

Recursos administrativos: algunas consideraciones básicas y el análisis del tratamiento que les ha sido otorgado en la ley N° 27444.*

Eloy Espinosa-Saldaña Barrera

*Catedrático de las Universidades Pontificia Católica del Perú y Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
Profesor Principal de la Academia de la Magistratura.*

I.- NOTAS SOBRE SU PERTINENCIA Y LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LIMITACIONES QUE IMPONE AL EJERCICIO DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Como bien afirma Valdez Calle¹, afirmación que asumimos como nuestra, aun la Administración mejor organizada e intencionada es susceptible de incurrir en error, o por lo menos, de dictar actos objetables por cualquier causa. Por ello, producido un acto administrativo, los diferentes ordenamientos jurídicos le reconocen a los destinatarios de dichos actos² la posibilidad de impugnarlos, ya sea ante la propia Administración (de donde sin duda proviene aquella actuación) o en alguna repartición de la judicatura ordinaria.

No nos interesa aquí abordar el segundo escenario de impugnaciones reseñadas en el párrafo

anterior, propias del proceso contencioso-administrativo. Nos proponemos en esta ocasión más bien desarrollar los alcances de aquellas actuaciones mediante las cuales aquéllos que aquí llamaremos los interesados, dentro de un plazo establecido a nivel normativo, impugnan un acto administrativo ya dictado ante una instancia u órgano de esa misma naturaleza. Nuestro tema será entonces el del análisis del concepto, alcances, elementos y tratamiento dado en el caso peruano a los recursos administrativos.

El objeto de estos recursos administrativos parece de primera impresión bastante claro: en la línea de preservar el derecho a un debido proceso de todo ciudadano, derecho predicable en sus diversas dimensiones no solamente en los procesos judiciales, sino también en los diferentes procedimientos administrativos e incluso en las relaciones corporativas entre particulares³, se buscará

* Este trabajo ha sido inicialmente preparado para un libro colectivo del cual somos coautores, libro que viene elaborándose en homenaje al haberse cumplido más de un año de la puesta en vigencia de la Ley N° 27444. Sin embargo, se reproduce aquí con nuestra autorización (Nota del autor).

- 1 Valdez Calle, Antonio. "Comentarios a las Normas Generales de Procedimientos Administrativos". Lima: Talleres gráficos de Neocont, 1969, p. 97.
- 2 Esta afirmación como bien sabemos, admite matices en algunos ordenamientos jurídicos, en donde para efectos de legitimación activa se limitan a reconocerle la condición de "interesado" al administrado directamente afectado con la actuación de la administración, tal como veremos mas adelante con detalle.
- 3 Tema reconocido por diversa jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano y sobre el cual hemos escrito en trabajos como, entre otros, "Debido Proceso en Procedimientos Administrativos. Su viabilidad y las experiencias peruana y mundial sobre el particular". En Revista Jurídica del Perú N° 18. Trujillo, Normas legales, Año LI, Enero 2001, p. 1 y ss. De indispensable



preservar la posibilidad de cuestionar actos administrativos ante la misma entidad que los emitió o frente a alguno de sus superiores jerárquicos. Los recursos administrativos se presentarían entonces como una necesaria garantía de los administrados frente a eventuales errores o excesos de diversas reparticiones administrativas.

Sin embargo, y como bien anotan entre otros Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, esa comprensión de los recursos administrativos debe ser adecuadamente matizada si se toma en cuenta que, a la vez, estos recursos son considerados hoy también, en líneas generales, presupuestos de obligatorio trámite para luego poder acceder a la protección de nuestras pretensiones presuntamente agredidas en sede jurisdiccional. Ello explica como son muchos quienes a su vez le consideran un auténtico privilegio de la Administración y, correlativamente, una carga efectiva para el administrado⁴, quien ve así como se retrasa el enjuiciamiento por la judicatura ordinaria de aquellos actos administrativos que asume le causan algún perjuicio.

Es en este contexto en el cual, antes de pasar a un estudio más pormenorizado de nuestro tema, cabe preguntarse si vale la pena mantener una institución como los recursos administrativos o más bien si conviene canalizar toda impugnación a un acto administrativo directamente ante la judicatura ordinaria. Resulta oportuno preguntarse también, aún luego de haber contestado afirmativamente la primera interrogante que acabamos de formular, si el mantenimiento de la exigencia impuesta al interesado de tener que agotar las instancias administrativas como presupuesto necesario para cuestionar judicialmente algún(os) acto(s) administrativo(s) no deviene en un acontecimiento abiertamente violatorio del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva.

Intentemos pues dar respuesta a la primera de estas dos interrogantes. Innegable es que, salvo en aquellos casos puntuales donde el recurso administrativo se presente como el medio natural y hasta único para la solución de ciertos conflictos, los recursos administrativos parecen más bien ser una rémora para el acceso de los interesados a los jueces ordinarios; y por ende, no constituiría mayor garantía para sus derechos, además de resultar manifiestamente insuficientes para asegurar un efectivo autocontrol de las mismas Administraciones⁵.

Sin embargo, cabría preguntarse qué ocurriría si todos los cuestionamientos que pudieran efectuarse a un acto administrativo fueran directamente llevados a la judicatura ordinaria. La sobrecarga de trabajo que ello implicaría, unida a la poca o nula especialización de los jueces en estos temas, y a la habitual larga duración de los procesos judiciales, configurarían, en términos de un eficaz acceso a una respuesta rápida y justa a los requerimientos de los interesados, un escenario muchísimo menos beneficioso que aquel al cual se quiere dejar de lado.

La actuación inicial de la misma Administración en estos casos tiene además otras ventajas, bien sintetizadas en el caso peruano por Jorge Danós, quien en un interesante artículo sobre las resoluciones que ponen final a un procedimiento administrativo⁶, agrupa los argumentos esbozados en tres grandes rubros: ventajas desde el ángulo de los fines que sirven al Poder Judicial (donde bajo las invocaciones de tutelar sus funciones conciliatoria y preparatoria hace referencia a consideraciones a las cuales ya esbozamos líneas arriba sobre las limitaciones de la judicatura ordinaria para asumir estos casos), beneficios vistos desde los fines que sirven a los intereses de la administración, y ventajas desde el ángulo de los fines que sirven a los intereses de los administrados.

consulta sobre el particular es también el artículo de GUZMÁN NAPURÍ, Christian. "El Debido Proceso en sede administrativa en la jurisprudencia y doctrina peruana". En: *Ius et Veritas* N° 22. Lima, Año XI, 2001, p. 339 y ss.

