



Una visión crítica a las innovaciones al mecanismo de nulidad de oficio de los actos administrativos. Consideraciones sobre una posible afectación al equilibrio entre legalidad y seguridad jurídica

Recent legal amendments to the authority of the Public Administration to declare ex officio the nullity of defective administrative decisions: a critical perspective. Considerations on a possible imbalance between the principle of legality and legal certainty

“(…) el objetivo del presente trabajo es plantear una visión crítica sobre las modificaciones incorporadas a la institución de la nulidad de oficio desde la perspectiva del equilibrio entre el resguardo de la legalidad y la seguridad jurídica de los administrados”.

Gadwyn Sánchez Yaringaño*

215

Resumen: El presente artículo aborda las innovaciones que ha sufrido el mecanismo de la nulidad de oficio de los actos administrativos en el ordenamiento jurídico peruano. Se explica que cualquier modificación a este mecanismo debería basarse en criterios objetivos ya que en su base se contraponen los principios de legalidad y de seguridad jurídica. Sin embargo, luego de la evaluación correspondiente, se observa que las modificaciones aprobadas fortalecen la tutela del principio de legalidad en desmedro de la seguridad jurídica de los administrados sin que medien criterios objetivos que lo justifiquen.

Abstract: *This article deals with the innovations in the Peruvian legal system to the authority of the Public Administration to declare ex officio the nullity of defective administrative decisions. As we explain, any modification to this legal mechanism should be based on objective criteria, since the principle of legality and legal certainty*

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Además, obtuvo el Título de Segunda Especialidad en Derecho del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales por la misma casa de estudios. Es Magister en Regulación de los Servicios Públicos por la Universidad del Pacífico y Master en Gestión de Infraestructuras por la Universidad Politécnica de Cataluña. Ha brindado asesoría legal en materias de Derecho Público a entidades públicas y privadas por más de diez años. En la actualidad se desenvuelve como Gerente Legal del Grupo Solví en Perú. Además, es profesor adjunto de Derecho Administrativo en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Forma parte del Concejo de Egresados del Círculo de Derecho Administrativo. Correo electrónico: gadwyn.sanchez@pucp.pe.

are involved and in continued opposition. However, according to our evaluation, it is noted that the approved amendments strengthen the protection of the principle of legality to the detriment of the citizens legal certainty without any objective criteria.

Palabras clave: acto administrativo, nulidad de oficio, principio de legalidad, seguridad jurídica.

Keywords: *administrative decision, ex officio nullity, principle of legality, legal security.*

Sumario: Introducción. 1. La institución de la nulidad de oficio de los actos administrativos en el ordenamiento jurídico peruano. 2. Las modificaciones que ha sufrido el mecanismo de nulidad de oficio y su posible impacto en el equilibrio entre legalidad y seguridad jurídica. 2.1. Mayores plazos con que cuenta la Administración para ejercer la potestad de declarar la nulidad de oficio o de demandarla ante el Poder Judicial; 2.2. La afectación a los derechos fundamentales como límite adicional al interés público; 2.3. La potestad anulatoria de oficio concedido a los consejos o tribunales administrativos; 2.4. La revocación de los actos administrativos por contravención al ordenamiento jurídico. Consideraciones finales. Bibliografía.

Introducción

La Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, "LPAG") data del año 2001. A lo largo de sus años de vigencia ha sufrido diversas modificaciones. Sin embargo, el mecanismo de nulidad de oficio permaneció inalterado, salvo en tres oportunidades. La primera, con la expedición del Decreto Legislativo N° 1029¹. La segunda, con la expedición del Decreto Legislativo N° 1272². Y, en el transcurso de la preparación del presente trabajo, con la expedición del Decreto Legislativo N° 1452³.

En la actualidad, las normas de la LPAG han sido articuladas en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante,

"TUO LPAG"), aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2007-JUS⁴.

Conforme expondremos, el mecanismo de la nulidad de oficio en el ordenamiento administrativo peruano ha sufrido cambios, principalmente, en los siguientes aspectos: i) ampliación de plazos, ii) incorporación de lesión de derechos fundamentales como alternativa a la afectación al interés público; y, iii) otorgamiento de la potestad anulatoria de oficio a los consejos o tribunales administrativos que resuelven controversias.

Así, el objetivo del presente trabajo es plantear una visión crítica sobre las modificaciones incorporadas a la institución de la nulidad de oficio desde la

- 1 Decreto Legislativo N° 1029 publicado en el Boletín de Normas Legales del Diario Oficial El Peruano con fecha 24 de junio de 2008.
- 2 Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el Boletín de Normas Legales del Diario Oficial El Peruano con fecha 20 de diciembre de 2016.
- 3 Decreto Legislativo N° 1452, publicado en el Boletín de Normas Legales del Diario Oficial El Peruano con fecha 16 de septiembre de 2018.
- 4 Las modificaciones incorporadas mediante el Decreto Legislativo N° 1452 no han sido incorporadas en el texto del TUO LPAG debido a su reciente expedición. Se espera que un futuro cercano se apruebe una modificación que incorpore las modificaciones que realiza a la LPAG.

**Una visión crítica a las innovaciones al mecanismo de nulidad de oficio de los actos administrativos.
Consideraciones sobre una posible afectación al equilibrio entre legalidad y seguridad jurídica**

perspectiva del equilibrio entre el resguardo de la legalidad y la seguridad jurídica de los administrados. Considero que es importante evaluar si estas alteraciones resultan de una evaluación objetiva y razonable de la experiencia del Estado en su aplicación a lo largo de los años de vigencia de la LPAG, y antes, o se trata de la expansión de las fronteras de la nulidad de oficio sin una evaluación que la sustente.

Alguien podría afirmar que el fortalecimiento de la nulidad de oficio no amerita mayor evaluación ya que, en última instancia, se trata del celoso cuidado del cumplimiento del principio de legalidad al momento de expedir los actos administrativos. Sin embargo, como explicaremos en el desarrollo del presente trabajo, reducir la discusión de ese modo desconocería los efectos que un agrandamiento desenfrenado del poder de autotutela de la Administración podría generar en los propios administrados.

Al respecto, es oportuno anotar que no proponemos una crítica al mecanismo de la nulidad de oficio de los actos administrativos en sí mismo. Todo lo contrario. Consideramos que si bien la nulidad de oficio es un instrumento concordante con los diversos objetivos que la Constitución y el ordenamiento jurídico le confieren a la Administración, sus alcances y límites deben establecerse observando criterios objetivos para no producir un desbalance entre los principios sobre los que se construye.

