

REVISTA OFICIAL DEL PODER JUDICIAL

Vol. 16, n.º 21, enero-junio, 2024, 157-181

ISSN: 2663-9130 (En línea)

DOI: 10.35292/ropj.u16i21.787

La omisión de pronunciamiento sobre los argumentos del administrado como causal de nulidad del acto administrativo

The omission of pronouncement on the arguments of the
administered as grounds for nullity of the administrative act

A ausência de decisão sobre os argumentos do órgão
administrativo como fundamento para a nulidade do ato
administrativo

JUAN JOSÉ LINARES SAN ROMÁN
Corte Suprema de Justicia de la República
(Lima, Perú)
Contacto: jlinares@pj.gob.pe
<https://orcid.org/0000-0002-0035-4074>

RESUMEN

El presente trabajo versa sobre omisión de pronunciamiento por parte de la administración en relación con los argumentos y los medios probatorios presentados por los administrados, situación que no ha merecido mayor desarrollo en la doctrina que se aborda, pero que ha sido considerada como una causal de nulidad del acto administrativo en determinadas resoluciones judiciales, dado que se vulnera el principio del debido procedimiento administrativo y se incumple el requisito de motivación y, por ende, se afecta fuertemente el derecho de defensa del administrado. En esta línea, conviene profundizar y difundir sobre esta omisión como causal de nulidad del acto administrativo.

Palabras clave: derecho de defensa; debido procedimiento; acto administrativo; motivación; nulidad.

Términos de indización: procedimiento legal; administración pública; administración de justicia; sentencia judicial (Fuente: Tesouro Unesco).

ABSTRACT

The present work deals with the omission of pronouncement by the administration in relation to the arguments and evidence presented by the administered, a situation that has not deserved further development in the doctrine addressed in it, but that has been considered as a cause of nullity of the administrative act in certain judicial decisions, given that the principle of due administrative procedure is violated and the motivation requirement is breached and, therefore, the right of defense of the company is strongly affected. In this line, it is convenient to deepen and disseminate this omission as grounds for nullity of the administrative act.

Key words: right of defense; due process; administrative act; motivation; nullity.

Indexing terms: judicial procedure; public administration; administration of justice; legal decisions (Source: Unesco Thesaurus).

RESUMO

O presente trabalho trata da omissão de pronunciamento por parte da administração em relação aos argumentos e provas apresentados pelas autoridades administrativas, situação que não foi aprofundada na doutrina abordada neste trabalho, mas que tem sido considerada como causa de nulidade do ato administrativo em determinadas decisões judiciais, uma vez que o princípio do devido processo administrativo é violado e o requisito de fundamentação não é cumprido, e, portanto, o direito de defesa da autoridade administrativa é fortemente afetado. Nesse sentido, é recomendável aprofundar e divulgar informações sobre essa omissão como causa de nulidade do ato administrativo.

Palavras-chave: direito de defesa; devido processo legal; ato administrativo; exposição de motivos; invalidez.

Termos de indexação: procedimento legal; administração pública; administração da justiça; sentença judicial (Fonte: Unesco Thesaurus).

Recibido: 9/6/2023

Revisado: 28/6/2023

Aceptado: 13/5/2024

Publicado en línea: 30/6/2024

1. INTRODUCCIÓN

En nuestro país se tramitan a diario miles de procedimientos ante entidades públicas, que concluyen con la emisión de actos administrativos, usualmente contenidos en resoluciones, mediante los cuales se puede afectar los derechos o los intereses de las personas (administrados) que acuden a formular alguna solicitud o pedido, o que son fiscalizadas y/o sancionadas por dichas resoluciones.

Dada la trascendencia que tienen los actos administrativos, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido, como requisito de validez, su motivación. Al respecto, en determinados casos la entidad administrativa omite pronunciarse sobre los argumentos que sustentan la solicitud o la defensa del administrado, lo que genera indefensión y no puede ser convalidado aduciendo que basta una motivación sucinta o no pormenorizada¹, dado que la omisión es total.

En este contexto, el artículo 148 de la Constitución² y el artículo 1 del TUO de la Ley n.º 27584, Ley del Proceso Contencioso Administrativo aprobado por el Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS³, establecen que los

1 Véase la STC Exp. n.º 01230-2002- HC/TC, f. 11.

2 Artículo 148. Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa.

3 Artículo 1. Finalidad

La acción contencioso administrativa prevista en el artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones

administrados pueden recurrir ante el Poder Judicial a efectos de que, a través del proceso contencioso administrativo, se revisen las resoluciones administrativas que causen estado. Ello involucra a las actuaciones administrativas en general, así como a las actuaciones materiales no sustentadas en acto administrativo, el silencio administrativo, entre otras. De este modo, el control jurídico de la magistratura en la tutela de los derechos y los intereses de los administrados, en sede jurisdiccional, no solo se circunscribe a las resoluciones, como se precisa en el artículo 4 del TUO en mención.

