo 45°, primer párr. establece: “Ejercicio del poder del Estado. El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y las responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.”

27 Rebollo Puig, M. (2015). Lección 1 Derecho Administrativo y Administración Pública. En: Rebollo Puig, M., Vera, Jurado, D. (Ed.) Derecho Administrativo. Tomo I. 2da. Ed. Madrid: Tecnos, p. 30.

28 García de Enterría, E. (2013). Curso de Derecho Administrativo, 16a. Ed. Madrid: Civitas, p. 485.

29 Parejo Alfonso, L. (2008). Lecciones de Derecho Administrativo. 2da. Ed. rev. y act. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 16.

sujetas al Derecho Administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados, siendo procedente plantear las siguientes pretensiones como objeto de dicha acción<sup>30</sup>: 1) La declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos; 2) El reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines; 3) La declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo; 4) 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; 5) La indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnada, conforme al artículo 238 de la Ley No 27444, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores.

El ordenamiento jurídico peruano ha previsto por tanto, un control de plena jurisdicción por parte de la magistratura, con un perfil garantista indiscutible, a través del cual el juez debería poder pronunciarse sobre cualquiera de los supuestos establecidos taxativamente en la ley. La evaluación de las pretensiones debería trascender a una mera revisión de los actuados en sede administrativa para la disposición de la nulidad de los actos de la Administración; pues, se entiende que la pretensión no solo obedece a la evaluación de los requisitos de validez y causales de nulidad del acto administrativo en cuestión configurando la afectación la situación jurídica del administrado, sino que el juez puede reconocer restablecer un derecho o interés jurídicamente tutelado, e incluso ordenar la adopción de actos y medidas necesarias para la consecución de dicho fin.

Por otro, lado cabe evaluar el supuesto sobre la pretensión de indemnización como expresión de la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración sobre la situación jurídica del administrado. En este caso, la ley dispone que esta pretensión debería plantearse acumulativamente a alguna de las otras pretensiones, previstas en la ley. Con ello, lo que está ocurriendo es que el diseño del proceso de tutela se ve afectado por el condicionamiento al que se ve enfrentado el demandante para poder acceder a la tutela de dicha pretensión, es decir desde la postulación y a la espera de los resultados que acontezca respecto de la pretensión principal. Este aspecto de interdependencia de las pretensiones ha generado serias reacciones sobre la limitada capacidad de actuación a la que se ve expuesto necesariamente el demandante en un proceso contencioso administrativo. Asimismo, cabe indicar que el demandante difícilmente podrá demandar la protección de su interés a través de un proceso constitucional de amparo, en el que no corresponde directamente discutir la responsabilidad patrimonial como objeto indemnizatorio relativo a la actuación de la Administración, debido a la naturaleza distinta del proceso constitucional previsto en la Constitución y en el Código Procesal Constitucional cuya finalidad sirve a la tutela de un derecho fundamental vulnerado. Tal y como está configurada la norma que especifica las pretensiones, en particular aquella que establece se pueda demandar la pretensión indemnizatoria (Art. 5, inc. 5) por responsabilidad de la Administración, tendría que ser objeto de reforma legislativa para su adecuación a la finalidad del proceso contencioso administrativo, pues limita de manera seria la garantía procesal en los aspectos patrimoniales.

Otro aspecto que merece comentario, es el relativo a la actividad probatoria,

---

30 Artículo 5º de la Ley N° 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo.

establecida en el subcapítulo III<sup>31</sup> de la ley, que indica que en el proceso contencioso administrativo, la actividad probatoria se restringe a las actuaciones recogidas en el procedimiento administrativo, salvo que se produzcan nuevos hechos o que se trate de hechos que hayan sido conocidos con posterioridad al inicio del proceso. Ello conduce a una concepción defectuosa de lo que corresponde a la finalidad del proceso contencioso administrativo, salvo los casos de excepción indicados. La restricción probatoria pone de manifiesto la limitada actividad probatoria en el proceso, circunscrita estrictamente a lo que la Administración Pública haya podido actuar durante el procedimiento administrativo. Cabe mencionar, que el articulado sobre la actividad probatoria, podría ser atendida por los jueces en una interpretación sistemática y teleológica que permita entender que podrían ordenar de oficio<sup>32</sup> la actuación de medios probatorios que consideren convenientes, lo cual queda en el escenario de la evaluación de sus decisiones. Al respecto, la disposición normativa tendría que ser objeto de revisión para una reforma ulterior que permita al juez llevar a cabo su labor, de lo contrario, daría la impresión que lo que se está disponiendo es acudir a una segunda instancia, asunto que contradice la norma constitucional, cual es la revisión judicial como instancia autónoma e independiente.