1. La institución de la nulidad de oficio de los actos administrativos en el ordenamiento jurídico peruano

En términos del profesor Ramón Parada, el ejercicio de la potestad anulatoria de oficio supone reconocer a la Administración la fuerza de extinguir por sí misma situaciones jurídicas establecidas, constituyendo una

potestad cuasi judicial que le fuera desconocida en las primeras décadas del siglo XX cuando tenía que acudir, necesariamente, al Poder Judicial si deseaba cuestionar la validez de actos constitutivos de derechos⁵.

Como vemos, la importancia de la institución que nos convoca se asienta en la capacidad de la Administración de alterar la situación jurídica de los administrados. Situación jurídica que se sostiene en los actos administrativos que ella misma ha expedido. En no pocos casos esta situación jurídica constituye la titularidad de derechos administrativos. Por ello, la potestad anulatoria de la Administración y su correcta modulación por el legislador merecen la debida atención de la comunidad jurídica.

Así, en síntesis, el mecanismo de nulidad de oficio de los actos administrativos faculta a la Administración a revisar la legalidad de sus propios actos y a declarar su nulidad en caso verifique la existencia de un vicio conforme al catálogo de supuestos de nulidad que cada ordenamiento reconoce. Por ello, en la medida que se trata de la revisión de actos administrativos firmes, la ley impone ciertas restricciones a la Administración para su ejercicio.

Indicamos que el otorgamiento de esta potestad a la Administración supone el establecimiento de ciertos límites y condiciones para su aplicación porque existen dos principios involucrados: legalidad y seguridad jurídica. En efecto, si el fin último de la potestad anulatoria de oficio es el resguardo del principio de legalidad en la emisión de actos administrativos, el ejercicio ilimitado de este instrumento podría afectar la seguridad jurídica de los administrados involucrados.

Sobre el particular, los profesores García de Enterría y Fernández Rodríguez, señalan que *“Todo el tema de la revocación de los actos administrativos por motivos*

5 Ramón Parada, *Derecho Administrativo I. Parte General* (Barcelona: Marcial Pons, 2004), 196.

*de legalidad es en extremo delicado, en cuanto que atenta contra las situaciones jurídicas establecidas. El enfrentamiento entre los dos principios jurídicos básicos, de legalidad y seguridad jurídica, exige una gran ponderación y cautela a la hora de fijar el concreto punto de equilibrio, que evite tanto el riesgo de consagrar situaciones ilegítimas de ventaja como el peligro opuesto al que alude la vieja máxima summum ius, summa iniuria*⁶.

Esta misma dicotomía es subrayada por el profesor Esteve Pardo refiriéndose a la potestad anulatoria de oficio de la Administración indicando que *“La que late en este régimen y le confiere su sentido es la tensión, tantas veces planteada, entre legalidad y seguridad jurídica; entre validez y efectos de un acto administrativo”*⁷.

Al respecto, el profesor peruano Danós Ordóñez señala con acierto lo siguiente:

En nuestro ordenamiento administrativo el legislador ha procurado armonizar la obligación de la Administración de cautelar de oficio la legalidad de sus propios actos con las exigencias que la protección de la seguridad jurídica impone al actuar de la Administración en un Estado de Derecho y como resultado de la armonización de dichos intereses contrapuestos (legalidad versus seguridad) ha establecido límites temporales precisos para ejercer la potestad de invalidar de oficio sus propios actos en sede administrativa o mediante el recurso judicial, a cuyo vencimiento el acto en

cuestión adquiere firmeza⁸.

Como vemos, conforme a los autores citados, la regulación del mecanismo de la nulidad de oficio de los actos administrativos debe guardar especial cuidado de no privilegiar en exceso la capacidad de la Administración de anular de propia mano una decisión administrativa si con ello puede afectar la seguridad jurídica del administrado beneficiario. Habiendo señalado esto, consideramos conveniente revisar las categorías de legalidad y seguridad jurídica.

Sobre el principio de legalidad, no cabe duda que se trata del principio angular del ordenamiento administrativo. Al respecto, la profesora Sánchez – Andrade Fernández señala que, modernamente, la interpretación y alcances del principio de legalidad va más allá de la mera sujeción de la Administración al ordenamiento jurídico. En la actualidad se entiende que la Administración guarda una vinculación positiva y negativa con el ordenamiento jurídico. Así, nos encontramos ante una vinculación positiva cuando la Administración necesita una norma jurídica previa que la habilite para realizar tal o cual actividad, por ejemplo, imponer una sanción administrativa a un particular.

De otro lado, nos encontramos ante una vinculación negativa cuando la norma jurídica establece fronteras o límites a la actuación administrativa, pero deja un espacio de discreción donde será la propia Administración quien tomará sus decisiones, por ejemplo, el ejercicio de la actividad de auto organización o la adopción de medidas de fomento⁹.

6 Eduardo García de Enterría y Tomás – Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo* (Madrid: Thomson Civitas, 2004), 668.

7 José Esteve Pardo, *Lecciones de Derecho Administrativo* (Madrid: Marcial Pons, 2017), 241.

8 Jorge Danós Ordóñez. “Régimen de la nulidad de los actos administrativos en la nueva Ley N° 27444”. En: *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (Lima: ARA Editores, 2003), 259.

9 María José Sánchez – Andrade Fernández. “Las potestades administrativas. El principio de legalidad y sus manifestaciones. La actividad administrativa discrecional y sus límites. Control de la discrecionalidad: en especial, la desviación de poder. Los conceptos jurídicos indeterminados”. En: *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo (Parte General y Parte Especial)* (Pamplona: Editorial Aranzadi, 2015), 168.

**Una visión crítica a las innovaciones al mecanismo de nulidad de oficio de los actos administrativos.
Consideraciones sobre una posible afectación al equilibrio entre legalidad y seguridad jurídica**

Es importante notar que la Administración deberá tener especial cuidado al momento de verificar el vicio de nulidad de un acto administrativo. Nos encontraremos ante un vicio de nulidad cuando la Administración ha actuado sin la debida autorización legal previa, en los casos que así lo requiera, o ha actuado superando las fronteras de discreción que el propio ordenamiento jurídico le ha impuesto. En cambio, si se trata de un caso de vinculación negativa al ordenamiento jurídico y ha actuado dentro de los márgenes permitidos, no se persigue si la decisión fue la más adecuada o no. Aquellos juicios de oportunidad podrían ser evaluados en el marco del mecanismo de la revocación como apuntaremos muy brevemente más adelante.