Esta normativa ha generado la creación del derecho procesal administrativo, como señala Jiménez (2020) en los siguientes términos:

Se trata de una disciplina nacida a partir de las controversias que brotan en las relaciones jurídico-administrativas, alimentada por el derecho constitucional a la tutela judicial y por el principio de control inter órganos, que sigue los fines del derecho procesal y es complementada por el derecho procesal civil debido a la necesidad de instaurar entre las dos partes la igualdad procesal que no existió durante el ejercicio previo de la función administrativa. (p. 65)

De lo glosado, se aprecia que se va conformando una nueva rama del derecho procesal, con principios e instituciones propias, máxime si el proceso contencioso administrativo es la vía procedimental exclusiva para impugnar las actuaciones de la administración, salvo la recurrencia a los procesos constitucionales. Asimismo, la mencionada igualdad procesal que se establece entre los administrados y la administración permite concluir que esta última no podrá invocar al interior del proceso contencioso administrativo la prevalencia de alguna de sus facultades exorbitantes, dado que estas solamente tienen aplicación en el procedimiento administrativo.

de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados.

Para los efectos de esta Ley, la acción contencioso administrativa se denominará proceso contencioso administrativo.

Además, Huapaya (2019) indica lo siguiente:

Al ser la matriz constitucional de todos los procesos y consagrar el derecho fundamental de acceso a la justicia, la regulación constitucional del proceso contencioso-administrativo debe ser interpretada en función a los alcances de la tutela judicial efectiva, no al revés. En tal sentido, el proceso contencioso-administrativo es un proceso en el sentido estricto de la palabra. Al mismo se le deben aplicar todas las garantías, principios y derechos contenidos en el derecho a la tutela judicial efectiva. (p. 37)

En la práctica forense, es recurrente la denuncia de vulneración de los numerales 3 y 5⁴ del artículo 139 de la Constitución, esto es, el derecho al debido proceso y el deber de motivación de las resoluciones judiciales, respectivamente, que se efectúa en los recursos de casación interpuestos en los procesos contencioso administrativos, a fin de que la Corte Suprema verifique si se han producido o no las infracciones denunciadas en aras de constatar el cumplimiento del derecho «y por su correcta aplicación a los casos litigiosos, a través de un poder independiente que cumple la función jurisdiccional» (Hitters, 1984, p. 116).

A ello conviene agregar lo señalado por Danós (2021, p. 159), en el sentido de que el proceso contencioso administrativo constituye una de las tres garantías jurídicas de los administrados en relación con la Administración pública, conjuntamente con el procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración pública.

El mencionado control jurídico es una expresión del balance de poderes o de la fractura del poder, que identifica a un Estado de derecho

4 Artículo 139. Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

[...]

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

[...]

5. La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan.

y la vigencia de la democracia. De esta manera, se busca que el poder no se encuentre concentrado en una o pocas manos, sino que esté diversificado en varias entidades. Así tenemos que la doctrina y la normativa constitucional en Occidente ha señalado que deben existir pesos y contrapesos (*checks and balances*) entre los temporales detentadores del poder. Una expresión de ello es que las actuaciones administrativas deben ser controladas por los órganos jurisdiccionales.

En esta línea Dromi (2005) señala lo siguiente:

El poder elabora el derecho, pero a la vez se subordina a él, teniendo siempre como mentor un derecho anterior, que impone el reconocimiento de cualidades, libertades o derechos individuales esenciales que la naturaleza otorgó y el derecho positivo no hizo más que reconocer. Por ello, el mismo ordenamiento jurídico establece los controles del poder para salvaguardar la vigencia del derecho o el acatamiento del poder al derecho. (p. 185)

De esta manera se otorgan a la administración facultades exorbitantes, que constituyen una expresión del Estado como «persona poderosa», según considera Hobbes en su *Leviatán*; o que al ser mal utilizadas permiten la existencia del «gran hermano», como describe Orwell; más aún cuando en ciertos sectores existe una propensión a validar el poder de acuerdo con Gordillo (2003), quien, siguiendo a Popper, nos dice:

Esa falta de metodología y aceptación de la incertidumbre que es la única regla de toda ciencia lleva también a la búsqueda de la falsa certidumbre de justificar siempre y de cualquier manera el poder. [...] Esas afirmaciones —aún de buena fe— dogmáticas y erradas no son casuales ni objetivamente inocentes, proveen al lector y al intérprete de dos alimentos fundamentales: uno, *la certeza que no existe en la ciencia*; dos, *el servicio al poder de turno*. Dos consejos —o decisiones si de un Juez se trata— de un Maquiavelo con ropas modernas. (t. 1, pp. I-8, I-9)

En esta línea, en los supuestos en que la administración haga mal uso de sus facultades exorbitantes, los administrados pueden impugnar la actuación administrativa que los afecta, lo que conlleva a que soliciten tutela jurisdiccional efectiva ante el Poder Judicial a fin de que se haga justicia en el caso concreto. Este derecho fundamental, así como el principio del debido proceso, se encuentran contenidos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros tratados, y en el artículo 139, numeral 3, de la Constitución.