Ahora bien, el reconocimiento del derecho a un debido proceso dentro del procedimiento administrativo no implica necesariamente la posibilidad de impugnar toda decisión tomada dentro del mismo, pues, como todos sabemos, el derecho a la instancia plural es uno de configuración legal. Es más, la actual Ley de Procedimiento Administrativo General establece una serie de situaciones donde las decisiones que se toman se hacen en instancia única.

4 Es en este sentido como en el caso español se pronuncian, entre otros GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, séptima edición, 2000. Tomo II, p. 509; SARMIENTO ACOSTA, Manuel J. *Los recursos administrativos en el marco de la justicia Administrativa*. Madrid: Civitas, 1996, p. 33; o PARADA, José Ramón. *Derecho Administrativo I. Parte General*. Madrid: Marcial Pons, 1989, p. 152.

5 Ver en este sentido lo señalado por Sarmiento Acosta, Manuel J. *Op. Cit.*, p. 34-35.

6 Danós, Jorge. «Las Resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo». En: *Ius et Veritas* N° 16. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, N° 16, 1998, p. 153-154.

Para mayor abundamiento sobre el particular, entre los beneficios vistos desde el ángulo de los fines que sirven a los intereses de la administración, Danós, citando a Luis De la Morena y De la Morena, señala que los recursos administrativos cumplen una función de garantía para la administración, dándole la posibilidad de rectificar sus errores o de defender con mayor contundencia el interés público, si estima que actuó correctamente. Añade además que le permite asegurar un control de legitimidad y conveniencia de los actos administrativos de los órganos u organismos inferiores de las administraciones por sus superiores jerárquicos⁷.

Por otro lado, y visto desde los intereses de los administrados, a través de los recursos administrativos podría llegar a obtenerse una suerte de solución negociada extrajudicial o amistosa⁸. Libera además a los interesados de acudir a procesos judiciales que normalmente son caros y lentos⁹. Finalmente, buscan proporcionar un medio de defensa y de eliminación de perjuicios a los administrados-interesados¹⁰.

Con todos estos elementos de juicio, pasemos entonces a contestar la segunda interrogante que formuláramos al inicio del presente texto. Asumiendo aún que resulte conveniente contar con diversos recursos administrativos, todavía no hemos respondido si no es que estos recursos resultarían violatorios del derecho a una tutela judicial efectiva, entendido como el derecho de acceso de los justiciables a la judicatura ordinaria o a cualquier otra entidad estatal dotada de atribuciones jurisdiccionales.

Aquí, como bien ha resaltado la interesante jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español (y entre ella, las sentencias 158/1987 y 206/87) es innegable que la obligatoriedad de interponer los recursos administrativos como requisito para acudir al proceso contencioso-administrativo implica un retraso al acceso a la judicatura ordinaria. Sin embargo, si tomamos en cuenta la serie de circunstancias en las cuales hemos visto puede sustentarse esta limitación, sobre la base de motivos como el de la preservación de algunos bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, coincidimos con quienes asumen que esto constituye una limitación razonable, y por ende, no atentatoria de precepto constitucional alguno¹¹.

Los recursos administrativos, aún cuando con dudas y detractores, tienen entonces hoy un sentido y utilidad innegable e insoslayable. Pasemos pues a estudiar sus elementos, alcances y tratamiento en el caso peruano, tarea que iniciaremos de inmediato.

II.- APUNTES SOBRE EL CONCEPTO Y ALCANCES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, ASÍ COMO ACERCA DEL TRATAMIENTO PROPORCIONADO A ESTOS RECURSOS EN LA LEY N° 27444

Algunas consideraciones iniciales

Hoy existe cierto consenso en definir a los recursos administrativos como actos del administrado mediante los cuales éste pide a la propia Administración la revocación o reforma de un acto suyo sobre la base de un título jurídico específico¹².

7 A ello habría que añadir, coincidiendo con Juan José Diez, que los recursos administrativos pueden funcionar como filtros de reclamaciones, buscando así que algunas controversias sean directamente zanjadas por la misma administración. Recomendamos entonces revisar DIEZ SÁNCHEZ, Juan José. «El Procedimiento Administrativo Común y la Doctrina Constitucional». Madrid, Civitas, 1992, p. 238.

8 En este sentido, DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis. Curso de derecho Administrativo. Madrid: Gráficas Le Coq, 1990, Tomo III, p. 108. Citado por DANÓS, Jorge. Op. Cit., p. 153.

9 Coincidimos así con RAZQUÍN LIZÁRRAGA, Martín Ma. «Recursos Administrativos y Administración local. Régimen general y régimen especial». En: Revista Vasca de Administración Pública N° 41. Instituto Vasco de Administración Pública, 1995, p. 452.

10 En este mismo tenor opina DIEZ SÁNCHEZ, Juan José. Op. Cit., p. 53.

11 Un buen resumen de la discusión existente en el derecho comparado al respecto, llegando a conclusiones similares a las nuestras, lo encontramos en MORÓN URBINA, Juan Carlos. «Derecho Procesal Administrativo», Lima: Rodhas, segunda edición, julio 1999, p. 358.

12 Palabras más, palabras menos, esta es la definición plantada por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Op. Cit., p. 510.

Definiciones similares las encontramos también, por ejemplo, en GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Manual de Procedimiento Administrativo. Madrid: Civitas, 2000, p. 535; PARADA, Ramón. «Derecho Administrativo». Tomo I, Parte general. Madrid: Marcial Pons, 1989, p. 511; CASSAGNE, Juan C. «Derecho Administrativo». Tomo II. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993, p. 353; CANOSA, Armando N. Los recursos administrativos, Abaco, p. 63; SARMIENTO ACOSTA, Manuel J. Op. Cit., p. 56; y un largo etcétera.



La finalidad de estos recursos es pues la impugnación de un acto administrativo anterior que se considera contrario a derecho. Son pues distintos de las peticiones cuyo objetivo es forzar la producción de un acto nuevo; o las quejas a nivel administrativo, que aquí no son recursos, ya que no persiguen la revocación de acto administrativo alguno, sino solamente que se corrijan defectos en la tramitación de un procedimiento¹³.

También son diferentes, qué duda cabe, de los recursos contencioso-administrativos ya que éstos, en principio, una vez agotada la vía administrativa, son aquellos que permiten cuestionar un acto administrativo ya no ante la misma Administración, sino en la judicatura ordinaria. Finalmente, debe quedar claro que la facultad de contradicción que está detrás de los recursos administrativos sólo recibe este nombre cuando lo impugnado sean actos administrativos definitivos que ponen fin a la instancia, o en su defecto, actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión¹⁴.