Habiendo hecho una pequeña referencia al principio de legalidad en materia administrativa, consideramos pertinente plantear una puntualización sobre el principio de seguridad jurídica con relación a la potestad anulatoria de oficio de la Administración.

Desde una perspectiva tradicional, el principio de seguridad jurídica consiste en la certeza y claridad de lo que prevé el ordenamiento jurídico. Así, alguien podría afirmar que, en el caso de la nulidad de oficio, la seguridad jurídica se agota con el conocimiento de los plazos y condiciones para que la Administración ejerza esta potestad. Desde una perspectiva formal bastaría con conocer cuán extensos son estos plazos para despejar cualquier incertidumbre.

Sin embargo, una visión formal de la seguridad jurídica no guarda concordancia con lo que proponen los autores contemporáneos sobre este asunto. Así, la profesora Lifante Vidal señala lo siguiente:

Si esto es así, la seguridad jurídica no puede seguir siendo concebida como un valor

dependiente únicamente de rasgos formales del derecho, al margen de su contenido. Dicho de otro modo, para determinar las distintas exigencias que implica el principio de seguridad necesitamos establecer cuáles son las expectativas que merecen ser jurídicamente protegidas; en este sentido se ha propuesto redefinir la seguridad jurídica en términos de protección de expectativas razonablemente fundadas de los ciudadanos (es decir, expectativas que han de ser consideradas legítimas a la luz de los principios y valores del propio derecho)¹⁰.

Sobre la seguridad jurídica y técnica normativa, el profesor Rodríguez Arana sostiene que “[...] *la mejor técnica normativa es en la que más resplandece el principio de seguridad jurídica y sus corolarios necesarios: buena fe o confianza legítima, entre otros*”¹¹.

Conforme exponemos, el principio de seguridad jurídica expone otras dimensiones que cobran relevancia en la materia que nos convoca. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado sobre este principio que “[...] *debe protegerse también la confianza de los ciudadanos frente al cambio brusco, irrazonable o arbitrario de la legislación*”¹².

De acuerdo a los textos citados, el resguardo de la seguridad jurídica no se agota en las formas y condiciones escritas en la norma. Es necesario que el contenido sustantivo guarde concordancia con las expectativas de lo que la sociedad actual desea preservar. En nuestro caso, los límites a la posibilidad que la Administración extinga un acto administrativo firme, declarando su nulidad de oficio.

10 Isabel Lifante Vidal. “Seguridad Jurídica y Previsibilidad”. *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n° 36 (2013): 103.

11 Jaime Rodríguez Arana. “Principio de Seguridad Jurídica y Técnica Normativa. En: *Círculo de Derecho Administrativo*”. *Círculo de Derecho Administrativo*, n. 3 (2007): 252.

12 Fundamento Jurídico 18 recaído en la sentencia vinculada al Expediente No. 009-2001-AI/TC.

De ahí que el principio de seguridad jurídica presente facetas importantes para efectos de este trabajo. La primera, la verificación de si los cambios aprobados en el contenido del mecanismo de nulidad de oficio responden a un criterio de razonabilidad. Y, la segunda, la seguridad jurídica de los administrados que se ve afectada, en mayor o menor medida, en proporción a las limitaciones y condiciones que establece el legislador al momento de su regulación.

En este punto es importante indicar que, a diferencia de otras realidades¹³, nuestro ordenamiento administrativo no diferencia entre actos nulos de pleno derecho y actos anulables. Así, los actos administrativos nulos de pleno derecho encierran un vicio grave por lo que, dependiendo del ordenamiento específico, puede existir un plazo prolongado o no existir ningún plazo para que la Administración declare la nulidad del acto. En cambio, los actos anulables son aquellos que no contienen un vicio sustantivo por lo que se ponderarán otros factores al momento de definir su conservación o anulación. Estos factores pueden ser el nivel de afectación al interés público o el cumplimiento de los fines que justifican el acto administrativo. Aquí sí existe un plazo para que la Administración pueda ejercer la potestad anulatoria de oficio.

En el Perú la LPAG no presenta la distinción que acabamos de comentar. En el Perú existe un único régimen de nulidad administrativa que resulta de verificar si el vicio en cuestión constituye uno de los supuestos de nulidad que aparece en el artículo 10° de la LPAG. Sin embargo, para ejercer la potestad anulatoria de oficio la LPAG reconoce limitaciones o condiciones adicionales.

Así, la redacción original de la LPAG preveía dos condiciones complementarias. La primera, que no haya transcurrido más de un año desde que el acto

administrativo quedó consentido. En caso hubiera transcurrido este plazo la Administración contaba con un plazo adicional de dos años para demandar la nulidad del acto ante el Poder Judicial. Y, la segunda, que el vicio de nulidad encierre, además, una grave afectación al interés público.

Hasta este punto hemos descrito de manera sucinta ciertos elementos generales del mecanismo de nulidad de oficio de los actos administrativos y de su regulación original en la LPAG. Para los fines del presente trabajo nos interesa poner de relieve que en la delimitación de este mecanismo se someterán en mayor o menor medida el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica de los administrados. Nuestra preocupación radica en que una visión excesivamente celosa del principio de legalidad puede romper el equilibrio que, desde nuestro punto de vista, debe ponderarse al momento de definir los límites de la Administración en su ejercicio.

2. Las modificaciones que ha sufrido el mecanismo de nulidad de oficio y su posible impacto en el equilibrio entre legalidad y seguridad jurídica

Conforme comentamos al principio, mediante el Decreto Legislativo N° 1029 y el Decreto Legislativo N° 1272 se aprueban ciertos cambios al mecanismo de nulidad de oficio de los actos administrativos. De ese modo, a nuestro modo de ver, se expanden las fronteras que el legislador había establecido originalmente a la institución bajo comentario.

En las siguientes líneas explicaremos estos cambios y plantaremos algunas anotaciones con el objetivo de evaluar si estas alteraciones responden a un juicio objetivo de este mecanismo o si, por el contrario, se estaría poniendo en riesgo el equilibrio entre legalidad y seguridad jurídica.