En nuestro país las entidades públicas *actúan como juez y parte* en la tramitación y la resolución de los procedimientos administrativos, procurando la tutela de los bienes jurídicos en salvaguarda del interés general; sin embargo, pueden cometer errores o abusos de poder al emitir sus decisiones o, lo que es peor, pueden actuar en función de un interés particular o de terceros, actos de corrupción que lamentablemente se producen con preocupante frecuencia. En este sentido, algunas autoridades administrativas proceden como si el poder que tienen fuera omnímodo y permanente, lo que debe ser remediado en sede jurisdiccional.

De esta forma, los administrados en ocasiones formulan pretensiones de nulidad de actos administrativos que consideran que vulneran sus intereses o sus derechos a través del proceso contencioso administrativo. En este contexto, los órganos jurisdiccionales deben desarrollar actuación imparcial, pues no cabe desestimar las demandas en beneficio de las entidades públicas al «subsanan» los errores contenidos en los actos administrativos que estas expiden, o al convalidar los abusos de poder cometidos por estas, ya que ello no solo deslegitimaría la actuación jurisdiccional, sino que además conllevaría la inutilidad del proceso contencioso administrativo para los administrados.

Sin embargo, tampoco se puede desconocer o recortar las facultades de las entidades públicas en los casos en que su actuación se ajusta a derecho, puesto que con ello se agravaría el interés general. Es necesario que se reconozca que determinados administrados presentan demandas contencioso administrativas sin sustento legal y/o fáctico alguno, e intentan sorprender a los órganos jurisdiccionales, lo cual ciertamente es censurable y debería sancionarse.

De esta manera, en determinados casos se desestimarán las demandas contencioso administrativas presentadas por los administrados; asimismo, en otros casos se ampararán dichas demandas, lo que demostrará que los órganos jurisdiccionales actúan con imparcialidad y objetividad, como usualmente ocurre, salvo lamentables excepciones. Dicho esto, se descarta que exista alguna persona o entidad pública que siempre resulte vencedora en los procesos contencioso administrativos donde interviene como parte.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Se advierte que varias entidades públicas ignoran los argumentos de los administrados cuando emiten actos administrativos, usualmente contenidos en resoluciones que afectan los derechos o los intereses de estos últimos. Ello genera una absoluta indefensión para los administrados, quienes resultan una suerte de convidados de piedra, pues dichas entidades proceden por sí y ante sí al soslayar sus argumentos, sin que se posibilite la refutación o contradicción de las imputaciones o los cargos dirigidos en su contra. Ciertamente esta situación no puede convalidarse mediante la figura de la conservación del acto administrativo, ya que dicha omisión resulta un vicio trascendente y no es posible subsanar un pronunciamiento inexistente de la entidad.

Esta situación lleva a que los administrados afectados recurran al Poder Judicial a través del proceso contencioso administrativo, lo cual incrementa la carga procesal de manera innecesaria, en razón de que en determinados casos sus argumentos de defensa resultan adecuados para levantar las imputaciones o los cargos atribuidos en sede administrativa.

Sobre el particular, resulta conveniente exponer dos casos reales que permiten conocer cómo se plasma este problema en la realidad.

El primero trata de un procedimiento administrativo sancionador en el cual se impuso una sanción (multa) al administrado producto del levantamiento de una fotopapeleta. Sin embargo, se trataba de una clonación de placa de rodaje, pues si bien el vehículo que aparecía en la fotopapeleta tenía una placa que correspondía a un auto del sancionado —quien interpuso una denuncia policial por clonación de placa—,

poseía características diferentes (marca, máscara, faros y parabrisas distintos), cuya copia certificada presentó a la entidad administrativa, junto con la tarjeta de propiedad de su vehículo y fotografías.

Al respecto, la entidad administrativa omitió la valoración de los argumentos de defensa y los medios probatorios ofrecidos por el administrado, se limitó a reiterar su competencia, la infracción atribuida al administrado y la sanción respectiva, para luego describir sucintamente las circunstancias en que se tomó la fotopapeleta y, por último, confirmar la sanción impuesta.

En sede jurisdiccional, el sancionado demandó la nulidad del acto administrativo en cuestión, lo que originó el Exp. n.º 9822-2014 seguido ante el Décimo Quinto Juzgado Contencioso Administrativo de Lima, donde, en primer término, se otorgó una medida cautelar para detener la ejecución de la citada multa y, posteriormente, se declaró fundada la demanda. Esta fue confirmada mediante la sentencia de vista del 16 de mayo de 2019, expedida por la Segunda Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de Lima, lo que fue consentido por la autoridad administrativa.

De no haberse omitido el pronunciamiento sobre el argumento y los medios probatorios del administrado sancionado, se hubiera podido verificar que se trataba de un caso de clonación de placa y, por ende, correspondía anular la sanción de multa. No obstante, se obligó al administrado a seguir un proceso judicial con todo el esfuerzo, el gasto y el tiempo que ello requiere, simplemente porque los funcionarios de la entidad emplazada ignoraron ex profeso el referido argumento y sus medios probatorios.