Coincidimos entonces con quienes señalan que para la eventual procedencia de estos recursos no se establece ninguna causal o pretensión específica que les sirva de fundamento. Es más, la fundamentación de cualquier recurso administrativo es libre en cuanto al señalamiento de algún tipo de agravio presuntamente ocasionado al administrado, pudiendo el cuestionamiento a plantearse basarse indistintamente en razón a su oportunidad, su carencia de mérito, su inconveniencia o en cualquier infracción al ordenamiento jurídico, incluyendo allí la posibilidad de un deficiente análisis del instructor, análisis efectuado bajo parámetros de puro derecho¹⁵.

Sin embargo, esta imprecisión o libertad para argumentar no se condice con lo que sucede con

otros aspectos de este tema, pues, por ejemplo, hay consenso en establecer la existencia de ciertos elementos que siempre deben estar presentes en todo recurso administrativo, elementos a los cuales denominaremos subjetivos y objetivos. Se entiende como elementos subjetivos a los sujetos involucrados en dichos recursos, y como elementos objetivos a los actos administrativos impugnables a través de dichos recursos; elementos cuya formulación en el caso peruano luego veremos con mayor detalle. Cosa similar haremos con el tema de los efectos de los recursos, materia que luego pasaremos a abordar.

Notas sobre el tratamiento dado a este tema en la Ley N° 27444

Con fecha once de abril de 2001, en el Diario Oficial "El Peruano", se publicó la ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. Esta norma introduce en nuestro ordenamiento administrativo un conjunto de radicales reformas, modificaciones sobre las cuales ya hemos hablado con detenimiento en otros trabajos¹⁶.

Lo expuesto, aun cuando no con tanto detalle como en otros apartados de la norma en comento, tendrá incidencia en la regulación proporcionada a los recursos administrativos en la Ley N° 27444. Así pues, dentro del Título Tercero de dicha norma, título denominado "De la revisión de los actos en vía administrativa", se hace una acertada distinción entre los mecanismos previstos para la revisión de oficio de actos administrativos por la propia Administración (rectificación de errores, nulidad de oficio, y eventualmente algunos supuestos de revocación), tema que aborda en un primer capítulo, dejando para uno segundo el desarrollo de todo lo referente a los recursos administrativos (artículos 206 a 218 de la Ley N° 27444).

La actual Ley de Procedimiento Administrativo General dedica el primer artículo del capítulo referente a los recursos administrativos a efectuar

13 Y en el Perú, al igual que en España, en especial frente a aquellos casos que supongan paralización, infracción de los plazos establecido legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva. Recomendamos revisar al respecto lo previsto en el artículo 158.1 de nuestra Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

14 En esta línea se encuentra por ejemplo, el artículo 206 de la Ley 27444 (y más propiamente, en su segundo apartado). Es más, reafirmando esta idea, en el tercer apartado de dicho artículo se señala que no cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

15 Hacemos nuestras las afirmaciones hechas en su momento por MORÓN, Juan Carlos. Op. Cit., p. 316.

16 Ver al respecto nuestro "La Ley 27444; la razones de su puesta en vigencia y una breve mención a sus rasgos fundamentales". En: Revista Jurídica del Perú. Trujillo, Normas Legales, Año III, N° 30. Enero 2002, p. 177 y ss.

algunas interesantes precisiones: circunscribe allí a los recursos administrativos a su carácter de medios impugnatorios de actos administrativos que se suponen violatorios o lesivos de un derecho o interés legítimo, cuestionamiento que el interesado efectuará ante la misma Administración (artículo 206.1 de la Ley N° 27444).

Acto seguido, se aclara que solamente son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión (artículo 206.2 de la Ley N° 27444). La regla general continúa siendo, como bien anotó Danós, que a diferencia del proceso civil, los actos de trámite no pueden impugnarse independientemente, porque en todo caso los posibles vicios que puedan haberse cometido se impugnan mediante el recurso que se presente contra la resolución final¹⁷.

Encontramos aquí entonces algunas importantes precisiones conceptuales, sin duda útiles en un contexto en el cual el conocimiento de las instituciones de Derecho Administrativo en general y del procedimiento administrativo en particular no se encuentran precisamente muy asentadas.

Ahora bien, justo es señalar como esa lógica que en otro lugar denomináramos didáctico-pedagógica de la Ley N° 27444¹⁸ no se expresa de la misma

manera al abordar el tema de los requisitos del recurso, forma sin duda útil para permitir comprobar cuáles son reputados como sus elementos centrales. Y es que si revisamos el artículo 211 de la norma en comentario, veremos como allí lacónicamente se prescribe que el escrito del recurso (mejor dicho, el escrito en el cual se recoge el recurso) deberá señalar el acto recurrido, ser autorizado por letrado y cumplir con los demás requisitos previstos en el artículo 113 de esta misma ley.

Se deja entonces a una interpretación sistemática de diversos preceptos de la Ley N° 27444 la determinación de ciertos aspectos vinculados con el tema que venimos abordando. La lectura de lo dispuesto en el primer apartado del artículo 113 de la actual Ley de Procedimiento Administrativo General nos lleva a pensar que en principio sólo podría ser recurrente el administrado involucrado, y en su caso, su representante.

Ello parecería abonado con lo prescrito en el artículo 109, en el cual se establecen pautas para el ejercicio de la facultad de contradicción administrativa, dejándose así de lado la habilitación que en otros países legal o jurisprudencialmente se le otorga a algunas asociaciones o al mismo Defensor del Pueblo¹⁹. Sin embargo, no faltan quienes invocan una interpretación bastante menos restrictiva, posición que sin duda debiera revisarse con mayor detalle²⁰. Nada se dice en el caso peruano

17 Danos, Jorge. "Comentarios a la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General". En: AAVV. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Ara Editores, 2001, p. 75.

18 Sobre la vocación didáctica y pedagógica de la Ley 27444, ver nuestro "La Ley 27444: las razones e su puesta en vigencia y una breve mención a sus rasgos fundamentales", Op. Cit., p. 179-180.

19 Ello es lo que ocurre, por citar en caso, en Argentina. Allí se asume que la Ley 24284 permite al Defensor del Pueblo desempeñar dichas funciones. Por otro lado, existe jurisprudencia habilitante de la legitimación de la actuación de asociaciones como representantes de los intereses comunes de sus disposiciones estatutarias, considerándose que en estos casos esas asociaciones alegan un interés común a sus integrantes. Una interesante explicación de esta situación la encontramos en CANOSA, Armando N. Op. Cit., p 81-82.

20 Con respecto a la Defensoría del Pueblo, una revisión de su Ley de Regulación en el Perú, la Ley N° 26520, nos señala que, como parte de sus funciones, se encuentra habilitado para iniciar o participar de oficio o a petición de parte, en cualquier procedimiento administrativo en representación de una persona o grupo de personas para la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad (artículo 9.3 de la Ley N° 26520).