Ingresando al cierre de los breves comentarios y reflexiones sobre los dos cuerpos normativos, objeto de la Obra Conmemorativa, a saber, la Ley del Procedimiento Administrativo General, y la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, es importante indicar que, ambos constituyen hitos importantes en el desarrollo del Derecho Administrativo, con un mensaje pedagógico, bajo un diseño normativo pionero en el ordenamiento jurídico, habiendo coadyuvado en una mejor gestión de los intereses generales a cargo de las entidades de la Administración Pública, por un lado, y por otro, habiendo concebido un marco de tutela judicial en el control jurídico de la actuación de la Administración, cuyo diseño normativo y garantista es perfectible, debiendo ser evaluados algunos aspectos que han sido reseñados en los párrafos anteriores.

Resulta importante asimismo, advertir el desafío que representa la presencia de la tecnología en la actuación de la Administración Pública<sup>33</sup>, la incorporación de la inteligencia artificial en el quehacer económico y las actuaciones de la Administración Pública, las fricciones concomitantes en la implementación de respuestas estandarizadas, las implicancias del uso de algoritmos, cuestionamientos éticos, y otros aspectos propios de la transformación digital y la compleja lectura jurídica al momento de estimar regulaciones y creación de procedimientos, particularmente por la importancia de la relación con el

---

31 Artículo 29° de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

32 Artículo 31° de la Ley N° 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo.

33 Al respecto: Eifert, M. (2020). *Digitale Disruption und Recht [Disruption digital y Derecho]*. Baden Baden: Editorial Nomos Verlagsgesellschaft <https://doi.org/10.5771/9783748909491> ; Eifert, M. (2014). *Elektronische Verwaltung – von der Verwaltungsreform zum Verwaltungsreformrecht [Administración Electronica – de la Reforma de la Administración al Derecho de Refoma de la Administración]*. En P. F. Bultmann, K. J. Grigoleit, C. Gusy & J. Kersten, C. W. Otto y C. Preschel (Eds.), *Allgemeines Verwaltungsrecht Festschrift für Ulrich Battis zum 70. Geburtstag [Derecho Administrativo General, Libro Homenaje a Ulrich Battis por su 70° Aniversario]* 421–436. C. H. Beck. Hoffmann-Riem, W. (2017). *Verhaltenssteuerung durch Algorithmen – Eine Herausforderung für das Recht [control de comportamiento a través de algoritmos – Un desafío para el Derecho]*. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 142(1), 1–42.

ciudadano, en cuanto a sus derechos constitucionales y las garantías procesales.

El Derecho debe construirse sobre la confianza y predictibilidad entendida en sentido lato como seguridad jurídica. La sociedad demanda de la Administración Pública cada vez, una respuesta que vaya acorde con las exigencias de la economía globalizada, y hoy en día, con los requerimientos que se presentan en el orden de las situaciones extremas como ha sido la crisis sanitaria a nivel global, y las medidas de prevención frente a la crisis climática, la crisis alimentaria, y una crisis sanitaria en sentido de alerta permanente.

Bajo estos comentarios, se proponen diversos aspectos de evaluación sobre las bases que tutelan los intereses generales ante las fuentes de incertidumbre y riesgos y ante la probabilidad de la reevaluación de las categorías jurídicas para precisar las garantías de los administrados y las potestades de la autoridad administrativa, reiterando que la razón de ser de la Administración Pública y del Derecho Administrativo es la tutela de los intereses generales, sin descuidar que el fin supremo del Estado es la persona, la dignidad de la persona humana.

## **B. CONTENIDO DETALLADO DE LA OBRA CONMEMORATIVA**

La estructura detallada de la Obra Conmemorativa se ha diseñado manteniendo el orden de los cuerpos normativos que son materia de las diversas contribuciones de los autores nacionales y extranjeros.

En ese sentido, la obra comprende la presente **Introducción**, el Prólogo, la Sección de artículos presentada en dos partes, Parte I relativa a la Ley del Procedimiento Administrativo General, y Parte II relativa a la Ley que regula el Procedimiento Contencioso Administrativo, y una Sección Especial que comprende una Entrevista elaborada por la Coordinadora Académica.

### ***Prólogo***

El Prólogo a cargo del profesor Jorge Danós Ordoñez, quien nos honra con su presencia en la Obra Conmemorativa, explica la génesis, evolución y desafíos que se presentan sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General, y la Ley que regula el Procedimiento Contencioso Administrativo. Las reflexiones que comparte en el marco del 20º aniversario de ambas leyes, pone de manifiesto la importante contribución de la persona del Dr. Danós en el desarrollo del Derecho Administrativo y en la formación universitaria de la especialidad, en el Perú.