El segundo caso fue resuelto mediante la Casación n.º 661-2020 Lima, del 17 de noviembre de 2020, emitida por la Sala de Derecho Constitucional Social y Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República. Se trata de otro procedimiento administrativo sancionador en el cual una administrada fue sancionada con una multa y la demolición de una construcción por parte de una comuna distrital.

La administrada arguyó, en sede administrativa, que al inicio del procedimiento se había omitido comunicarle la descripción detallada de los hechos que son materia de infracción, con lo que se vulneró el

principio de tipicidad; asimismo, que la referida construcción se había realizado dos años antes, para lo cual se contó con la autorización de la entidad municipal y, además, que en el inmueble en cuestión no existe un interior K, como se consignaba en un acta de inspección levantada por personal de la emplazada.

En sede jurisdiccional, se determinó que la entidad edilicia no cumplió con remitir a la administrada la documentación vinculada al procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, no se efectuó un pronunciamiento en relación con los argumentos esgrimidos por esta. Por ende, se vulneró el derecho de defensa de la demandante, pues las resoluciones administrativas impugnadas carecen de una debida motivación; en consecuencia, se desestimó el recurso de casación interpuesto por la entidad demandada.

3. EL DEBER DE MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Sobre la motivación de los actos administrativos García de Enterría señala:

Motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Por ello motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica; y, en segundo lugar, a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto. (García de Enterría y Fernández, 2006, p. 608)

Al respecto, corresponde señalar que el fijar los hechos para realizar la subsunción a la norma jurídica aplicable al caso concreto implica que se verifique la existencia de lo alegado al respecto por el administrado, esto es, que se constate o se descarte dicha afirmación. Asimismo, debe tenerse presente lo expresado por el administrado respecto a la norma jurídica aplicable, a su interpretación, su vigencia en el tiempo y demás argumentos jurídicos que se hubieran esgrimido, referidos directamente a la controversia que mantiene con la administración.

Por su parte, Gordillo (2003) resalta la trascendencia de la motivación del acto administrativo en los siguientes términos: «La lucha por la debida fundamentación del acto administrativo es parte de la lucha por la racionalización del poder y la abolición del absolutismo, por la forma republicana de gobierno y la defensa de los derechos humanos» (t. 3, p. X-14).

En nuestro ordenamiento jurídico, encontramos que la motivación del acto administrativo constituye un requisito de validez (numeral 4 del artículo 3 del TUO de la Ley n.º 27444 aprobado por el Decreto Supremo n.º 004-2019-JUS⁵), por lo cual su incumplimiento constituye un vicio que genera la nulidad de pleno derecho; asimismo, en el artículo 6 de esta norma⁶, intitulado «Motivación del acto administrativo», se señala

5 Artículo 3. Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

[...]

4. Motivación. El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

6 Artículo 6. Motivación del acto administrativo

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

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

6.3. No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto. No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

6.4. No precisan motivación los siguientes actos:

en qué consiste, así como la forma en que debe realizarse y los actos que no precisan de motivación.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia de fecha 10 de diciembre de 2015, que recae en el Exp. n.º 06256-2013-PA/TC, numeral 5 de la parte considerativa, hace una remisión a sus anteriores pronunciamientos sobre la motivación del acto administrativo, de la cual se pueden extraer las siguientes reglas: (i) consiste en el derecho a la certeza, esto es, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican; (ii) establece un exigencia ineludible para todo tipo de acto administrativo, tanto los emanados de potestad reglada como discrecional; (iii) resulta una exigencia o una condición impuesta para la vigencia del principio de legalidad; (iv) la falta de motivación o su insuficiencia constituyen una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida que es una condición impuesta por la Ley n.º 27444. La falta de fundamento racional suficiente de la actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.

Las mencionadas reglas establecidas por el Tribunal Constitucional se refieren a los actos administrativos que requieren de motivación. La ausencia o la deficiencia de esta generan su impugnación en sede judicial; por ende, se debe precisar que no se refieren a los actos que no requieren de motivación de acuerdo con el numeral 6.4 del artículo 6 del TUO de la Ley n.º 27444, como las decisiones de mero trámite, cuando se estima procedente lo pedido por el administrado y no se afecta a terceros, o aquellos que requieren de motivación única dada la gran cantidad de actos sustancialmente similares.

De esta forma la motivación del acto administrativo debe ser expresa, esto es, no puede sobrentenderse o considerarse implícita, puesto que debe contener una relación directa de los hechos probados relevantes del caso específico. Ello implica que se verifique la existencia

6.4.1. Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2. Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3. Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

de los hechos expuestos por el administrado, es decir, que se constaten o descarten, como se ha indicado anteriormente. Asimismo, se deben consignar las respectivas razones jurídicas normativas, para ello debe tenerse presente lo expresado por el administrado en relación con la norma jurídica aplicable, su interpretación, su vigencia en el tiempo y demás argumentos jurídicos que hubiera esgrimido, como también se ha señalado precedentemente.