Sin embargo aquí hay un tema de mucho mayor entidad que no debemos ni queremos dejar de abordar.

Y es que coincidimos plenamente con Juan Carlos Morón cuando señala que los derechos o intereses legitimadores de la recurrencia no solamente pueden ser alegados por los particulares comunes sino también por otras entidades públicas con personalidad jurídica propia e independiente de la autora del acto administrativo.

Concordamos también con la anotación hecha por dicho autor por la cual considera consustancial a un recurso que su planteamiento provenga de un administrado y no del órgano administrador, siendo entonces necesario que los funcionarios administrativos actuando con imperio no se encuentren en condiciones de presentar recursos contra actos administrativos de otras autoridades de igual a mayor nivel. Hacemos nuestra también aquella afirmación mediante la cual aclara como las discrepancias intraadministrativas orientadas a privar de efectos a decisiones nunca pueden ser dirigidas del superior al subordinado por la vía de los recursos, vía a la que si pueden recurrir los funcionarios públicos desprovistos del ejercicio de su autoridad para tutelar sus intereses o derechos individuales.

Todas estas son anotaciones de innegable importancia para determinar quien tiene legitimación procesal activa para interponer un recurso administrativo, incluso más allá de lo literalmente prescrito en la Ley N° 27444, salvo mejor parecer. Recomendamos entonces revisar en este tema muy especialmente MORÓN, Juan Carlos. Op. Cit., p. 338-340.



finalmente de la existencia de sujetos expresamente excluidos de la posibilidad de interponer recursos administrativos, situación sí explícitamente prevista en otras legislaciones²¹.

Por el lado de la legitimación pasiva, queda claro que a quien se cuestiona es a la instancia emisora del acto impugnado, dependiendo de qué recurso se trate para determinar si ella misma lo resuelve o lo envía a su superior jerárquico para que éste lo resuelva, o dicho con otras palabras, si existe o no coincidencia entre sujeto pasivo y órgano decisor. Finalmente, las precisiones efectuadas en el artículo 206.2 de la Ley N° 27444 se nos presentan como suficientes para determinar los llamados por la doctrina elementos objetivos del recurso (los actos recurribles), tema aquí ya abordado y que por ende nos libera de mayores comentarios al respecto.

Los recursos específicamente recogidos y su tratamiento, con especial incidencia en la reconsideración y apelación

El artículo 207 de la Ley N° 27444, siguiendo una pauta ya recogida anteriormente en nuestro país, prescribe que, sin perjuicio de lo que eventualmente pueda regularse en leyes especiales al respecto, son en el Perú recursos administrativos de reconsideración, apelación y revisión. El término para su interposición es de quince días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta días,

plazo cuyo cómputo y transcurso se efectúa dentro de los parámetros previstos en los artículos 133.1, 134.1 y 134.2 de la Ley a la cual venimos haciendo referencia^{22 23}.

Pasemos pues a efectuar precisiones sobre estos tres tipos de recursos, los cuales, en el caso peruano, de acuerdo con el artículo 214 de la Ley N° 27444, solamente se ejercitarán por una vez en cada procedimiento administrativo y nunca simultáneamente.

La reconsideración, siguiendo lo prescrito en el artículo 208 de la Ley N° 27444, es aquella llamada en otros países recurso de reposición (España), oposición o gracioso. Su objeto es permitir que el mismo órgano emisor del acto administrativo impugnado conozca nuevamente de dicha impugnación y resuelva lo que crea conveniente al respecto, manteniendo o rectificando su anterior decisión²⁴.

Estamos pues frente a lo que en doctrina se conoce como un recurso impropio, cuya interposición tiene como requisito en principio de ineludible cumplimiento para su sustentación el de la presentación de nueva prueba (y ya no solamente nueva prueba instrumental, como señalaba la normativa anteriormente vigente), requisito que puede dejarse de lado en el caso de actos

21 Es lo que sucede en Argentina, donde expresamente el artículo 74 del Reglamento de Procedimientos Administrativos recoge el impedimento existente a los órganos administrativos subordinados por una relación jerárquica de interponer recursos si lo que buscan con ellos es impugnar los actos de un superior o a los órganos de los entes autárquicos respecto de autos que emanen de entes de igual carácter o de la administración central.

22 Ley de Procedimiento Administrativo General

[...]Artículo 133.- Inicio de cómputo

133.1 El plazo expresado en días es contado a partir del día hábil siguiente de aquel en que se practique la notificación o la publicación del acto, salvo que éste señale una fecha posterior, o que sea necesario efectuar publicaciones sucesivas, en cuyo caso el cómputo es iniciado a partir de la última. [...]

Artículo 134.- Transcurso del plazo

134.1 Cuando el plazo es señalado por días, se entenderá por hábiles consecutivos, excluyendo del cómputo aquellos no laborables del servicio, y los feriados no laborables de orden nacional o regional.

134.2 Cuando el último día del plazo o la fecha determinada es inhábil o por cualquier otra circunstancia la atención al público ese día no funcione durante el horario normal, son entendidos prorrogados al primer día hábil siguiente. [...]

23 Lo expuesto debe ser además complementado con lo dispuesto en los artículos 212 y 213 de la actual ley de Procedimientos Administrativos General. Allí se aclara que una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos, quedando firme el acto (artículo 212). Se señala además que el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter (artículo 213)

24 Ello hace que en rigor quien está llamado a conocer y resolver este recurso es el mismo órgano que emitió el acto. En este sentido es que se pronuncia inequívocamente el artículo 208 de la Ley 27444.

Sin embargo, interesante es también tomar en cuenta algunos matices no recogidos en la ley peruana, pero sí estudiados por Dromi a propósito de lo previsto en su país. Y es que en Argentina si el órgano emisor del acto impugnado lo hizo en ejercicio de una competencia delegada por su superior jerárquico, ese superior jerárquico podrá resolver el recurso. Por otro lado, si la delegación hubiera cesado en el momento de interponerse el recurso o antes de este haber sido resuelto, el órgano superior o delegante debe avocarse a sus tratamiento y decisión. Recomendamos entonces en este punto revisar DROMI, José Roberto. «Manual de Derecho Administrativo». Tomo II. Buenos Aires: Astrea, 1987, p. 314.

administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia²⁵.

Sin embargo, en lo que nadie hace excepciones o diferencias, es en anotar el carácter optativo, opcional o de no obligatoria interposición que tiene este recurso en el Perú. Es más, y a diferencia de lo que ocurre en otros Estados, en nuestro país la no interposición de un recurso de reconsideración no impide el inicio de un recurso de apelación contra el acto administrativo supuestamente violatorio o lesivo de nuestros derechos²⁶.