13 Así, por ejemplo, en España la Ley N° 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, reconoce la diferencia entre actos administrativos nulos de plenos derecho y actos administrativos anulables.

2.1 Mayores plazos con que cuenta la Administración para ejercer la potestad de declarar la nulidad de oficio o de demandarla ante el Poder Judicial

Conforme al Decreto Legislativo N° 1272, el plazo con que cuenta la Administración para declarar la nulidad de oficio de sus actos se ha extendido de uno a dos años. Además, el plazo de dos años adicionales para demandar ante el Poder Judicial la nulidad del acto administrativo se ha ampliado a tres años.

Adicionalmente, mediante el Decreto Legislativo N° 1272 se incorpora el plazo específico de un año para declarar la nulidad de los actos administrativos viciados por constituir infracción penal o porque emanan a consecuencia de un ilícito penal. Esta precisión es pertinente porque la redacción original de la LPAG no hacía mayor referencia a un plazo para este supuesto y la determinación de la comisión de un ilícito penal requiere, previamente, de una sentencia condenatoria firme dictada por el Poder Judicial. En adición, mediante el Decreto Legislativo N° 1452 se amplía este plazo de uno a dos años que debe ser contabilizado desde la notificación a la Administración de la sentencia condenatoria firme.

Como vemos, lo que antes era un plazo de tres años compuesto de dos sub plazos de uno y dos años, ahora es un plazo de cinco años compuesto de dos sub plazos de dos y tres años. Ahora bien, ¿estas ampliaciones son importantes para evaluar los cambios al mecanismo de la nulidad de oficio? Creemos que sí, conforme explicamos a continuación. Como indicamos al principio, la flexibilización de los límites que el legislador impuso originalmente a esta potestad de la Administración debe sustentarse objetivamente. Como señalaron los profesores citados en el segundo apartado del presente trabajo, la regulación de la nulidad de oficio de los actos administrativos encierra los elementos de legalidad y seguridad jurídica que, desde nuestra posición,

deben balancearse objetivamente.

Así, por un lado, mientras mayor sea el plazo con que cuenta la Administración para ejercer esta potestad, ya sea declarando la nulidad de oficio de propia mano o iniciando un proceso contencioso administrativo ante el Poder Judicial, mayores son las posibilidades que un acto administrativo viciado de nulidad sea detectado y sancionado.

Sin embargo, de otro lado, mientras mayor sea este plazo, mayor será el tiempo que el péndulo de la incertidumbre pese sobre los administrados titulares de derechos administrativos. Mayor incertidumbre porque, si bien es verdad que los actos administrativos gozan de eficacia y presunción de validez, también es verdad que, en tanto permanezca vigente el plazo para ejercer la potestad de nulidad de oficio, los administrados no tienen certeza si la Administración decidirá revisar la legalidad de un acto administrativo que les favorece y, de ser el caso, declarar su nulidad o demandar su nulidad ante el Poder Judicial.

En este contexto nos preguntamos, ¿cuál podría haber sido la razón para ampliar los plazos establecidos en la LPAG? ¿Se ha documentado la necesidad de la Administración de contar con un plazo más extenso? ¿Cuál es el plazo promedio en que la Administración detecta los actos administrativos que adolecen de un vicio de nulidad? O, especialmente sobre la ampliación del plazo para acudir al denominado proceso de lesividad, ¿cuál es la proporción de actos administrativos declarados nulos por la propia Administración en contraposición con la proporción de demandas de nulidad ante el Poder Judicial impulsadas por la propia Administración?

De plano, la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1272 no brinda mayores alcances sobre estas interrogantes. Sobre la ampliación de estos plazos, únicamente, se esgrime la necesidad de fortalecer este mecanismo, sin mayores

explicaciones¹⁴.

Así, sin mayores fundamentos en la Exposición de Motivos, corresponde verificar si existe alguna otra modificación a la LPAG u otra norma que justifique la ampliación de los plazos. En este punto, consideramos importante subrayar que en el caso de los actos administrativos que causan agravio a los administrados son ellos mismos quienes buscan su revisión deduciendo una posible nulidad a través de los recursos administrativos.

Diferente es la situación de los actos administrativos que otorgan derechos administrativos emanados de un procedimiento de evaluación previa o aprobación automática. En estos casos, la fiscalización posterior es el mecanismo de revisión regular previsto en el ordenamiento administrativo para identificar un vicio de nulidad. Sin embargo, conforme a nuestra verificación, el mecanismo de fiscalización posterior no ha sido modificado, sigue realizándose con periodicidad semestral. Así, la ampliación de los plazos para que la Administración ejerza la potestad anulatoria de oficio no se justifica en razón de alguna modificación o en la ampliación de los plazos para ejecutar la fiscalización posterior.

Ahora bien, consideramos especialmente relevante el caso de los actos administrativos que confieren derechos a los administrados. No es discutido que el otorgamiento de derechos administrativos genera, entre otras, consecuencias económicas para sus

titulares. Así, mientras mayor sea el tiempo con que cuenta la Administración para anularlos, mayores serán las consideraciones económicas que sus titulares tomarán al momento de su ejercicio.

En efecto, en la actualidad las personas y las empresas toman decisiones de carácter económico en base al menor o mayor riesgo que estas operaciones les representan. Por ejemplo, es diferente el valor de una actividad empresarial cuya operación depende de un título habilitante administrativo respecto del

cual no existe posibilidad que la Administración declare su nulidad de oficio, de otro en el que todavía exista pendiente que transcurra el plazo para que la Administración ejerza esta potestad.

Adicionalmente, cabe indicar que, conforme expusimos en el apartado anterior, nuestro ordenamiento administrativo no distingue entre actos administrativos nulos de pleno derecho y actos administrativos anulables. En nuestro sistema no existen actos que contengan un vicio de tal magnitud que justifique que la Administración cuente con un plazo prolongado para declarar su nulidad o que,

simplemente, no exista plazo. Por tal motivo, desde nuestro punto de vista, una extensión de plazos que no responda a razones sustentadas, constituye una concesión adicional a la prerrogativa anulatoria de la Administración en desmedro de la seguridad jurídica de los administrados.

