LA NUEVA PRUEBA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN: REFLEXIONES DESDE LA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA

New Evidence in the Annulment Processes: Reflections from Administrative Self-Protection

As Novas Provas no Recurso de Reconsideração: Reflexões a Partir da Autoproteção Administrativa

Diego Enrique Méndez Vásquez
Universidad San Ignacio de Loyola, Lima, Perú
Orcid: https://0000-0002-1269-7226

Fecha de recepción: 3/11/2024
Fecha de aceptación: 8/12/2024

Resumen
El presente trabajo tiene como objetivo aclarar, a partir de la naturaleza de los procesos de nulidad en los recursos administrativos, el aparente conflicto que surge al interpretar los efectos de la nueva prueba en los recursos de reconsideración. Para ello, se abordan dos temas clave: el objeto de los recursos administrativos y la actividad probatoria en los procedimientos administrativos. El análisis de estos temas permite llegar a una interpretación adecuada y sistemática que define el alcance de la nueva prueba.

Palabras clave: recursos administrativos, nulidad, invalidez, prueba, nueva prueba, reconsideración.

Abstract
The purpose of this paper is to clarify, based on the nature of nullity processes in administrative appeals, the apparent conflict that arises when interpreting the effects of new evidence in reconsideration appeals. To this end, two key topics are addressed: the subject matter of administrative appeals and evidentiary activity in administrative procedures. The analysis of these topics allows for an adequate and systematic interpretation that defines the scope of the new evidence.

Keywords: administrative appeal, nullity, invalidity, evidence, new evidence.

Resumo
O presente trabalho tem como objetivo esclarecer, com base na natureza dos processos de nulidade nos recursos administrativos, o aparente conflito que surge ao interpretar os efeitos da nova prova nos recursos de reconsideração. Para isso, dois temas-chave são abordados: o objeto dos recursos administrativos e a atividade probatória nos procedimentos administrativos. A análise desses temas permite alcançar uma interpretação adequada e sistemática que define o alcance da nova prova.

Palavras-chave: recursos administrativos, nulidade, nulidade, prova, nova prova, reconsideração.

1. Introducción

La formación del derecho administrativo se ha justificado, en buena medida, desde la necesidad de que «los entes públicos encuadren su actividad en los mandatos expresos de la ley y su composición y ejercicio obedezcan los imperativos de legitimidad en términos democráticos»[1]. Por ese motivo, desde su nacimiento, la Administración pública contemporánea no puede entenderse sin el principio de legalidad y el sometimiento a la revisión judicial de sus actos. Se trata, en el fondo, de garantizar un ejercicio racional del poder.

1 Alberto Montaña Plata, *Fundamentos de Derecho administrativo* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010), https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-fundamentos-de-derecho-administrativo-9789587106244.html

Como parte de este propósito, los ordenamientos jurídicos han establecido diversos mecanismos a lo largo del tiempo. Uno de ellos es el recurso administrativo, empleado por los administrados para cuestionar actos que vulneran sus derechos o intereses. Esta utilidad, en apariencia, más volcada hacia los administrados, ha dado lugar a un mito: los recursos administrativos se han instituido, esencialmente, como una herramienta al servicio de los intereses del administrado. Las percepciones, aunque no son jurídicamente relevantes, se convierten en peligrosas cuando se emplean como criterio interpretativo para aplicar un régimen jurídico concreto o construir dogmática.

La cuestión que se plantea no carece de importancia. Emplear una percepción inadecuada de los recursos administrativos puede terminar por hacer crecer la bola de nieve y originar discusiones —cuya utilidad debería evaluarse— sobre la necesidad de una doble instancia en los procesos impugnatorios, los tipos de argumentos que deben plantear los administrados en sus recursos, la causa de los actos que resuelven dichos recursos, la actividad probatoria del administrado, los límites a la revisión de la Administración pública, entre otros aspectos. Si a esta problemática se suma que la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG)[2], es solo parcialmente clara al respecto, la situación se complica.

Este trabajo aborda una de las aristas de esta problemática: el tratamiento de la nueva prueba exigida para los recursos impugnativos de reconsideración, según el artículo 208 de la LPAG. Esta situación, además de ser un requisito, representa una limitación para la actividad probatoria del administrado, ya que existen, por lo menos, dos alternativas para comprender el calificativo de *nueva*. En primer lugar, puede entenderse como aquella prueba que demuestra la existencia de un hecho anterior al acto administrativo que se impugna, pero desconocido para el procedimiento. En segundo lugar, podría considerarse como aquella prueba que contiene un hecho posterior al acto impugnado y, también, desconocido para el procedimiento.