### ***Parte I: Ley del Procedimiento Administrativo General***

El profesor **Martin Eifert** presenta el artículo “Digital Transformation of Public Administration and Administrative Law” [Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung und Verwaltungsrecht]. El autor realiza un extenso estudio detallado y transversal sobre el origen, desarrollo y desafíos actuales de la transformación digital en relación con la Administración Pública y el Derecho Administrativo, y destaca las características e implicancias de la tecnología digital y su relación con el ciudadano. En ese contexto, se examinan el derecho vigente

y las perspectivas futuras, respectivamente, respecto de las relaciones internas y externas en la Administración digital y las decisiones y los pronunciamientos de la Administración, que utilizan la tecnología digital y la inteligencia artificial (IA). En lo que respecta a la IA, señala que se ha desarrollado un amplio debate sobre la necesidad y diversos enfoques de la regulación. El proyecto de Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea es una primera aproximación legislativa, sin embargo todavía se están debatiendo muchas cuestiones, entre ellas, cuántos niveles de regulación deben preverse, si la clasificación del riesgo debe vincularse a la propia IA o al contexto de uso y, por último, qué medidas precisas deben preverse para cada riesgo. Las cuestiones abordadas en el estudio son de relevancia internacional, por lo que el autor presenta un análisis transversal con respuestas desde el Derecho alemán y el Derecho comunitario de la Unión Europea con referencias a Estados Unidos de América, y otros países; asimismo, realiza comentarios sobre la legislación peruana vigente en torno a la modernización del Estado, el gobierno digital, y en particular, las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444. Por último, en la importante contribución que realiza el Prof. Eifert manifiesta que, si bien la regulación es un escenario vibrante y controvertido, a la luz de las emergentes decisiones automatizadas de gran alcance y complejidad que utilizan la inteligencia artificial, el debate constitucional sobre ética y en particular, sobre la dignidad de la persona se ha intensificado recientemente de nuevo en Alemania, pero también en muchos otros países, como los EE.UU, recobrando tanto el marco constitucional como los principios generales del Derecho un primer plano.

El profesor **Jose Antonio Tirado Barrera** presenta el artículo “La tipificación de infracciones y sanciones mediante reglamento: una lectura constitucional de la potestad reglamentaria en materia sancionadora prevista en el artículo 248.4 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General” El artículo busca analizar el problema de la determinación del alcance del principio de legalidad en materia de sanciones administrativas, analizando si es constitucionalmente válido que una norma reglamentaria tipifique infracciones y sanciones administrativas y si el ejercicio de la potestad reglamentaria de las leyes pueda ser ejercido por otros sujetos distintos al Presidente de la República, cuya potestad se encuentra atribuida constitucionalmente. El autor realiza un análisis crítico bajo el estudio del derecho positivo y la jurisprudencia constitucional sobre los alcances de la reserva de ley en materia sancionadora que, habitualmente, ha sido interpretado como la exigencia de una necesaria y decisiva intervención de una norma con rango de ley (una ley parlamentaria o un decreto legislativo) para determinar que una cierta conducta deba ser considerada como una infracción administrativa y, correlativamente, imponer una sanción administrativa, como la respuesta punitiva ante el incumplimiento de la ley. Asimismo, realiza un análisis sobre las figuras de la colaboración reglamentaria y la remisión al reglamento como categorías contempladas en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

El profesor **Orlando Vignolo Cueva** presenta el artículo “Tres cuestiones de Derecho Sancionador peruano”. El autor señala que, han pasado dos décadas desde que el Derecho administrativo peruano tomó un nuevo rumbo científico y aplicativo. El autor se centra en el Derecho sancionador, y se propone analizar tres cuestiones sancionadoras, en en aras del urgente equilibrio entre potestad

sancionadora, derechos y garantías de los administrados y la eficacia punitiva en pos de la protección de un sinnúmero de bienes jurídicos. Para ello, el autor destaca en el análisis sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General, pero también disposiciones del proceso contencioso administrativo respecto del control de la potestad sancionadora, sentencias del Tribunal Constitucional y referencias a la Convención Americana de Derechos Humanos en cuanto a garantías del procedimiento relativas al debido proceso en sede administrativa y los principios que tutelan la posición del administrado en su relación con la Administración Pública bajo el *ius puniendi* del Estado. Asimismo, precisa una postura crítica sobre los alcances de la reserva de ley y la colaboración reglamentaria, en particular en cuanto a lo que señala como un riesgo de deslegalización sancionadora masiva y antijurídica, pues podría terminar finalmente en la completa imposición reglamentaria de lo prohibido, y que demandaría un tratamiento puntual al respecto por parte del Tribunal Constitucional.