Temas como el de los silencios administrativos susceptibles de ser deducibles, una determinación de los efectos del recurso (y como excepción a uno de esos efectos, la eventual suspensión de la ejecución del acto impugnado), los alcances de la resolución del recurso o la especificación de las eventuales causales de agotamiento de la vía administrativa, tienen alcances que pueden predicarse de los otros recursos, por lo cual optamos por darles un tratamiento conjunto al final de ese texto, pasando aquí más bien a abordar lo planteado a nivel del recurso de apelación, tarea que ahora asumimos sin mayor dilación.

Como todos bien sabemos, el recurso de apelación tiene por finalidad exigir al superior jerárquico una revisión de lo hecho y lo resuelto por su subordinado. Ello supone la existencia de una estructura administrativa jerárquica a la cual se recurre buscando un nuevo análisis del acto que reputamos nulo, o por lo menos, producido con un error en la interpretación de las pruebas o en la comprensión de asuntos de puro derecho²⁷.

Esta es justamente la situación abordada en el artículo 209 de la Ley N° 27444. Ahora bien, expresa o implícitamente dicho dispositivo recoge también otras importantes precisiones.

En primer lugar, y a diferencia de lo acogido en algunos ordenamientos jurídicos o propugnado por varios tratadistas, nuestros recursos de apelación son planteados en clave de apelación menor, o, dicho en términos más sencillos, son resueltos por el órgano inmediato y jerárquicamente superior a aquel que dictó la decisión hoy impugnada²⁸.

En segundo término, y aunque no está precisado con detalle, coincidimos con quienes al comprobar como aquí se ha acogido una pauta de apelación menor, unida a la adopción de la regla de la interposición única de los recursos (en el Perú hoy recogida en el artículo 214 de la Ley N° 27444), asúmen que en nuestro país no es necesario acceder siempre al máximo representante de la entidad administrativa involucrada para agotar la vía, sino que basta con obtener un segundo pronunciamiento por parte de la autoridad administrativa inmediatamente superior, sin importar cuál es su nivel jerárquico²⁹.

Cerramos este apartado de nuestro texto señalando que el recurso de apelación se interpone ante la autoridad que expidió el acto impugnado, quien de inmediato debe en principio poner todo lo actuado a la brevedad posible en conocimiento de la autoridad jerárquica superior, a quien le compete pronunciarse sobre la admisión a trámite o la procedencia del recurso, así como resolver el fondo de la controversia. Sin embargo, y a tenor de lo prescrito en el artículo 227.2 de la ley en comento,

25 Ahora bien, y aún cuando actualmente se admite la presentación de cualquier medio probatorio, nos preocupa que la administración nacional siga insistiendo en declarar de plano improcedente o inadmisibles una reconsideración no acompañada de nueva prueba en los casos en que esta es requerida.

Coincidimos entonces con quienes, resaltando el deber de la Administración de cautelar los derechos ciudadanos (derechos entre los cuales evidentemente se encuentra el derecho al recurso), apuntan que lo correcto debiera ser el advertir previamente al administrado acerca de la carencia de la nueva prueba exigida y otorgarle un plazo prudencial para la subsanación de esta omisión. En este sentido opinan, entre otros, MORÓN, Juan Carlos. Op. Cit., Loc. Cit.

26 Tratamiento distinto del nuestro es por ejemplo el seguido en Argentina de acuerdo con DROMI, José Roberto. Op. Cit., Loc. Cit.

27 En nuestro país, a despecho de lo prescrito en otros países, no se hace mayores precisiones sobre los argumentos en que puede basarse una apelación, argumentos entre los cuales suele encontrarse la defensa del interés público, la preservación de la legitimidad de la actuación administrativa o consideraciones de mérito, oportunidad o conveniencia. Constatación similar a la nuestra es la que hace MORÓN, Juan Carlos. Op. Cit., p. 329.

28 A nivel doctrinario se hace una distinción entre apelación menor (o recurso jerárquico menor, el único recogido en la ley 27444), apelación mayor (donde el recurso es conocido y resuelto por el más alto nivel de la entidad administrativa donde se presentó la controversia, pasándose por encima de muchos niveles de la organización de dicha institución) y apelación omiso medio (en la cual el recurso es conocido por alguien que está en un grado más alto que el del inmediato superior jerárquico, pero que tampoco es el máximo funcionario o instancia de la entidad en cuestión).

29 Es de esta opinión MORÓN, Juan Carlos. Op. Cit., p. 329.



en los recursos presentados dentro de procedimientos trilaterales parecería corresponder a la autoridad que expidió el acto impugnado la tarea de calificar la admisión y procedencia del recurso antes de elevarlo a la instancia superior³⁰.

Notas sobre el recurso de revisión

Excepcionalmente, manteniendo así una pauta ya existente en el Perú, podrá contarse con un recurso administrativo que permita impugnar (y como consecuencia de ello, eventualmente modificar, revocar, sustituir o confirmar) un acto ya conocido por dos entidades de la Administración que no son de competencia nacional.

Con este recurso, al cual en nuestro país se le denomina recurso de revisión, una autoridad o instancia con competencia nacional unifica la comprensión a darle a ciertos temas que por su naturaleza pueden presentarse en muchas de las entidades de carácter descentralizado (y eventualmente las de carácter desconcentrado) hasta hoy existentes en diversos puntos del país. Es por ello que este medio impugnatorio no es opcional, sino de obligatoria interposición para agotar la vía administrativa si nos encontramos ante una estructura descentralizada, pero todavía sujeta a la tutela de la Administración Estatal central o nacional³¹.

De acuerdo con el artículo 210 de la Ley N° 27444, una vez resuelta la apelación que se haya considerado oportuno plantear, quien recurre en revisión deberá dirigirse a la misma autoridad que emitió el acto que impugna para dicho funcionario o funcionarios eleven a su vez todo lo actuado a su superior jerárquico, dentro de las pautas aquí ya descritas.

Evidentemente el creciente fortalecimiento del proceso de descentralización territorial conocido en

el Perú con el nombre de Regionalización pone en fuerte cuestionamiento la pertinencia y supervivencia de este recurso en el ordenamiento jurídico peruano. Queda entonces por verse qué ocurrirá al respecto, tema que desde ya prometemos no perder de vista.

Algunas preocupaciones comunes a todos los recursos administrativos: efectos del recurso y sus excepciones, alcances de la resolución del recurso y sus silencios deducibles

Ahora bien, e independientemente de que hayamos interpuesto una reconsideración, una apelación o una revisión, el inicio de cualquiera de estos recursos genera una serie de efectos.