4. LAS CAUSALES DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO RELACIONADAS CON LA MOTIVACIÓN

La experiencia que se extrae de la casuística de los miles de procesos tramitados ante los órganos jurisdiccionales, que conocen y resuelven procesos contencioso administrativos —de los cuales el articulista ha formado parte durante catorce años—, indica que son dos las causales de nulidad del acto administrativo más alegadas, se trata de las previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la Ley n.º 27444, que a la letra prescriben:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.

4.1. La causal prevista en el numeral 1 del artículo 10 del TUO de la Ley n.º 27444

Sobre el particular, Morón (2018) comenta: «La contravención a las normas jurídicas es la primera causal de anulación de un acto administrativo, pues ninguna autoridad puede pretender sobrepasar los límites legales o actuar al margen de ella» (p. 249). Al respecto, invocando esta causal de nulidad de actos administrativos, se alega usualmente la vulneración al principio del debido procedimiento, el cual resulta trascendental para la correcta tramitación y resolución de los procedimientos

administrativos. Este se encuentra regulado en el numeral 1.2 del artículo IV del mencionado TUO, de la siguiente forma:

1.2. Principio del debido procedimiento. Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; **a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas** [énfasis añadido]; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

Asimismo, el Tribunal Constitucional en la mencionada sentencia del Exp. n.º 06256-2013-PA/TC, numeral 1 de la parte considerativa, ha señalado que el derecho constitucional al debido proceso previsto en el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución establece un principio que también rige el procedimiento administrativo.

De lo expuesto emana en forma meridiana que a los administrados se les reconoce expresamente el ejercicio del derecho de defensa⁷, esto es, que puedan expresar los fundamentos jurídicos y fácticos que convengan a sus derechos o intereses jurídicos. Por tanto, las entidades administrativas no deberían soslayarlos o minimizarlos al momento de emitir el acto administrativo respectivo, pues con ello se vulnera el principio del debido procedimiento administrativo y el derecho de defensa en perjuicio de los administrados.

En este sentido, resulta evidente que la refutación de cargos, la exposición de argumentos y la presentación de alegatos por parte del administrado constituyen un elemento medular de su ejercicio del

7 En la STC n.º 06256-2013-PA/TC se hace una remisión a la STC n.º 4289-2004-AA/TC, donde se puntualiza que el debido proceso administrativo supone el respeto de todos los principios y derechos contenidos en el artículo 139 de la Constitución, entre los que se encuentra el derecho de defensa del administrado.

derecho de defensa, quien pretende desvirtuar las infracciones que se le imputan o demostrar que ha cumplido con los requisitos previstos en la ley para obtener una declaración o un reconocimiento por parte de la administración.

En consecuencia, la exposición de argumentos jurídicos y fácticos debe ser admitida o refutada por la administración de acuerdo con lo acreditado en el caso concreto. Es decir, importa la emisión de un pronunciamiento adecuado sobre dichos argumentos, ello en función de lo dispuesto en el principio de debido procedimiento administrativo, y sobre todo en respeto a la dignidad del administrado, principio que rige transversalmente en nuestro ordenamiento jurídico, ya que cuando se ignoran sus argumentos se afecta su dignidad como persona.

De esta manera, la refutación de cargos, que tiene como propósito levantar las imputaciones que se le formulan al administrado, referidas a la comisión de una infracción administrativa, implica que tendrá que brindar la propia versión de lo sucedido. Ello, por supuesto, deberá acreditarse con documentación pertinente e idónea, sin la exigencia de la presentación de aquella que la administración tenga en su poder, que haya sido expedida por esta, así como de los demás supuestos contemplados en el artículo 48 del TUO de la Ley n.º 27444⁸.

8 Artículo 48. Documentación prohibida de solicitar

48.1. Para el inicio, prosecución o conclusión de todo procedimiento, común o especial, las entidades quedan prohibidas de solicitar a los administrados la presentación de la siguiente información o la documentación que la contenga:

48.1.1. Aquella que la entidad solicitante genere o posea como producto del ejercicio de sus funciones públicas conferidas por la Ley o que deba poseer en virtud de algún trámite realizado anteriormente por el administrado en cualquiera de sus dependencias, o por haber sido fiscalizado por ellas, durante cinco (5) años anteriores inmediatos, siempre que los datos no hubieren sufrido variación. Para acreditarlo, basta que el administrado exhiba la copia del cargo donde conste dicha presentación, debidamente sellado y fechado por la entidad ante la cual hubiese sido suministrada.

48.1.2. Aquella que haya sido expedida por la misma entidad o por otras entidades públicas del sector, en cuyo caso corresponde a la propia entidad recabarla directamente.