El profesor **Víctor Hernández Mendible** presenta el artículo “El acto y el procedimiento administrativo en el Estado Convencional”. Se precisa que, la convencionalización del Derecho Administrativo ha producido la ampliación del control que ejercen los órganos jurisdiccionales administrativos, extendiéndolo a la verificación de la sujeción de la actividad o inactividad administrativa, al *corpus iuris* o bloque de la convencionalidad. El artículo plantea los criterios que ha ido desarrollando la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que deben ser tenidos como referencia tanto por la Administración Pública nacional como por las cortes de justicia, cuando actúan como autoridad convencional, a los fines de restablecer la vigencia del bloque de convencionalidad, en el supuesto que este sea ignorado al expedirse actos administrativos y de ser el caso, que se proceda a la reparación integral de las víctimas de violación de derechos humanos, por tales actos inconventionales. El autor advierte que el control de convencionalidad multinivel evita cualquier posibilidad de laguna o vacío en el ejercicio del mismo, no existiendo así actividad o incluso inactividad de los órganos que ejercen el Poder Público en cada Estado, que escapen a este control y concretamente en el caso de la Administración Pública nacional.

El profesor **Jaime Rodríguez-Arana Muñoz** presenta el artículo “Sobre la nulidad de oficio de los actos nulos en el Derecho peruano”. Se realiza un estudio sobre la teoría del acto administrativo en cuanto a su nulidad, anulabilidad y conservación del mismo, destaca para ello, el ordenamiento jurídico español y otros ordenamientos jurídicos, para realizar un ingreso directo al reconocimiento de las instituciones jurídicas del ordenamiento jurídico peruano, en particular, lo que dispone la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. El autor señala que, en la revisión de oficio de los actos administrativos encontramos una tensión entre autoridad y libertad, entre prerrogativa y garantía, cuyo punto de equilibrio habría que buscarse entre bases transaccionales en la protección objetiva del derecho, por un lado, y, por el otro, en el principio de seguridad jurídica, exigiendo una ponderación de los intereses en juego pues este principio hace posible a su vez los de equidad, buena fe, proporcionalidad, que serán aplicados en la operatividad de la propia revisión de oficio. Respecto de la declaratoria de nulidad de oficio, se debe valorar en la tensión entre el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica los principios de equidad, buena fe, justicia, audiencia del interesado y proporcionalidad que debe regir el ejercicio de la potestad excepcional de la de revisión de oficio y prevenir de un uso arbitrario, abusivo o desproporcionado del poder, bajo la vigencia de un Estado de Derecho.



El profesor **Eloy Espinosa-Saldaña Barrera** presenta el artículo “La regulación de los actos administrativos en el Perú: una mirada sobre el particular”. El autor realiza una evolución histórica de las leyes reguladoras del acto administrativo en el Perú. Al inicio de la República, señala el autor, que al no existir, las nociones de acto y procedimiento administrativo, la actuación de la Administración pública fue dispersa y desordenada; no se contaba con una norma procedimental común que sirva a la Administración Pública en relación con los administrados. En ese escenario, el desamparo de los ciudadanos era evidente, y la deficiencia y el desorden normativo daba un amplio escenario a lo que hoy se entendería como abuso de poder o desviación de poder. El acto administrativo es un instrumento esencial dentro de la disciplina del Derecho Administrativo y la razón de ser del procedimiento administrativo. El autor realiza un estudio sobre las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo General relativas al acto administrativo, sus elementos, requisitos de validez, nulidad, y aspectos relativos a la subsanación y conservación del acto administrativo.

El profesor **David Blanquer** presenta el artículo “Justicia y seguridad jurídica en materia de la responsabilidad patrimonial de la Administración”. El artículo aborda el estudio de la justicia conmutativa y la seguridad jurídica, que son los principales valores informadores del régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Si bien el derecho a la reparación integral es un derecho de configuración legal no impide ni excluye que los tribunales deban resolver cuestiones o situaciones que no han sido previstas por el legislador. La imputación, la relación de causalidad y el concepto técnico-jurídico de lesión son los tres pilares básicos en la construcción de la responsabilidad patrimonial. Los elementos esenciales de esos pilares deben ser suficientemente establecidos por el legislador. Los tribunales pueden precisar y concretar esos elementos esenciales, sin embargo, no pueden sustituir al legislador con arreglo a la teoría alemana de la esencialidad (“*Wesentlichkeitstheorie*”). Al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha destacado la importancia práctica de la suficiente densidad normativa o el adecuado estándar de calidad de las leyes, requisito exigible cuando los poderes públicos quieren restringir los derechos constitucionales de los ciudadanos, o de admitir sobre ellos injerencias de la Administración pública.

El profesor **Alberto Castro Barriga** presenta el artículo “El Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) y la Eliminación de Barreras Burocráticas (EBB) como instrumentos de control de la calidad de los procedimientos administrativos” El procedimiento administrativo es un elemento fundamental del Derecho Administrativo contemporáneo. Sin embargo, las transformaciones que han experimentado las distintas formas de la actividad administrativa y la exigencia de calidad en las actuaciones gubernamentales hacen que las formas tradicionales en que este es regulado sean insuficientes. El autor señala que el ordenamiento jurídico peruano ha innovado con la creación de dos instrumentos que contribuyen a la calidad de los procedimientos administrativos: el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) y el procedimiento de Eliminación de Barreras Burocráticas (EBB) con implicancias en el fortalecimiento de los esfuerzos por mejorar el ambiente normativo y la implementación de una política regulatoria en el país. El artículo analiza la relación entre el ACR y el EBB como instrumentos de control de la calidad de procedimientos administrativos y, en esa medida, su impacto en la teoría del procedimiento administrativo.