En el Derecho Comparado la doctrina suele distinguir entre dos grandes niveles de efectos: un primer plano, vinculado más bien al tema de los plazos; y uno segundo, no menos importante que el anterior, relacionado con las repercusiones jurídicas del acto impugnado.

Consecuencia del primer escenario aquí reseñado es entender que, en líneas generales, la interposición de un recurso administrativo suspende los plazos para recurrir, e incluso, de acuerdo con lo planteado en otros países, aunque ellos hubieren sido mal calificados, adolezcan de defectos formales insustanciales o fueren deducidos ante órgano incompetente por error excusable³².

También es o debiera ser lógico resultado de lo que acabamos de mencionar la suspensión de los plazos de prescripción³³. Finalmente, queda claro que la interposición de un recurso administrativo suspende los plazos de una impugnación judicial ulterior.

Pasando entonces a abordar lo relacionado con las repercusiones jurídicas del acto impugnado, no

30 Llega a similar conclusión ROJAS LEO, Juan Francisco "¿Hemos encontrado el rumbo del nuevo derecho administrativo en el Perú?". En: AAVV. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Ara Editores, 2001, p. 156.

31 Si bien queda claro que cuando hablamos de descentralización no solamente estamos refiriéndonos a una de tipo territorial, sino también a aquella que la doctrina denomina descentralización funcional, también creemos que resulta necesario anotar como la revisión recogida en la Ley 27444 está más bien articulada a la dimensión territorial del concepto descentralización. Decimos esto buscando así evitar la distorsión que pueda generar en ciertos sectores ciudadanos la existencia de leyes especiales (norma, repetimos que poco o nada tienen que ver con la Ley 27444) en las cuales se habla de un recurso de revisión sustentado más bien en consideraciones propias de la descentralización funcional, tema no vinculado con la presente investigación, pero que indudablemente abordaremos en otros trabajos.

32 Ello es lo previsto en Argentina, tal como lo señalan autores como GORDILLO, Agustín A. «Procedimiento y recursos administrativos». Buenos Aires: Macchi, 1971, p. 181; o HUTCHINSON, Tomás. Ley Nacional de Procedimiento Administrativa. Tomo I. Buenos Aires: Astrea, 1988, p. 51.

33 Recomendamos revisar al respecto el artículo 1 inciso e) apartado 9 de la ley argentina de Procedimientos Administrativos, bastante claro sobre el particular.

debemos olvidar que la regla general es, a nivel mundial y en el caso peruano, que la interposición de cualquier recurso administrativo, excepto cuando una norma legal expresamente establezca lo contrario, no suspende la ejecución y efectos del acto impugnado (ver al respecto lo prescrito en el artículo 216.1 de la Ley N° 27444). Sin embargo, esta regla general admite algunas excepciones, en las cuales sí cabe que la autoridad a quien compete resolver el recurso pueda suspender de oficio o a pedido de parte por lo menos la ejecución de un acto recurrido.

La doctrina en el Derecho Comparado anota como motivaciones válidas para esta suspensión a que se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente en el acto impugnado; o cuando quede claro que la ejecución planteada pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación al interesado. Además, se acepta como causal la existencia de norma expresa en sentido contrario, y, finalmente, a la invocación de razones de interés público. Salvo el último supuesto, solamente tomado en cuenta tangencialmente en el Perú (revisar si no lo dispuesto en los artículos 216.3 y 216.4 de la actual Ley de Procedimiento Administrativo General), seguramente temiendo el riesgo de una excesiva e incontrolable discrecionalidad de la autoridad habilitada a la suspensión, todas las otras alternativas han sido expresamente recogidas en el artículo 216 de la Ley N° 27444.

Es justamente buscando evitar el riesgo de una desproporcionada discrecionalidad que la ley peruana señala que la decisión de la suspensión se adoptará previa ponderación suficientemente razonada entre el perjuicio que originaría la suspensión al interés público o a terceros y el perjuicio causado al recurrente como resultado de la eficacia inmediata del acto recurrido (artículo 216.3). Asimismo, deja abierta la posibilidad de que, al disponerse la suspensión, puedan adoptarse las medidas que sean necesarias para asegurar la tutela del ya mencionado interés público (o los derechos de terceros) y la eficacia de la resolución impugnada (artículo 216.4). Finalmente, anota que la suspensión

se mantendrá durante el trámite del recurso administrativo o en el desarrollo de un eventual proceso contencioso-administrativo, salvo que la autoridad administrativa o judicial correspondiente disponga lo contrario alegando la modificación de las condiciones en las cuales se sustentó dicha suspensión (artículo 216.5).

Por otro lado, la resolución de cualquier recurso administrativo no es asunto sin importancia. Todo lo contrario: es un tema en el cual se generan muy relevantes consecuencias jurídicas.

Como fácilmente podemos presumir, la resolución de cualquier recurso administrativo solamente nos lleva a conclusiones como la de estimación total o parcial del recurso; a su desestimación e incluso a la inadmisibilidad del mismo. En ese sentido se pronuncia el artículo 217.1 de la Ley N° 27444. Sin embargo, y para así evitar interpretaciones que repugnan a la correcta comprensión del Derecho Administrativo y sus instituciones, tal vez hubiese sido conveniente, al igual como lo hace la normativa española sobre el particular, señalar que la resolución del recurso será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial³⁴.

Una última referencia en este punto implica sin duda un comentario a lo consignado en el artículo 217.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo General. Allí se señala que, si al momento de resolver cualquier recurso administrativo, el órgano decisor detecta una causal de nulidad, aquella instancia decisoria deberá –sin duda en la medida de que las pruebas existentes se lo permitan– pronunciarse sobre el fondo de la pretensión, eliminando así una eventual devolución de lo actuado a un inferior jerárquico. Coincidimos con quienes consideran que aquí estamos ante una acertada adopción del principio de plena jurisdicción, principio mediante el cual, como es de conocimiento general, quien ha visto una controversia deberá también pronunciarse sobre la pretensión planteada, superando cualquier obstáculo de forma³⁵.

34 Con ello, como bien anotan Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, se proscribire la *reformatio in pejus*, sin otra excepción posible que la existencia de recursos cruzados de signo contrario e interpuestos por interesados con pretensiones diferentes. En estos últimos casos, un eventual agravamiento de la situación inicial prevista en alguno de dichos recursos no resultaría de la iniciativa de la Administración, sino más bien de la actuación impugnatoria de quienes en esta situación se presentan como sus adversarios. Ver al respecto GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás-Ramón. Op. Cit., p. 553.