Este dilema tiene implicancias significativas. Asumir la primera postura respeta el carácter revisor de los recursos impugnatorios, mientras que la segunda podría convertir al procedimiento recursivo en una instancia de subsanación. ¿Cuál es el camino adecuado? En el Perú, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha elegido la segunda alternativa, amparándose en el

2 Para este trabajo, se utilizará la numeración original de la LPAG y no la de su Texto Único Ordenado, aprobado mediante el Decreto Supremo n.º 004-2019-JUS.

principio de verdad material. Sin embargo, la cuestión no es tan sencilla y, para resolverla, es necesario transitar por el análisis de la naturaleza de los recursos administrativos y los principios que rigen la actividad probatoria en el procedimiento administrativo.

Por ello, estas líneas tienen como objetivo plantear las bases y conclusiones de esta discusión, con la finalidad de orientar el debate hacia el carácter revisor de los recursos administrativos. En última instancia, si la persona humana es el fin de la actuación de la Administración pública en su conjunto, el adecuado ejercicio de las potestades administrativas resulta plenamente compatible. A fin de cuentas, como señala con acierto el profesor García de Enterría, el derecho administrativo debe consistir en un equilibrio entre privilegios y garantías, de manera que las soluciones propuestas para los problemas jurídico-administrativos busquen dicho equilibrio[3].

2. Los recursos administrativos: un privilegio de la Administración pública[4]

2.1. La tercera manifestación de la autotutela administrativa: el control jurídico en sede administrativa

Para cumplir con sus fines, esto es, proteger y promover de manera eficaz el interés público en ejercicio de sus potestades, el derecho concede ciertos privilegios a la Administración pública. Uno de estos es la autotutela[5]. A diferencia de los particulares, la Administración no requiere la intervención del Poder

3 Cfr. Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho administrativo* (Madrid: Civitas, 2017), 53.

4 Las ideas del presente capítulo constituyen una adaptación de las ya trabajadas por el autor en Diego Méndez, *El principio de conservación del acto administrativo en el ordenamiento jurídico peruano* (Lima: Derecho y Sociedad, 2021), 71-133.

5 Sobre los privilegios «en más» y «en menos» de la Administración, véase Antonio Abruña, *Delimitación jurídica de la Administración pública en el ordenamiento peruano* (Lima: Palestra, 2010): 132-155. A decir de Santamaría, «lo que la Administración requiere para la protección eficaz del interés público no son más que dos reglas sencillas. Primero, la imperatividad de sus actos (o autotutela declarativa, no, por favor, presunción de validez); esto es, su eficacia unilateral para la creación, modificación y extinción de situaciones jurídicas. Y segundo, la ejecutoriedad (o autotutela ejecutiva); esto es, la posibilidad de llevar a efecto sus actos de forma coactiva sin la colaboración judicial». Juan Alfonso Santamaría Pastor, «Tutela judicial efectiva y no suspensión en vía de recurso», *Revista de Administración pública*, n.º 100-102 (ene.-dic. de 1983): 1613.

Judicial para validar sus actos de manera previa a su emisión, ya que no tiene la obligación de llevar sus pretensiones a juicios declarativos o ejecutivos, una carga que sí recae sobre los demás actores del ordenamiento[6]. A decir de Abruña, los artículos 118.1 y 43 de la Constitución Política del Perú permiten inferir su existencia[7].

La autotutela tiene dos manifestaciones conocidas: declarativa y ejecutiva. Según la primera, la Administración ejerce de manera directa sus derechos y las consecuencias de sus actos sin requerir una declaración o justificación previa[8]. Por su parte, la autotutela ejecutiva supone que la Administración imponga sus decisiones a través de la coacción, tales como los medios de ejecución forzosa contemplados en la LPAG.

Sin embargo, una tercera manifestación se desprende de su contenido: la capacidad de la Administración para controlar su propia actuación, de manera previa a la revisión judicial. Al respecto, Benvenutti señala que la autotutela permite que la Administración pública resuelva, por sí misma, las controver-

---

6 Cfr. Eduardo García de Enterría, «La formación histórica del principio de autotutela de la Administración», *Moneda y Crédito*, n.º 128 (1974): 62. En este trabajo, el citado autor desarrolla el origen histórico del privilegio de autotutela administrativa, que hunde sus raíces en los modelos absolutistas europeos del Antiguo Régimen. Así, desde una perspectiva histórica, señala que el fundamento de la autotutela sería que «Administración y Justicia son las dos meras emanaciones de un mismo sujeto, el Monarca; son manifestaciones del mismo poder, con idéntico rango y fuerza. No tendría sentido por ello que la Administración regia estuviese sometida a los Tribunales regios como cualquier sujeto particular». García de Enterría, «La formación histórica…», 64.