4.2. La causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 10 del TUO de la Ley n.º 27444

Al respecto, debe indicarse que uno de los requisitos de validez del acto administrativo es la motivación de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 3 del mismo cuerpo de leyes, que prescribe: «El

-
- 48.1.3. Presentación de más de dos ejemplares de un mismo documento ante la entidad, salvo que sea necesario notificar a otros tantos interesados.
 - 48.1.4. Fotografías personales, salvo para obtener documentos de identidad, pasaporte o licencias o autorizaciones de índole personal, por razones de seguridad nacional y seguridad ciudadana. Los administrados suministrarán ellos mismos las fotografías solicitadas o tendrán libertad para escoger la empresa que las produce, con excepción de los casos de digitalización de imágenes.
 - 48.1.5. Documentos de identidad personal distintos al Documento Nacional de Identidad. Asimismo, solo se exigirá para los ciudadanos extranjeros carné de extranjería o pasaporte según corresponda.
 - 48.1.6. Recabar sellos de la propia entidad, que deben ser acopiados por la autoridad a cargo del expediente.
 - 48.1.7. Documentos o copias nuevas, cuando sean presentadas otras, no obstante haber sido producidos para otra finalidad, salvo que sean ilegibles.
 - 48.1.8. Constancia de pago realizado ante la propia entidad por algún trámite, en cuyo caso el administrado solo queda obligado a informar en su escrito el día de pago y el número de constancia de pago, correspondiendo a la administración la verificación inmediata.
 - 48.1.9. Aquella que, de conformidad con la normativa aplicable, se acreditó o debió acreditarse en una fase anterior o para obtener la culminación de un trámite anterior ya satisfecho. En este supuesto, la información o documentación se entenderá acreditada para todos los efectos legales.
 - 48.1.10. Toda aquella información o documentación que las entidades de la Administración Pública administren, recaben, sistematicen, creen o posean respecto de los usuarios o administrados que están obligadas a suministrar o poner a disposición de las demás entidades que las requieran para la tramitación de sus procedimientos administrativos y para sus actos de administración interna, de conformidad con lo dispuesto por ley, decreto legislativo o por Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros. Los plazos y demás condiciones para la aplicación de lo dispuesto en el presente numeral a entidades de la Administración Pública distintas del Poder Ejecutivo, son establecidos mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.

acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico».

En esta línea, un acto administrativo no estará debidamente motivado cuando se ignoran los argumentos y los medios probatorios presentados por el administrado, ya que el numeral 5.4 del artículo 5 del TUO precitado establece claramente:

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

Resulta obvio que si la autoridad administrativa puede apreciar de oficio cuestiones de hecho y derecho que no han sido planteadas por los administrados, con mayor razón tiene la obligación de pronunciarse en relación con aquellas que sí lo han sido, no puede proceder de otra manera en aras del cumplimiento del requisito de motivación que todo acto administrativo debe contener.

En consecuencia, los argumentos y las cuestiones de hecho y de derecho esgrimidas por los administrados no pueden ser intencional y deliberadamente ignorados por la entidad administrativa, como lamentablemente ocurre en algunos sectores, lo cual se constata del contenido de las resoluciones respectivas donde brillan por su ausencia los mencionados argumentos y cuestiones, motivo por el cual estas deberían ser anuladas en sede jurisdiccional.

Sobre el tema Guzmán (2011) refiere lo siguiente: «Falta de motivación. Si el acto está fundado en elementos falsos es arbitrario y por ello nulo. Asimismo, es nulo el acto que adolece de motivación aparente, como hemos visto anteriormente» (p. 407). Al respecto, la omisión de pronunciamiento de medios probatorios del administrado, que acreditan la falsedad de los elementos del acto administrativo emitido en su agravio, permiten concluir que este resulta nulo, como ocurrió en el caso

materia del Exp. n.º 9822-2014 seguido ante el Décimo Quinto Juzgado Contencioso Administrativo de Lima, antes expuesto.

De otro lado, esta negativa omisión por parte de determinados sectores de la administración en nuestro país no ha sido materia de estudio en la autorizada doctrina citada en el presente trabajo. Ello también sucede en otros países como Colombia, así podemos citar a Milkes (2019), quien, sobre la motivación de los actos administrativos, apunta:

La necesidad de la comunidad a estar informada se traduce en la plena garantía de los destinatarios de las decisiones de la Administración de cara a la defensa y protección a su derecho a un debido proceso. Se trata, de igual forma, de una fundamentación donde la autoridad que toma una decisión expone las razones por las que el órgano administrativo tomó cierta decisión, las cuales pueden consistir en fundamentos de derecho o en hecho. (p. 163)

De lo glosado, se evidencia que no se hace mención alguna a los casos en que la autoridad administrativa omite efectuar el debido pronunciamiento respecto a los argumentos del administrado, como uno de los supuestos de incumplimiento del requisito de motivación que acarrea la nulidad del acto administrativo.