35 En este mismo sentido, aunque circunscribiéndolo al recurso de apelación (nosotros lo creemos también invocable al recurso de revisión), opina ROJAS LEO, Juan Francisco. Op. Cit., p. 156-157.



De la mano de la resolución de un recurso administrativo está sin duda el tema de su no resolución dentro de los plazos legalmente establecidos. Y como todos sabemos, la respuesta habitualmente planteada desde el Derecho Administrativo es la de la eventual deducción de un silencio administrativo, institución cuyo análisis en detalle escapa a los alcances previstos para este trabajo.

Ello no obsta para que siquiera brevemente hagamos una referencia a lo planteado con respecto a los silencios administrativos en materia de recursos. El artículo 215 de la Ley N° 27444 señala que este tema se regirá por lo dispuesto por los artículos 33.2 y 34.1.2 de esa misma norma, referidos a los recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud cuando el particular haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo, y a los procedimientos de evaluación previa sujetos al silencio negativo cuando se cuestionen otros actos administrativos anteriores respectivamente³⁶.

Esto indudablemente tienen innegables repercusiones en el tratamiento del siempre complejo tema de las relaciones entre la Administración y los administrados que demandan a dicha administración la modificación de una decisión que reputan contraria a sus intereses. Imbuidos de una lógica más bien garantista del administrado, hoy en el Perú se ha consolidado la tendencia de aplicar el llamado silencio administrativo positivo en aquellos procedimientos de evaluación previa donde la repartición o funcionario administrativo correspondiente no haya resuelto la controversia que le fuese planteada dentro de los plazos legalmente previstos. Lo que se busca con ello se hace mucho más patente en casos como los del artículo 33.2 de la Ley N° 27444: llamar la atención a la Administración cuando demuestra poca diligencia e interés en efectuar la tarea de composición de conflicto que le ha sido encomendada.

Esa aparentemente pobre o nula preocupación por cumplir con el encargo asignado se presenta como algo evidente en aquellos casos en los cuales alguien, frente a la inactividad de la Administración, debió optar por considerar denegada su pretensión, y recurrir al superior jerárquico para ver si allí esa

pretensión era finalmente acogida. Sin embargo, y allí sin duda está lo más grave, lejos de haber constituido esta decisión un acicate para una pronta y eficaz respuesta del superior jerárquico, se constata como el funcionario o entidad administrativa a la cual se acude también descuida lo que debiera ser la razón central de su quehacer: el atender y tratar de hacer suyos los requerimientos de cualquier ciudadano. Sería entonces en este caso injusto para el recurrente y poco aleccionador para la Administración obtener en situaciones como ésta una nueva denegatoria a lo requerido por el recurrente. Todo lo expuesto explica entonces la radicalidad y contundencia de la postura asumida.

Ahora bien, e independientemente de si la alternativa descrita en el párrafo anterior ha tenido en la práctica en la Administración el efecto aleccionador buscado por quienes la plantearon, cosa que confesamos nos genera muy serias dudas, parece oportuno ser bastante menos radical en el tratamiento a proporcionar a aquellos casos en los cuales la administración omite dictar otros actos administrativos anteriores, manteniendo para esas situaciones la fórmula de un silencio administrativo negativo, tal como lo prescribe el artículo 34.1.2 de la Ley N° 27444. Sostener lo contrario, a pesar de la innegable buena intención que podría motivar ese razonamiento, podría llevarnos a un escenario de total descontrol, remedio peor que la enfermedad a la cual se busca superar, salvo mejor parecer.

Anotaciones sobre el agotamiento de la vía administrativa y la especificación de sus causales en el Perú

Hemos dejado para el final el desarrollo de todo lo referido al agotamiento de la vía administrativa y la determinación de las situaciones que la originan. No ha inspirado esta decisión una intención de soslayar la importancia de dicha materia, sino más bien el reconocimiento de cuán conveniente parece proceder a abordar un tema tan complejo como éste solamente luego de haber fijado posición en una serie de aspectos que indudablemente se encuentran íntimamente ligados a su mejor formulación y entendimiento, máxime si su tratamiento y comprensión en el Perú históricamente no ha sido precisamente muy feliz. Y es que aun cuando la exigibilidad del agotamiento de la vía administrativa no es una institución nueva en nuestro país (reiterada jurisprudencia de la Corte

36 Cabe eso sí anotar como lo previsto frente al cuestionamiento de otros actos administrativos anteriores admite la excepción de lo prescrito en el artículo 33.2 de la Ley, referido, como ya señalamos anteriormente, a los recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud cuando el particular haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo.

Suprema Peruana la demandaba como requisito para admitir la impugnación de resoluciones administrativas en sede judicial³⁷), esta necesaria delimitación sobre hasta cuándo es posible debatir lo controvertido en el escenario administrativo y desde qué momento este tema debe discutirse en sede judicial no ha sido un tema de fácil comprensión y determinación en el Perú.

Buena parte del problema ha estado en la confusión existente en muchos para entender qué implica encontrarnos ante un acto o resolución administrativa que cause estado, requisito de procedencia para la interposición de un proceso contencioso-administrativo en el Perú si nos ceñimos a lo prescrito primero en el artículo 240 de la Constitución de 1979 y luego en el artículo 148 del texto de 1993. Un acto administrativo que causa estado, como afortunadamente ya ha señalado la doctrina nacional más calificada sobre el particular, es aquél que agota o pone fin a la vía administrativa fijando de manera definitiva la voluntad de la Administración. Constituye entonces la manifestación final de la acción administrativa, respecto de la cual no es posible interponer otro recurso, situación a la que se llega cuando se ha obtenido el pronunciamiento del funcionario o instancia con mayor competencia para decidir definitivamente sobre un acto impugnado. En estos casos entonces el único cuestionamiento posible tendría que efectuarse ya no a nivel administrativo, sino ante la judicatura ordinaria nacional³⁸.

Con esta toma de posición se marcan, por ejemplo, importantes diferencias de conceptos como el de "acto definitivo", aquel que, como bien sabemos, es el que genera la cosa decidida, discutiblemente denominada por algunos "cosa juzgada administrativa". Actos definitivos son aquellos que gozan de un estado de permanencia que impide su modificación, aun cuando no necesariamente ponen fin al procedimiento. Son actos firmes o consentidos por el transcurso de los plazos para recurrir, respecto de los cuales no cabe impugnación alguna³⁹.