Además, nuestra preocupación por los plazos con que cuenta la Administración para ejercer esta

“Alguien podría afirmar que el fortalecimiento de la nulidad de oficio no amerita mayor evaluación ya que, en última instancia, se trata del celoso cuidado del cumplimiento del principio de legalidad al momento de expedir los actos administrativos. Sin embargo, como explicaremos en el desarrollo del presente trabajo, reducir la discusión de ese modo desconocería los efectos que un agrandamiento desenfrenado del poder de autotutela de la Administración podría generar en los propios administrados”.

14 A mayor detalle, ver: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/files/exposici%C3%B3n_de_motivos_dl_1272.pdf>, consultada el 10 de agosto de 2018.

**Una visión crítica a las innovaciones al mecanismo de nulidad de oficio de los actos administrativos.
Consideraciones sobre una posible afectación al equilibrio entre legalidad y seguridad jurídica**

potestad se asienta en que nuestro ordenamiento no prevé muchos otros filtros o restricciones para la declaración de la nulidad de oficio de los actos administrativos¹⁵. Como veremos adelante, la afectación al interés público ha sido expandida, incluyendo la lesión a los derechos fundamentales.

En consecuencia, no encontramos el sustento que justifique la expansión de los plazos para que la Administración ejerza la potestad de declarar de oficio la nulidad de sus actos o de iniciar un proceso contencioso administrativo, en desmedro de la seguridad jurídica que genera para los administrados tener certeza que un acto administrativo que le concede derechos no será sometido a un escrutinio de nulidad.

No obstante lo antes señalado, en línea con lo que plantea el profesor Morón Urbina¹⁶, consideramos que la reforma de los plazos hubiera sido una buena oportunidad para diferenciar plazos más cortos cuando se trate de la revisión de actos administrativos que otorgan derechos a los administrados, reduciendo la afectación a la seguridad jurídica que supone la extensión generalizada de los plazos.

Así, en aquellos casos en que se concede derechos a los administrados se establecen plazos más reducidos a fin de no agravar la seguridad jurídica. Y, como contra parte, en los casos en que se genera agravio a los administrados se contemplan plazos extensos o se eliminan de plano. Ello más allá que la vía idónea para que los administrados cuestionen el vicio en un acto que les genera daño no es la nulidad de oficio sino la interposición de un recurso administrativo y, una vez acabada la vía administrativa, el proceso contencioso administrativo.

2.2 La afectación a los derechos fundamentales como límite adicional al interés público

Una de las innovaciones más importantes a la institución de la nulidad de oficio de los actos administrativos que aprueba el Decreto Legislativo N° 1272 constituye la incorporación de la vulneración a los derechos fundamentales como supuesto alternativo a la afectación del interés público como filtro final para que la Administración pueda ejercer válidamente esta potestad.

Nos explicamos. Como indicamos con anterioridad, no basta que la Administración corrobore que un acto administrativo encierra uno de los vicios de nulidad listados en el artículo 10° de la LPAG para que declare su nulidad de oficio o demande su nulidad ante el Poder Judicial. Además, necesita encontrarse dentro del plazo para ejercer esta potestad y, con la redacción original de la LPAG, necesitaba verificar que la subsistencia del acto viciado afecta gravemente el interés público.

Sin embargo, con la dación del Decreto Legislativo N° 1272 la Administración no necesita acreditar, necesariamente y en todos los casos, que el vicio de nulidad vulnera el interés público. En efecto, gracias a esta norma también se le permite ejercer la potestad anulatoria con la verificación que el acto signado como nulo lesiona derechos fundamentales.

La verificación de la afectación al interés público no es un requisito baladí. Su existencia busca que la potestad anulatoria de oficio no aplique para todos y cada uno de los casos en que se evidencia que un acto administrativo contiene un vicio de nulidad, sino

15 Como referencia comparativa, en España el ordenamiento administrativo prevé ciertos filtros adicionales al ejercicio de la potestad anulatoria de los actos administrativos. Así, el artículo 110° de la Ley N° 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé que las facultades de revisión de los actos administrativos no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

16 Juan Carlos Morón Urbina. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444* (Lima: Gaceta Jurídica, 2017), 161.

que, además, se corrobore que esta contravención al ordenamiento jurídico suponga una afectación grave al interés público.

De ese modo, el legislador ha trazado una importante restricción a la potestad anulatoria de oficio de la Administración. De un lado se encuentran los actos administrativos cuyo vicio de nulidad no transgrede el interés público. Y, de otro lado, se encuentran los actos administrativos cuyo vicio de nulidad sí transgrede objetivamente el interés público y son susceptibles de anulación de oficio o sujetos a un proceso contencioso administrativo impulsado por la propia Administración, denominado proceso de lesividad.

Esta línea divisoria llamada a equilibrar el principio de legalidad y el de seguridad jurídica ha sido desdibujada por el Decreto Legislativo N° 1272. En efecto, en la actualidad la Administración no tiene que verificar necesariamente la afectación al interés público, ya que, alternativamente, puede declararse la nulidad de oficio si se observa que un acto viciado de nulidad lesiona derechos fundamentales.

Sobre el particular, la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1272 señala, expresamente, lo siguiente:

Lo modificado a nivel de la nulidad de oficio, escenario de suyo complejo y polémico, incluye varios aspectos. En primer lugar, y con la nueva redacción del numeral 202.1 del artículo 202° de la LPAG, acertadamente se contempla a la lesión de derechos fundamentales como un motivo que justifica deducir una nulidad de oficio. Si el fin último de todo Estado Constitucional es el del reconocimiento y la tutela de los derechos fundamentales, entonces la vulneración de

estos derechos no puede quedar indemne y, por ende, debe ser revertida incluso de oficio por la propia Administración Pública¹⁷.

Ahora bien, esta inclusión abre una serie de interrogantes que planteamos a continuación. En primer lugar, ¿la lesión de derechos fundamentales es un nuevo supuesto de nulidad de oficio de los actos administrativos? Desde nuestro punto de vista, el legislador olvida que el numeral 1 del artículo 10° de la LPAG siempre previó que constituye un vicio de nulidad de los actos administrativos la contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

Así, siendo que la Constitución contiene, por excelencia, el catálogo de los derechos fundamentales, su afectación siempre constituyó un vicio de nulidad de los actos administrativos que habilita la declaración de nulidad de oficio siempre que se cumplan los demás requisitos.