La profesora **Sara Arobés Escobar** presenta el artículo sobre “El sistema de modernización de la gestión pública y la reforma de calidad regulatoria”. Precisa que, la mejora de la Calidad Regulatoria es una práctica que viene siendo aplicada hace más de veinte años, principalmente en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, sin embargo, en el caso del Perú, su introducción es reciente, particularmente, a partir del Estudio llevado a cabo por la OCDE sobre la Política Regulatoria en el Perú publicado el año 2016. Con ello, se da inicio a un proceso de orden legislativo de reformas necesarias para incorporar y adecuar los principios, instrumentos y buenas prácticas regulatorias en la Administración pública peruana vigentes a esa fecha. En el artículo se explica el desarrollo de la reformas llevadas a cabo, desde los conceptos generales y buenas prácticas internacionales hasta la incorporación de la Calidad Regulatoria en el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, los principales instrumentos, el ecosistema de la calidad regulatoria y las incorporaciones y modificaciones realizadas a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

El profesor **Alejandro Moscol** Salinas presenta el artículo “Reflexiones respecto de los precedentes de observancia obligatoria”. El precedente administrativo de observancia obligatoria ha sido estudiado en la doctrina de Derecho Administrativo a partir de su origen como acto administrativo y su consideración como fuente del procedimiento administrativo cuando establecen criterios interpretativos de alcance general. En el artículo se presentan tres reflexiones respecto de los precedentes administrativos de observancia obligatoria que enfatizan en su tratamiento legislativo, la importancia de los criterios interpretativos con alcance general, así como su vinculación con los principios del procedimiento administrativo, como el principio de predictibilidad o de confianza legítima, y el derecho a obtener un pronunciamiento de la autoridad competente en un plazo razonable, como parte del contenido del principio del debido procedimiento. Asimismo, se presentan reflexiones en torno a casos de precedentes emitidos por tribunales administrativos, que se apartan de la regla general establecida en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

La profesora **Tania Zúñiga Fernández** presenta el artículo “El Procedimiento de Eliminación de Barreras Burocráticas en el marco de la Modernización de la Gestión Pública en el Perú: Análisis y reflexiones sobre su finalidad en un Estado unitario y descentralizado”. Se realiza un estudio sobre el procedimiento especial de eliminación de barreras burocráticas enmarcado en el proceso de modernización de la gestión pública y la política permanente de simplificación administrativa, considerando la finalidad concebida en la tutela de libre iniciativa privada y la libertad de empresa en el funcionamiento del mercado frente a la actuación de las Administración Pública, cuyos antecedentes datan desde los orígenes de las reformas económicas de la década de los noventa. Al respecto, se destaca el cambio de paradigma a un Estado facilitador y vigilante, ejerciendo un rol subsidiario en la actividad económica y empresarial en una economía social de mercado. Asimismo, la autora realiza una introspección en la simplificación administrativa y modernización del Estado hasta el advenimiento de un nuevo paradigma de la gobernanza regulatoria a través de la calidad regulatoria, en un Estado unitario y descentralizado según la Constitución de 1993, con referencias diversas normas legales y reglamentarias sobre modernización, simplificación y calidad regulatoria, en particular la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y el Decreto Legislativo N° 1256, Ley sobre prevención y eliminación de barreras burocráticas. El régimen de barreras burocráticas ha

alcanzado a la fecha un avance importante en cuanto a sus efectos en la declaración de ilegalidad sobre una exigencia o requisito con efectos generales, erga omnes respecto de los efectos de la resolución administrativa que así lo declare, sea que el procedimiento haya iniciado de oficio o a solicitud de parte. Ello contribuye en la calidad regulatoria de los procedimientos administrativos en el marco de una gobernanza regulatoria completa. Actualmente, los marcos legales sobre el análisis de impacto regulatorio y el régimen de barreras burocráticas se complementan configurando un círculo virtuoso de control de la potestad normativa de las entidades de la Administración Pública en el marco de la regulación al servicio del ciudadano y de una eficaz modernización de la gestión pública. La autora concluye, considerando lecciones aprendidas y experiencias adquiridas a lo largo de su vigencia, el actual régimen de prevención y eliminación de barreras burocráticas constituye un instrumento que permite evaluar el cumplimiento de los principios de simplificación administrativa y el principio de legalidad en un Estado democrático, unitario y descentralizado, y al mismo tiempo, contribuye en el bienestar económico, considerando la protección de libertades económicas y principios claves para el funcionamiento del mercado, en la tutela de las garantías procesales y el interés general.