Lo expuesto nos permite comprender que si bien el acto que causa estado puede ser un acto definitivo, también hay actos administrativos que producen el mismo efecto sin causar estado. El ejemplo puesto por Jorge Danós, el de una resolución dictada por un funcionario de menor rango que no es recurrida oportunamente por el interesado ante el órgano superior que le preceda inmediatamente en la línea jerárquica, es bastante aleccionador sobre las diferencias existentes al respecto⁴⁰.

Siguiendo el camino inicialmente trazado por la Ley N° 26810 (publicada en el Diario Oficial "El Peruano" del 18 de junio de 1997), la Ley N° 27444 busca precisar en qué casos estamos ante actos que agotan la vía administrativa. De acuerdo con el artículo 218.2 de dicha norma, entre ellos tendríamos a:

- Aquellos actos respecto de los cuales no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración. En este último caso, la resolución que se expida o el silencio administrativo que pudiera generarse a propósito de dicha reconsideración es la que agota la vía administrativa (artículo 218.2.a).
- Los actos expedidos o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica (artículo 218.2.b).
- Aquellos actos expedidos o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de revisión, únicamente en los casos a que se refiere el artículo 210 de la presente Ley N° 27444 (artículo 218.2.c).
- Los actos que declaran de oficio la nulidad o revocan otros actos administrativos en los casos a que se refieren los Artículos 202 y 203 de esta

37 Es más, y seguramente basados en estos precedentes judiciales, los miembros de la denominada Comisión Villarán incluyeron en su proyecto de Constitución de 1931 un "recurso contencioso-administrativo" sometido a similar exigencia (ver al respecto lo planteado en el artículo 145 de dicha propuesta). Todo ello mucho antes de lo prescrito en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en 1962, primera plasmación normativa en el Perú de tan importante principio. Interesantes referencias al respecto están recogidas en RUIZ ELDREGE, Alberto; Manual de Derecho Administrativo. Lima: Gaceta Jurídica, 1990, p. 276-277; MORÓN URBINA, Juan Carlos. La vía administrativa en el Derecho Peruano. Lima: Grijley, 1992, p. 208-209; y DANÓS, Jorge. Las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo. Op. Cit. p. 151.

38 Es en este sentido que, palabras más o menos, se pronuncia DANÓS, Jorge. Las resoluciones... Op. Cit. p. 152.

39 Hacemos entonces en líneas generales la definición desarrollada por DANÓS, Jorge. Las resoluciones... Op. Cit., Loc. Cit.

40 *Ibid.*, p. 152



Ley (artículo 218.2.d).

- Los actos administrativos de los Tribunales o Consejos Administrativos regidos por leyes especiales (artículo 218.2.e).

Lo dispuesto en el artículo 218.2.a) es lógica consecuencia de, por un lado, encontrarnos frente a decisiones emanadas por entidades o funcionarios no sometidos a subordinación jerárquica, y del otro, del carácter opcional y discrecional de la reconsideración en nuestro país. Asumir una postura distinta sería dilatar innecesaria e irrazonablemente el acceso del recurrente al escenario jurisdiccional, situación sin duda no deseable cuando nos preciamos de estar en un Estado Constitucional.

En esa misma línea de pensamiento, la de evitar una dilación innecesaria e irrazonable del acceso del recurrente a la judicatura ordinaria, deberá entenderse lo prescrito en los apartados 2.b) y 2.c) del artículo 2.18 de la Ley N° 27444. Con la resolución en su caso de los recursos de apelación o revisión que el interesado haya decidido plantear (o en su defecto, la deducción del silencio administrativo correspondiente ante la falta de pronunciamiento de la Administración) parece suficientemente satisfecha la facultad (por no decir el derecho) de contradicción reconocido a favor del interesado.

Igual constatación puede hacerse frente a los actos administrativos de los Tribunales o Consejos Administrativos regidos por leyes especiales, en principio máximas instancias a nivel administrativo para la composición de los conflictos sometidos a su conocimiento. Finalmente, si con la nulidad de oficio (artículo 202 de la Ley) y los supuestos excepcionales de revocación recogidos en el artículo 203 de la norma en comento lo que se quiere es darle a la Administración una última oportunidad de enmendar sus actuaciones, se nos presenta como algo ilógico plantear la necesidad de encontrarse en escenarios distintos de los esbozados en el apartado 2.d) del ya mencionado artículo 218 de la Ley N° 27444 para allí recién dar por agotada la vía administrativa y habilitar un eventual seguimiento de la controversia ante la judicatura ordinaria, salvo mejor opinión.

El tratamiento otorgado a esta institución tiene en el Perú significativa relevancia, ya que en nuestro país las posibilidades de flexibilizar la exigencia del

agotamiento de la vía administrativa no ha sido muy amplia (durante muchos años únicamente se contó con las excepciones previstas en el artículo 28 de la Ley de Hábeas Corpus y Amparo, situación sólo enriquecida muy recientemente con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley N° 27584, norma reguladora del Proceso Contencioso-Administrativo), y, tal vez lo que es más importante, tradicionalmente fue interpretada de manera muy formal y hasta ritualista, perspectiva que esperamos, sobre la base de los principios hoy inspiradores del procedimiento administrativo peruano, sea muy pronto dejada de lado.

III.- BREVES REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

Una mirada siquiera panorámica del tratamiento dado al tema de los recursos administrativos en el Perú nos deja, independientemente de alguna imprecisión puntual, un balance muy satisfactorio. Ello reviste singular relevancia si tomamos en cuenta la importancia que estos recursos, más allá de razonables críticas y críticos, tienen en la siempre compleja relación entre la Administración y los administrados. Con su admisión, y sin duda, con un mejor desarrollo normativo que lo previsto anteriormente, se facilita entonces la consecución de los tres elementos considerados centrales para la consolidación de todo Estado Constitucional que se precie de serlo, los cuales son a saber la limitación del poder, el reconocimiento y especial tutela de los derechos subjetivos (y sobre todo, la de aquellos a los cuales –de acuerdo con la posición que se quiera asumir– se les reconoce o instituye el carácter de fundamentales), y la supremacía de los principios y parámetros previstos en el texto constitucional (y por ende, en las normas destinadas a asegurar su cabal desarrollo y puesta en práctica).

Ahora bien, fieles a nuestra concepción trialista del Derecho, necesario es resaltar que éste no se agota en un buen o mal diseño normativo. Normatividad como la recogida en la Ley N° 27444 es pues condición necesaria mas no suficiente para un óptimo desarrollo de los objetivos que aquí se buscan alcanzar. Ojalá entonces también se presenten y/o mantengan los presupuestos reputados como indispensables para obtener tan importantes requerimientos. Ello indudablemente beneficiaría a todos quienes somos parte o nos vemos afectados por la actuación de las diferentes reparticiones administrativas en el Perú, salvo mejor parecer. 