Por ello, si nos ceñimos al texto de la Exposición de Motivos antes citado, la inclusión de la lesión a los derechos fundamentales sería un error de técnica legislativa. Sin embargo, conforme quedó redactado el numeral 202.1 del artículo 202° de la LPAG, hoy numeral 211.1 del artículo 211° del TUO LPAG, la lesión a los derechos fundamentales surge como un requisito alternativo a la afectación al interés público.

En este punto surge la segunda interrogante, ¿el mecanismo de la nulidad de oficio es un nuevo camino para que los administrados cuestionen la legalidad de un acto administrativo que les causa agravio? Al respecto, con acierto el autor Morón Urbina sostiene que la habilitación de la vulneración de los derechos fundamentales como requisito alternativo a la vulneración del interés público abre la puerta para que los administrados puedan cuestionar la legalidad

17 A mayor detalle, ver: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/files/exposici%C3%B3n_de_motivos_dl_1272.pdf>, consultada el 10 de agosto de 2018.

**Una visión crítica a las innovaciones al mecanismo de nulidad de oficio de los actos administrativos.
Consideraciones sobre una posible afectación al equilibrio entre legalidad y seguridad jurídica**

de los actos administrativos que les causan agravio más allá de los recursos administrativos¹⁸.

Conforme a la modificación, los administrados que ven agraviados sus derechos con la emisión de un acto administrativo podrían buscar su anulación solicitando a la Administración que inicie un procedimiento de revisión de oficio. Es verdad que en la práctica administrativa se reciben solicitudes de administrados que denuncian vicios de nulidad en actos administrativos fuera del trámite de un recurso administrativo propiamente dicho. La diferencia se encuentra en que con la redacción original de la norma el mecanismo de nulidad de oficio se activa con la verificación del vicio y la afectación al interés público. En la actualidad este análisis puede circunscribirse a la verificación de un vicio de nulidad y la afectación a los intereses particulares mediante la vulneración a los derechos fundamentales.

Como tercer cuestionamiento sobre esta materia, ¿quién es el titular de los derechos fundamentales lesionados? Al respecto, el profesor Morón Urbina sostiene que la variación bajo comentario produce una alteración en la naturaleza de la nulidad de oficio en nuestro ordenamiento administrativo. Así, en línea con el autor nacional, hemos transcurrido de la nulidad de oficio que protege, solamente, el interés público a una nulidad de oficio que protege también el interés privado bajo la modalidad de afectación a los derechos fundamentales¹⁹.

Sobre el particular, en línea con lo antes expuesto, concordamos con el profesor Morón Urbina en el sentido que se han relajado las restricciones que la LPAG originalmente le imponía a la Administración, siendo que ahora se podría activar la nulidad de oficio por afectaciones a derechos fundamentales

de privados. Sin embargo, en la medida que la incorporación aprobada por el Decreto Legislativo N° 1272 no indica nada respecto a los titulares de los derechos fundamentales afectados, opinamos que la discusión sobre este punto se encuentra abierta.

En efecto, de acuerdo al texto recientemente aprobado, bien podría tratarse de terceros distintos al titular del acto administrativo cuestionado. Por ejemplo, podría darse el caso del propietario de un inmueble que ve afectados sus derechos fundamentales porque le otorgaron licencia de funcionamiento al titular del predio colindante para dedicarse al servicio de discoteca sin cumplir los requisitos de ley. Así, el propietario del inmueble colindante a la discoteca podría reclamar que se declare la nulidad de oficio de la licencia de funcionamiento por contener un vicio de nulidad y porque afectan sus derechos fundamentales.

Finalmente, no es menos importante mencionar que cuando se hace referencia a la lesión de los derechos fundamentales se sujeta a la especial técnica interpretativa de los mismos. Al respecto, el profesor Castillo Córdova señala que este asunto involucra diversas técnicas, siendo las principales, la del contenido esencial de los derechos fundamentales, el principio de doble dimensión de los derechos fundamentales y la resolución de conflictos entre derechos fundamentales²⁰. Así, estas técnicas interpretativas tendrían que ser aplicadas por los funcionarios a cargo de evaluar y determinar la anulación de oficio de un acto administrativo por afectar determinados derechos fundamentales involucrados.

A modo de conclusión sobre este punto, no planteamos desconocer la primacía de la Constitución

18 Juan Carlos Morón Urbina. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444* (Lima: Gaceta Jurídica, 2017), 157.

19 Juan Carlos Morón Urbina. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444* (Lima: Gaceta Jurídica, 2017), 156.

20 Luis Castillo Córdova. *Los Derechos Constitucionales. Elementos para una Teoría General* (Lima: Palestra, 2007), 215.

Política y, especialmente, el catálogo de derechos fundamentales que contiene. La Administración debe emitir sus decisiones con observancia de estos preceptos. Sin embargo, más allá que la contravención a la Constitución ya constituía un vicio de nulidad de los actos administrativos, consideramos que la inclusión de la afectación de los derechos fundamentales como alternativa a la vulneración del interés público expande los controles que el ordenamiento imponía y plantea preguntas importantes.

Como expusimos, estas interrogantes involucran aspectos como la constitución de una vía adicional a los recursos administrativos para que los administrados cuestionen los actos que les causan agravio, la titularidad de los derechos fundamentales afectados o los alcances de la interpretación que los funcionarios públicos tendrán que hacer en su aplicación.

2.3 La potestad anulatoria de oficio concedido a los consejos o tribunales administrativos

Es correcto que el Decreto Legislativo N° 1272 no modifica el mecanismo de nulidad de oficio aplicado por los denominados consejos o tribunales administrativos que resuelven controversias en última instancia. La última modificación al respecto se aprobó mediante el Decreto Legislativo N° 1029 en el año 2008.

Así, con la redacción primigenia de la LPAG los consejos o tribunales administrativos no se encontraban habilitados para declarar la nulidad de oficio de sus propios actos administrativos. En caso que adviertan la existencia de un vicio de nulidad en uno de ellos, solamente podían iniciar un proceso contencioso administrativo y demandar la nulidad ante el Poder Judicial. El plazo para presentar esta demanda era de tres años.

No obstante ello, el Decreto Legislativo N° 1029 autorizó a los consejos o tribunales administrativos a declarar la nulidad de oficio de sus propios actos con la condición que se cumplan determinados requisitos. Así, si existe unanimidad entre sus miembros, el propio consejo o tribunal administrativo puede declarar la nulidad de sus actos en el plazo de un año contado desde la fecha en que el mismo ha sido notificado al administrado.