## ***Parte II: Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo***

La segunda Parte de la Obra Conmemorativa que comprende las contribuciones, aportes y reflexiones sobre el proceso contencioso administrativo, se presentan diversos artículos que dirigen el análisis concretamente sobre la Ley que regula el proceso contencioso administrativo del Perú, así como en el espectro iberoamericano de los ordenamientos que regulan el proceso contencioso administrativo, bajo consideraciones constitucionales y también convencionales del orden internacional y de los derechos humanos, con significativos estudios de las instituciones jurídico administrativas y jurídico procesales empleándose para ello la perspectiva del derecho comparado.

El profesor **Allan Brewer-Carías** presenta el artículo titulado “La progresiva ampliación del objeto del proceso contencioso administrativo contra los actos administrativos en América Latina”, abordando el estudio de determinados ordenamientos jurídicos latinoamericanos correspondientes a Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, y referencias al ordenamiento jurídico español. El estudio se pronuncia sobre la progresiva ampliación del control que vienen ejerciendo los órganos de las jurisdicciones contencioso administrativas en América Latina, con respecto a todos los actos administrativos, sin exclusiones, realizando un deslinde respecto de los “actos de gobierno;” la impugnación de los actos administrativos tanto de efectos generales como de efectos particulares, así como la impugnación de los actos administrativos cualquiera que sea el vicio de contrariedad al derecho, inconstitucionalidad o de ilegalidad.

La Profesora **Alejandra Boto Álvarez** presenta el artículo “Justificación y efectos de la doctrina de los actos propios en la jurisdicción contencioso administrativa: una visión de Derecho comparado”, en el cual, partiendo del sentido y alcance de la doctrina de los actos propios, cuyos orígenes se remontan al Derecho romano y su recepción medieval, plantea dos preguntas de investigación, a saber, su justificación y efectos en el Derecho global, por un lado, y por otro, sus implicancias en el Derecho Administrativo para solventar problemas concretos. Para ello toma

en cuenta la perspectiva de Derecho comparado, en particular, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los más altos tribunales europeos, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como la configuración dogmática de diferentes ordenamientos y tradiciones, civilistas y de *common law*, latinoamericanos y europeos, con especial referencia al contexto peruano.

El profesor **Fernando Castañeda Portocarrero** presenta el artículo sobre “La legitimidad para obrar en el proceso contencioso administrativo”, a partir del cual comparte sus reflexiones sobre los supuestos de la legitimidad para obrar en el proceso contencioso administrativo peruano. Señala que el actual diseño del contencioso administrativo en el Perú se caracteriza por ser un proceso con reconocimiento constitucional, con un cuerpo normativo especial, y que por su importancia para el Estado de derecho ha sido diseñado como un proceso de plena jurisdicción, que exige la especialización de los sujetos que interactúan en la relación jurídico procesal. Asimismo, llega a la conclusión de que no hay claridad sobre si la normatividad vigente peruana refleja la tesis de la afirmación de la titularidad como una condición para una relación jurídica procesal válida o para una sentencia de fondo. Explica que no hay duda que el ordenamiento nacional se aleja de la postura de la afirmación y prueba de la titularidad como una condición para una sentencia de fondo estimatoria.

La profesora **Karla Vilela Carbajal** presenta el artículo “La prueba de oficio en el proceso contencioso administrativo”, bajo un análisis que se sirve del método deductivo y el estudio de la doctrina, la legislación y la jurisprudencia. Señala que para la evaluación de la prueba de oficio debe considerarse el principio de la tutela judicial efectiva, fundado en la Constitución, el principio dispositivo y de aportación de parte reconocido en el Código Procesal Civil con matices, así como los principios procesales del Derecho Administrativo, previstos en la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, tales como el principio de impulso de oficio y el principio de verdad material. Asimismo, el artículo realiza una evaluación de los Plenos Casatorios en la evaluación de la materia, llegando a la conclusión que la incorporación de la prueba de oficio, no debe considerarse como una facultad excepcional sino en un deber del juez, dado que el fin del proceso contencioso administrativo tiene una finalidad pública, la cual es otorgar tutela judicial efectiva a las partes y satisfacer el interés público.

El magistrado **Ricardo Vinatea Medina** presenta el artículo “La pretensión de indemnización por daños en el proceso contencioso administrativo”. El tema de la indemnización de daños y perjuicios ocasionados por los actos o actuaciones de la administración o servicios públicos que presta, alcanza relevancia para los administrados por la posibilidad de resarcimiento debido a las afectaciones o vulneraciones de sus derechos por el ejercicio abusivo o excesivo del poder. En ese sentido, aborda de manera crítica la condición de acumulación de pretensiones para efectos de presentar la pretensión de indemnización, que la normativa la identifica como subordinada. La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública reúne presupuestos que abonan como derecho sustantivo de la indemnización por daño derivado del acto administrativo, distinto del Derecho Civil. Para ello, el autor realiza un análisis de las disposiciones normativas de la Ley que regula el proceso contencioso administrativos, del Código Civil y del Código Procesal Civil.