Igualmente, podemos citar a la autora española De la Fuente (2020), quien, respecto a la motivación de los actos administrativos, señala:

En definitiva, podemos dividirlo en cuatro caracteres. En primer lugar, la motivación permite conocer los motivos de una decisión para poder contrastarlos jurídicamente y en su caso, impugnarla. En segundo lugar, los interesados tienen derecho a conocer las razones de las decisiones administrativas que les afecten. En tercer lugar, es un instrumento para poder defender sus derechos e intereses legítimos. Además de ser una forma de control social de la administración. Y, en cuarto lugar, la exigencia legal de motivación no se ciñe a aquellos casos en que el acto desfavorablemente a derechos e intereses individuales legítimos, sino que alcanza a otro muchos, en el derecho europeo a todos los actos jurídico [sic]. (p. 11)

Nuevamente se constata que no se hace alusión a los supuestos de omisión de pronunciamiento respecto a los argumentos del administrado, como un incumplimiento del requisito de motivación que acarrea la nulidad del acto administrativo.

Además, conviene enfatizar que la ausencia de motivación no puede ser superada aplicando la conservación del acto administrativo, prevista en el artículo 14 del mencionado TUO de la Ley n.º 27444⁹, en razón de que dicha omisión es un vicio trascendente que no puede ser enmendado o convalidado en sede jurisdiccional, en la medida que afecta gravemente el derecho de defensa del administrado, como se ha indicado precedentemente.

También ocurre en algunos casos que si bien se consignan dichos argumentos en la resolución administrativa, no se emite pronunciamiento alguno al respecto. Esta negativa actuación constituye también una transgresión del principio del ejercicio legítimo del poder contemplado en el numeral 1.17 del mencionado artículo IV del citado TUO¹⁰, el cual proscribe la arbitrariedad.

Sobre el particular, el maestro Recaséns Siches (1961) refiere lo siguiente: «se llama arbitrarios a los mandatos antijurídicos (y con irresistible fuerza impositiva) e inapelables, dictados por órganos del poder público» (p. 213). En consecuencia:

9 Artículo 14. Conservación del acto

14.1. Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora. [...]

10 Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo.

[...]

1.17. Principio del ejercicio legítimo del poder. La autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, evitándose especialmente el abuso del poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general.

la arbitrariedad consiste, pues, en que el poder público, con un mero acto de fuerza, salte por encima de lo que es norma o criterio vigente en un caso concreto y singular, sin responder a ninguna regla de carácter general, y sin crear una nueva regla de carácter general que anule la anterior y la substituya. (p. 215)

Al respecto conviene resaltar que el abuso del poder o autoritarismo tiene una vieja raigambre en nuestro país, pues son de conocimiento general los casos en que autoridades estatales elegidas o designadas cometen actos arbitrarios bajo la supuesta cobertura que el cargo les otorgaría, lo que genera que sean recurrentemente denunciados o demandados ante las instancias correspondientes, como se puede comprobar a diario en la cobertura que brindan los medios de comunicación a dicho tema.

La mencionada conducta autoritaria resulta indefendible dado que de acuerdo con lo previsto en el artículo 39 de la Constitución Política del Perú¹¹, dichas autoridades son servidores públicos de la nación, es decir, deben prestar un servicio idóneo, eficaz y efectivo a favor de los ciudadanos del país.

Lo anterior descarta de plano la convalidación por parte de los órganos jurisdiccionales de un actuación arbitraria efectuada por la administración que afecte el derecho de defensa de los administrados y el deber de motivación de los actos administrativos. Ello también colisiona con el principio de imparcialidad que proscribe un trato discriminatorio respecto a los administrados, el cual tiene su correlato en el principio de igualdad desarrollado en el numeral 2 del artículo 2 del TUO de la Ley n.º 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo precitado, donde claramente se establece una similar condición jurídica entre la entidad pública y el administrado.

11 Artículo 39. Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley.

5. CONCLUSIONES

La principal e inevitable conclusión que emerge de lo anteriormente expuesto es que los actos administrativos en los que se omiten los argumentos de los administrados incurren en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la Ley n.º 27444, por la clara violación del principio del debido procedimiento y del deber de motivación, respectivamente, lo cual afecta su derecho de defensa y, además, conlleva también la vulneración de los principios de igualdad y del ejercicio legítimo del poder, así como la dignidad del administrado.

Además, conviene reiterar que la ausencia de motivación no puede ser superada aplicando la conservación del acto administrativo, prevista en el artículo 14 del mencionado TUO de la Ley n.º 27444¹², en razón de que dicha omisión es un vicio trascendente que no puede ser enmendado o convalidado en sede jurisdiccional, en la medida que afecta de forma grave el derecho de defensa del administrado, como se ha indicado precedentemente.

Dada esta indeseable situación, lo que corresponde es que los órganos jurisdiccionales, otorgando tutela jurisdiccional efectiva, anulen los referidos actos administrativos y brinden una plena jurisdicción cuando es requerida por los administrados, con el propósito de poner fin a la controversia materia del proceso respectivo en forma definitiva, es decir, con la garantía de la cosa juzgada, dado que los procesos contencioso administrativos tienen como objeto el control jurídico de las actuaciones administrativas, y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados, lo que descarta una actuación parcializada a favor de la administración.