Adicionalmente, queda abierta la posibilidad para que el titular de la Entidad demande la nulidad vía proceso contencioso administrativo ante el Poder Judicial. En este caso, la demanda tiene que ser planteada dentro de los tres años siguientes a la fecha en que el acto administrativo cuestionado ha sido notificado al administrado.

No obstante, mediante el Decreto Legislativo N° 1452 se amplía el plazo con que cuentan los Tribunales Administrativos para declarar la nulidad de oficio de sus propios actos administrativos de uno a dos años, equiparándolo con el régimen común de nulidad de oficio de los actos administrativos que había sido fijado en dos años mediante el Decreto Legislativo N° 1272, comentado en los apartados anteriores.

Sobre el particular se podría afirmar que la condición de colegiados de los consejos y tribunales administrativos no disminuye o limita su condición de Administración Pública por lo que arrebatarles la potestad anulatoria de oficio de los actos administrativos que expiden no resulta razonable.

Sin embargo, consideramos que sería pertinente evaluar los casos en los que estos consejos o tribunales administrativos resuelven propiamente controversias entre dos administrados con intereses contra puestos. Queda claro que este tipo de tribunales administrativos no son la mayoría en nuestro ordenamiento; empero, si existe la posibilidad

**Una visión crítica a las innovaciones al mecanismo de nulidad de oficio de los actos administrativos.
Consideraciones sobre una posible afectación al equilibrio entre legalidad y seguridad jurídica**

de distinguirlos con el fin de evitar inseguridad jurídica entre los administrados involucrados, consideramos que conviene realizar la acotación.

Específicamente, nos referimos al caso de los consejos o tribunales administrativos que resuelven procedimientos denominados trilaterales o administrativos contenciosos, que de por sí gozan de una regulación específica en la LPAG y normas especiales. En estos casos, la Administración resuelve una controversia que bien podría ser resuelta por el Poder Judicial, pero que por criterios de especialidad y economía procesal, son conocidos por un colegiado administrativo.

Así, somos de la opinión que en el caso de los procedimientos administrativos contenciosos en los que la Administración emite un acto administrativo donde resuelve una controversia, se debería brindar a los administrados involucrados la seguridad que esta decisión resuelve el conflicto de modo definitivo.

Es correcto que cualquiera de las partes podría iniciar un proceso contencioso administrativo ante el Poder Judicial a fin de que se revise lo resuelto por la Administración. Sin embargo, consideramos que si, adicionalmente, se deja abierta la posibilidad que en el plazo de dos años el propio tribunal administrativo pueda revertir su decisión o si en el plazo de tres años el titular de la entidad puede demandar la nulidad ante el Poder Judicial se genera un clima de inseguridad injustificado, mucho más si el Decreto Legislativo N° 1272 habilita la nulidad de oficio por razones de lesión a los derechos fundamentales.

Es importante observar que el Decreto Legislativo N° 1272 prevé que en los casos en que se revisará la legalidad de un acto administrativo favorable al administrado se le otorgará un plazo de cinco días para que exprese lo que considere conveniente.

Preocupa que la redacción aprobada invite a la Administración a correr traslado a los administrados, únicamente, cuando se trata de actos favorables. Ello podría generar mayor confusión en los actos administrativos que resuelven una controversia entre dos administrados ¿Se le corre traslado al favorecido con el acto o a ambos? A nuestro modo de ver, es una cuestión que convendría precisar.

2.4 La revocación de los actos administrativos por contravención al ordenamiento jurídico

Hasta el punto anterior hemos explicado las principales modificaciones que se han incorporado en la institución de la nulidad de oficio de los actos administrativos. El presente trabajo no aborda las modificaciones relacionadas a la revocación de los actos administrativos; sin embargo, el numeral 212.1.4 del artículo 212° del TUO de la LPAG incorpora un supuesto de revocación que se asemeja a un supuesto de nulidad de oficio encubierto.

Como es sabido, la nulidad de oficio y la revocación son mecanismos diferentes. La nulidad de oficio permite a la Administración revisar y eliminar un acto administrativo por un vicio de origen, una afectación al ordenamiento jurídico al momento de su construcción o expedición. A diferencia de ello, la revocación no busca sancionar la ilegalidad de un acto administrativo, sino expulsar un acto administrativo por razones subsecuentes a su expedición, como pueden ser razones de oportunidad, entre otros descritos en el propio TUO de la LPAG.

En esta línea, la profesora Astray Suarez – Ferrín señala que para diferenciar la anulación de la revocación la doctrina ha utilizado, principalmente, dos criterios. Uno subjetivo, empleado tradicionalmente, que entiende que se trata de revocación cuando es la propia Administración quien deja sin efecto el acto administrativo y será anulación cuando son

los tribunales quienes le privan de eficacia. Y, un objetivo, adoptado por la doctrina moderna, donde la revocación constituye la privación de efectos del acto administrativo por razones de oportunidad y donde la anulación se sustenta en razones de legalidad²¹.

Sin embargo, a diferencia de la posición dogmática expuesta, el numeral 212.1.4 del artículo 212^o del TUO de la LPAG prevé como supuesto de revocación que un acto administrativo contravenga el ordenamiento jurídico y que cause agravio o perjudique la situación jurídica del administrado. Además, requiere que no lesione derechos de terceros y no afecte el interés público.

En estricto, al sancionarse la afectación al ordenamiento jurídico, más allá que agravie o no la situación jurídica del administrado, nos encontramos ante un aparente supuesto de nulidad de oficio de los actos administrativos, con la salvedad que no goza de efectos retroactivos.

Así, en la práctica nos encontramos ante un supuesto de nulidad de oficio para aquellos actos que afectan los intereses o derechos de los administrados, sin plazo para su ejercicio por la Administración. Es importante recordar que la nulidad de oficio en el TUO de la LPAG sí cuenta con plazos, conforme hemos explicado en los puntos anteriores.