El profesor **Guillermo Chang Chuyes** presenta el artículo “Naturaleza del proceso contencioso administrativo”. Parte el análisis del problema del riesgo del abuso de poder. Para ello aborda los orígenes de la institución, y explica las tres bases que le dan marco al contencioso administrativo: fin del estado, estado de derecho y separación de poderes, señalando que poder público está por naturaleza teleologizado en la protección del interés general. Concluye, que es importante volver a pensar la finalidad del Estado y de sus actuaciones para recordar el fin propio de la Administración pública, de conformidad con el marco interpretativo del uso del poder: la primacía de la persona, reconocido en el artículo 1º de la Constitución Política del Perú. Además, se pronuncia por la cláusula del Estado de derecho, por la cual se exige que las decisiones sean razonables y se adecúen a las formalidades que establece el ordenamiento jurídico, por lo que corresponde al Poder Judicial evaluar en el proceso contencioso administrativo.

El profesor **Miguel Ángel Torrealba Sánchez** presenta el artículo “La ejecución de la sentencia en el proceso administrativo desde la perspectiva iberoamericana”. El autor señala que el derecho a la tutela jurisdiccional despliega sus efectos con la plena efectividad de los pronunciamientos; de allí que dentro de la función jurisdiccional se incluye la actividad judicial destinada a “juzgar y ejecutar lo juzgado”, también en el orden contencioso-administrativo, asunto que se encuentra comprendido en los marcos constitucionales y convencionales sobre derechos humanos. En el análisis aborda los ordenamientos jurídicos de Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Venezuela, y España. El autor recomienda la revisión de la ley peruana que regula el proceso contencioso, y profundizar en los instrumentos normativos destinados a facilitar la ejecución integral de las sentencias de diversos tipos frente a la Administración Pública, y dentro de ellas, a las sentencias condenatorias, en sus múltiples modalidades.

La profesora **María Elena Guerra-Cerrón** presenta el artículo “La vulnerabilidad de la ejecutoriedad de los actos administrativos y la tutela cautelar”. Considerando que la tutela jurisdiccional no sería efectiva si no contara con un sistema de protección cautelar eficiente, la autora indica que la tutela cautelar es trascendente, ya que se puede garantizar la realización de los derechos sustantivos de los administrados-justiciables. El Código Procesal Civil, por su carácter supletorio, completa la regulación del ordenamiento procesal cautelar, sin embargo, es indispensable conocer las condiciones y presupuestos especiales para su procedencia. En el estudio que se realiza, la autora destaca, que en la labor cognitiva del juez, el prejuzgamiento tiene un enfoque cualitativo de alcance descriptivo, y concluye que el carácter instrumental de las medidas cautelares torna vulnerable a la Administración Pública, al neutralizar el principio de presunción de legalidad y el principio de ejecutoriedad de sus actos, incluyendo la obligación temporalmente que se realice una determinada actuación de la Administración Pública.

El profesor **Antonio Ezquerra Huerva** presenta el artículo “El infortunio jurisprudencial de la impugnación de convocatorias de empleo público en el Derecho español”. El autor señala que el trabajo obedece a un doble objetivo, por un lado, se aspira a dar a conocer al jurista no español algunos de los aspectos esenciales de la doble vía de oposición procesal en el marco de las convocatorias de

empleo público. Al respecto, el “mecanismo ordinario”, el cual consiste en recurrir la convocatoria de que se trate con arreglo al régimen general de impugnación de los actos administrativos; y el otro, de marcado carácter excepcional, a través de la alegación del vicio de nulidad de la convocatoria en el recurso interpuesto contra la resolución de nombramiento. Asimismo, realiza una reflexión crítica acerca de un reciente planteamiento del Tribunal Supremo, según el cual la falta de impugnación de los actos de aplicación de la convocatoria de empleo público implica la pérdida sobrevenida del objeto del recurso interpuesto contra la misma.