Además, en estricta aplicación del principio de responsabilidad recogido en el numeral 1.18 del artículo IV del Título Preliminar del TUO

12 Artículo 14.- Conservación del acto

14.1. Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora. [...]

de la Ley n.º 27444 precitado¹³, las entidades, los funcionarios y los servidores públicos que hayan generado la nulidad de un acto administrativo al ignorar los argumentos del administrado, deben responder por los daños ocasionados a este último, como puntualmente se señala en esta norma, en el sentido de que «las entidades y sus funcionarios o servidores asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico».

Como se sabe, las consecuencias en cuestión están contempladas en el artículo 260¹⁴ y siguientes del mencionado TUO de la Ley n.º 27444, donde se indica que las entidades son patrimonialmente responsables frente a los administrados por los daños directos e inmediatos causados por los actos administrativos. Se precisa que la indemnización comprende el daño directo e inmediato y las demás consecuencias que se deriven de la acción u omisión generadora del daño, incluyendo el lucro cesante, el daño a la persona y el daño moral.

Al respecto, las entidades públicas deberían repetir los montos indemnizatorios que tengan que abonar frente a los funcionarios y los servidores que omitieron pronunciarse sobre los argumentos de los administrados en ejercicio de su derecho de defensa, no es justo que el

13 Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo.

[...]

1.18. Principio de responsabilidad.- La autoridad administrativa está obligada a responder por los daños ocasionados contra los administrados como consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa, conforme lo establecido en la presente ley. Las entidades y sus funcionarios o servidores asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

14 Artículo 260. Disposiciones Generales

260.1. Sin perjuicio de las responsabilidades previstas en el derecho común y en las leyes especiales, las entidades son patrimonialmente responsables frente a los administrados por los daños directos e inmediatos causados por los actos de la administración o los servicios públicos directamente prestados por aquellas.

[...]

Estado deba pagar esos montos debido a una actuación arbitraria o negligente de dichas personas.

De otro lado, conviene reiterar que existen casos en los cuales los administrados presentan demandas contencioso administrativas sin sustento legal y/o fáctico alguno, e intentan sorprender a los órganos jurisdiccionales, por lo que corresponde desestimarlas, dado que la actuación de las entidades públicas se ajusta a derecho y en resguardo del interés general. Asimismo, se debería sancionar a aquellos que han actuado con manifiesta temeridad procesal.

REFERENCIAS

- Danós, J. (2022). La evolución de las garantías jurídicas de los administrados en el Perú. *Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo*, (1), 157-223.
- De la Fuente, N. (2020). *La motivación de los actos administrativos* [Trabajo de fin de grado, Universidad de Valladolid]. Repositorio documental. https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/46918/TFG-D_01040.pdf?sequence=1
- Dromi, R. (2005). *Derecho administrativo* (t. I). Gaceta Jurídica.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2006). *Curso de derecho administrativo* (t. I). Palestra; Temis.
- Gordillo, A. (2003). *Tratado de derecho administrativo* (tt. 1 y 3). Fundación de Derecho Administrativo.
- Guzmán, C. (2011). *Tratado de la Administración pública y del procedimiento administrativo*. Ediciones Caballero Bustamante.
- Hitters, J. C. (1984). *Técnicas de los recursos extraordinarios y de la casación*. Librería Editora Platense.
- Huapaya, R. (2019). *El proceso contencioso-administrativo*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Jiménez, J. (2020). El proceso contencioso-administrativo peruano: breve historia, presente y perspectivas futuras. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 11(13), 41-79. <https://doi.org/10.35292/ropj.v11i13.39>

Milkes, I. (2019). Buena administración y la motivación de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades discrecionales. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (21), 153-178. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/rdigdad21&div=10&id=&page=>

Morón, J. C. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (t. 1). Gaceta Jurídica.

Recaséns, L. (1961). *Tratado general de filosofía del derecho*. Porrúa.

Fuentes normativas y jurisprudenciales

Casación n.º 661-2020-Lima (2020). Corte Suprema de Justicia de la República (17 de noviembre de 2020).

Decreto Supremo n.º 004-2019-JUS. Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. *Diario Oficial El Peruano* (25 de enero de 2019).

Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS. Decreto Supremo que Aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo. *Diario Oficial El Peruano* (4 de mayo de 2019).

Expediente n.º 06256-2013-PA/TC (2013). Tribunal Constitucional (10 de diciembre de 2015). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/06256-2013-AA.pdf>

Expediente n.º 9822-2014 (2014). Corte Superior de Justicia de Lima.

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

El autor declara no tener conflicto de intereses.

Contribución de autoría

Investigación, redacción y aprobación de la versión final.

Agradecimientos

Agradecimientos a la correctora de textos.

Biografía del autor

Nacido en Lima, se tituló como abogado, magíster y doctor en Derecho en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ingresó al Poder Judicial el año 1994 y se desempeñó como juez de trabajo; luego el 2009 ascendió a juez superior; actualmente labora como juez supremo provisional. Profesor de la Academia de la Magistratura y de la Facultad de Derecho de la Universidad San Ignacio de Loyola.

Correspondencia

jlinares@pj.gob.pe