Nuestra posición no comulga con la introducción de trabas a la actuación de la Administración. Si se trata de un acto administrativo que adolece de un vicio de legalidad, genera afectación al administrado, no afecta a terceros y no transgrede el interés público, no existiría razón para su subsistencia.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la incorporación de este supuesto de revocación es un error de técnica legislativa. Si el legislador desea incorporar un supuesto de nulidad de oficio sin plazo para aquellos casos en los que se trata de un acto que adolece de un vicio de nulidad y que afecta los derechos del administrado, pues bien pudo incluirlo como un supuesto de nulidad de oficio específico en el apartado correspondiente. Es decir, diferenciar la nulidad de oficio de los actos administrativos que generan agravio a los administrados, con plazos flexibles o sin ellos, de los que otorgan derechos administrativos y una eventual declaración de nulidad de oficio afectaría la seguridad jurídica de los beneficiarios del mismo.

Consideraciones finales

En suma, consideramos que las alteraciones a la institución de la nulidad de oficio no han sido debidamente sustentadas. Como comentamos en el desarrollo del presente trabajo, la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1272 no explica objetivamente los cambios.

Desde nuestro punto de vista, la ampliación de los plazos para que la Administración pueda ejercer la potestad de anular de oficio un acto administrativo no se condice con alguna modificación al mecanismo de fiscalización posterior o con la experiencia documentada de la Administración en la materia. La ampliación de los plazos no distingue los actos administrativos que generan agravio a los administrados de los que les favorecen. Así, se incrementa el tiempo de incertidumbre para conocer que un acto administrativo que concede derechos no será revisado y, eventualmente, anulado por la Administración.

21 María Astray Suárez – Ferrín. “Declaración de nulidad de pleno derecho y anulación de los actos administrativos por la propia Administración, mediante la revisión de oficio: casos en que procede; trámites. Concepto de la revocación: su tratamiento en el derecho español. La revisión de los actos administrativos en vía jurisdiccional a instancia de la Administración: declaración previa de lesividad; requisitos y procedimiento”. En: *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo (Parte General y Parte Especial)*. (Pamplona: Editorial Aranzadi, 2015), 289.

**Una visión crítica a las innovaciones al mecanismo de nulidad de oficio de los actos administrativos.
Consideraciones sobre una posible afectación al equilibrio entre legalidad y seguridad jurídica**

En línea con lo anterior, la reciente modificación a la LPAG hubiera sido una buena oportunidad para distinguir plazos diferenciados para aplicar el mecanismo de nulidad de oficio para actos administrativos gravosos de los que conceden derechos administrativos. Se podría considerar plazos extensos para los primeros y plazos reducidos para los segundos. De ese modo se reduce la afectación a la seguridad jurídica.

De otro lado, la inclusión de los derechos fundamentales como supuesto para que la Administración aplique el mecanismo de nulidad de oficio no es nuevo. La redacción original de la LPAG reconoce dentro de los supuestos de nulidad de los actos administrativos la contravención a la Constitución Política. Lo que genera esta inclusión es la posibilidad de no verificar la afectación al interés público al momento de declarar la nulidad de oficio de un acto administrativo. En pocas palabras, se expande el mecanismo de nulidad de oficio para la protección de intereses particulares. Esto genera varios asuntos que merecen ser esclarecidos conforme expusimos en el apartado pertinente.

El mecanismo de la revocación de los actos administrativos ha sufrido varias modificaciones. Para efectos del presente trabajo es importante resaltar que se incluye la posibilidad de revocar actos administrativos por contravención al ordenamiento jurídico, siempre que se trate de un acto que agravia

al administrado y su revocación no afecte el interés público o a terceros. Si lo que se busca es expulsar un acto administrativo por vulnerar el ordenamiento jurídico lo más conveniente sería subsumirlo en un supuesto de nulidad de oficio. Ya que este supuesto versa sobre actos que generan agravio a los administrados se podría haber generado un supuesto de nulidad de oficio de este tipo de actos gravosos con plazos extensos en el apartado pertinente.

Siendo esto así, percibimos que las modificaciones explicadas buscan engrandecer la potestad anulatoria de oficio de la Administración, brindándole mayores plazos y relativizando el interés público que constituía un verdadero filtro para discernir cuándo un acto administrativo encierra un vicio grave con efectos perniciosos para la colectividad en su conjunto.

Respondiendo la inquietud que origina el presente trabajo, somos de la opinión que al final del día este agrandamiento de la potestad anulatoria de oficio de la Administración fortifica la legalidad en desmedro de la seguridad jurídica. No negamos que este asunto es por demás controvertido. No obstante, si lo que pretende el Derecho Administrativo moderno es colocar al ciudadano y la tutela de sus derechos como referente de sus actuaciones, soslayar la seguridad jurídica de los actos administrativos no sería, a nuestro modo de ver, lo más conveniente.

Bibliografía

Astray Suárez y Ferrín, María. “Declaración de nulidad de pleno derecho y anulación de los actos administrativos por la propia Administración, mediante la revisión de oficio: casos en que procede; trámites. Concepto de la revocación: su tratamiento en el derecho español. La revisión de los actos administrativos en vía jurisdiccional a instancia de la Administración: declaración previa de lesividad; requisitos y procedimiento”. En: *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo (Parte General y Parte Especial)*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2015.

Castillo Córdova, Luis. *Los Derechos Constitucionales. Elementos para una Teoría General*. Lima: Palestra, 2007.

Danós Ordóñez, Jorge. “Régimen de la nulidad de los actos administrativos en la nueva Ley N° 27444”. En: *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: ARA Editores, 2003.

Esteve Pardo José. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2017.

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás, Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Thomson Civitas, 2004.

Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1272. <http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/files/exposici%C3%B3n_de_motivos_dl_1272.pdf>, consultada el 10 de agosto de 2018.

Lifante Vidal, Isabel. “Seguridad Jurídica y Previsibilidad”. *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n° 36 (2013): 85 – 105.

Morón Urbina, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Lima: Gaceta Jurídica, 2017.

Parada, Ramón. *Derecho Administrativo I. Parte General*. Barcelona: Marcial Pons, 2004.

Rodríguez Arana, Jaime. “Principio de Seguridad Jurídica y Técnica Normativa. En: Círculo de Derecho Administrativo”. *Círculo de Derecho Administrativo*, n. 3 (2007): 251 - 268.

Sánchez – Andrade Fernández, María José. “Las potestades administrativas. El principio de legalidad y sus manifestaciones. La actividad administrativa discrecional y sus límites. Control de la discrecionalidad: en especial, la desviación de poder. Los conceptos jurídicos indeterminados”. En: *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo (Parte General y Parte Especial)*. Pamplona: Editorial Aranzadi, 2015. 