El profesor **Dante Mendoza Antonioli** presenta el artículo “¿Temeridad o inconstitucionalidad? El precedente administrativo como barrera de acceso al contencioso administrativo: El caso de los disciplinarios”. El autor realiza un estudio sobre las implicancias jurídicas de disposiciones del actual Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, que viola el principio de legalidad, y vulnera el legítimo derecho de defensa en sede administrativa, constituyendo a su vez un impedimento para la acción contenciosa administrativa relativo al agotamiento de la vía administrativa. El Reglamento ha establecido que constituye una “apelación temeraria” la impugnación que se realice de un acto de primera instancia (que impone una sanción de suspensión o destitución a un servidor público), si ésta se sustenta en un criterio distinto al que el propio Tribunal haya establecido en un precedente de observancia obligatoria. La apelación temeraria es sancionada con el inicio de un nuevo procedimiento disciplinario-sancionador. El autor concluye que, tales disposiciones reglamentarias limitan de manera sustancial el derecho constitucional a la tutela jurisdiccional efectiva, contraviniendo la Constitución y el espíritu y letra de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

### ***Sección Especial: Entrevista***

En esta Sección Especial de la Obra Conmemorativa se presenta la entrevista que elaboró y realizó la profesora Dra. Tania Zúñiga Fernández, Coordinadora Académica de la obra, dirigida al Dr. Jorge Danós Ordoñez, ambos profesores de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

La estructura de la entrevista diseñada por la Dra. Zúñiga permite que el lector pueda introducirse en el conocimiento de los aspectos medulares de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 y la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, Ley N° 27584, advirtiendo reflexiones que nos trasmite el Dr. Danos, destacando el rol significativo de su contribución en la evolución del Derecho Administrativo en el Perú, a partir de su participación en la génesis de los cuerpos normativos, y su experiencia respecto de las consecuencias de la implementación.

Asimismo, en la entrevista, se formulan preguntas sobre los desafíos y retos que se proponen en el orden jurídico administrativo en el contexto jurídico constitucional y convencional.

La Dra. **Zúñiga**, autora de esta entrevista, creó una sección de preguntas dedicada a la importante reflexión sobre la formación académica universitaria de los estudiantes en el área del Derecho Administrativo, a fin de reflexionar sobre la importante y dedicada labor que realizan los profesores en la formación de los estudiantes en las Facultades de Derecho, y el fomento de la investigación

por parte de los estudiantes, particularmente, en el área del Derecho Administrativo.

### ***Palabras de cierre***

Finalmente, habiendo descrito la génesis y la finalidad de la Obra Conmemorativa, y explicado con detalle el contenido de la obra en las secciones correspondientes relativas a las contribuciones académicas de los distinguidos profesores nacionales y extranjeros, que participan en esta obra colectiva, me gustaría pasar al cierre de la Introducción con unas palabras finales que motivan el momento solemne de la conclusión de una actividad académica, que me enorgullece especialmente por los logros alcanzados.

En primer lugar, reiterar mi sincero agradecimiento al Círculo de Derecho Administrativo, asociación de estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, por el honor de haber asumido la Coordinación Académica y dirigido la Obra Conmemorativa por el 20º aniversario de la entrada en vigencia de la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, y expresarles a cada una de las personas que trabajaron estrechamente en el proceso de gestación y seguimiento, referidas en la primeras páginas de la presente Introducción, y a todas aquellas personas que de una u otra forma apoyaron el desarrollo de la obra.

Muy especialmente, me gustaría realizar un especial reconocimiento y agradecimiento a todos los colegas profesores nacionales y extranjeros que participaron en esta importante obra colectiva, por su interés en contribuir en el desarrollo de la cultura jurídica en el Perú, desde la perspectiva de sus experiencias y conocimientos, que ennoblece la labor académica. En particular, me gustaría agradecer a cada uno de los profesores que desde el momento de la invitación no dudaron en aceptar formar parte de esta obra, estableciéndose un lazo a lo largo de los meses transcurridos, muchos de ellos, y bajo las condiciones y dificultades propias de la crisis sanitaria en el contexto de la pandemia, habiendo realizado importantes esfuerzos por presentar sus respectivas contribuciones.

Es importante hacer propicia la ocasión para expresar mi reconocimiento a la Facultad de Derecho de nuestra casa de estudios por fortalecer los espacios con el soporte académico institucional a las asociaciones de estudiantes, en el fomento de la investigación y actividades académicas. que constituyen un valioso aporte a la comunidad académica en nuestro país.

Con especial devoción, los profesores siempre estaremos a disposición de nuestros alumnos para guiarlos y apoyarlos en sus proyectos y actividades académicas, que nos permiten a la vez, concretar el efecto multiplicador de la docencia y la formación académica que realizamos los profesores, trascendiendo claramente el espacio de las aulas de clase.

La Obra Conmemorativa ha sido una experiencia magnífica y fructífera, lo cual nos alienta y nos motiva a seguir en la labor académica, y en especial, a todos quienes nos sentimos altamente apasionados por el Derecho.

Por ello, me gustaría compartir conjuntamente con el Círculo de Derecho

Administrativo con orgullo y alegría la satisfacción de presentar a la comunidad jurídica la Obra Conmemorativa, en el marco del 20° aniversario de la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

Lima, marzo del 2022

**Prof. Dr. Tania Zúñiga Fernández**  
Coordinadora Académica de la Obra Conmemorativa  
Facultad de Derecho  
Pontificia Universidad Católica del Perú

Yachay Legal