7 García de Enterría, «La formación histórica…», 133. A nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional, en los fundamentos 44 y 45 de la sentencia recaída en el Expediente n.º 0015-2005-PI/TC, señala que «la ejecutividad del acto administrativo está referida al atributo de eficacia, obligatoriedad, exigibilidad, así como al deber de cumplimiento que todo acto regularmente emitido conlleva a partir de su notificación; está vinculada a la validez del acto administrativo. La ejecutoriedad del acto administrativo, en cambio, es una facultad inherente al ejercicio de la función de la Administración pública y tiene relación directa con la eficacia de dicho acto; en tal sentido, habilita a la Administración a hacer cumplir por sí misma un acto administrativo dictado por ella, sin la intervención del órgano judicial, respetando los límites impuestos por mandato legal, así como a utilizar medios de coerción para hacer cumplir un acto administrativo y a contar con el apoyo de la fuerza pública para la ejecución de sus actos cuando el administrado no cumpla con su obligación y oponga resistencia de hecho. La ejecutoriedad es, pues, una consecuencia del acto administrativo y su sustento constitucional tiene origen en el numeral 1 del artículo 118º de nuestra Carta Magna, que ordena al Presidente de la República –y, por ende, al Poder Ejecutivo y a toda la Administración pública– a "cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales"».

8 Abruña, *Delimitación jurídica*…, 132.

sias que surgen con los destinatarios de sus actos, aunque sin llegar a constituir un control judicial[9].

2.2. Los recursos administrativos como mecanismos de autotutela

Los recursos administrativos como procesos de nulidad en el Perú

La invalidez de un acto se determina en el caso concreto y a través del respectivo proceso de nulidad, donde se evalúa si la irregularidad estructural del acto es lo suficientemente lesiva del ordenamiento jurídico[10]. Como se sabe, en el derecho civil, este proceso está a cargo de un tercero respecto a las partes que intervienen en el negocio jurídico: el juez. Sin embargo, en el derecho administrativo, esta evaluación ocurre de forma distinta, ya que no solo será el juez quien controle al acto administrativo, sino que también lo hará la misma Administración que emite el acto, de manera previa al proceso judicial. Esta idea hace posible afirmar que, en realidad, el control —en el sentido propio del término— de los actos administrativos lo realiza el Poder Judicial, en tanto que se instituye como tercero imparcial.

El artículo 9 de la LPAG establece que los actos administrativos se presumen válidos, en tanto que su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda. Es decir, la declaración de nulidad de un acto administrativo — y su subsecuente ineficacia— es el resultado del control jurídico que se realice sobre él, en ejercicio de una potestad administrativa o jurisdiccional. Esta premisa es de vital importancia, ya que permite concluir, sin lugar a dudas, que no existe otra vía para expulsar del ordenamiento jurídico un acto administrativo, total o parcialmente, excepto mediante la declaración de nulidad[11].

---

9 Cfr. Feliciano Benvenutti, sobre el concepto de «autotutela», citado por Raúl Bocanegra Sierra, *La revisión de oficio de los actos administrativos* (Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977), 218-219.

10 La verificación de la invalidez de un acto administrativo no recae en una mera constatación de ilegalidades, sino que exige una valoración por parte de la autoridad competente. Por tal motivo, se debe partir de una idea base: la nulidad no es un modo de ser del acto. Los actos administrativos no nacen nulos, sino que requieren una declaración formal de nulidad tras verificarse su invalidez en el proceso respectivo. La idea tradicional de nulidad de pleno derecho, como parece recogerla el artículo 10 de la LPAG, no es sostenible, ya que invalidez e ineficacia no son sinónimos. Los actos administrativos se presumen válidos y pueden generar los efectos que disponga su contenido. Al respecto, véase Méndez, *El principio de conservación*...

11 En el caso de la sanción de ineficacia, además de la nulidad, el artículo 203 de la LPAG establece que puede provenir del ejercicio de la facultad de revocación de oficio.

Una lectura literal del artículo 11 de la LPAG permite concluir que la Administración declara la nulidad de los actos administrativos a través de dos mecanismos: los recursos administrativos y la nulidad de oficio. Al respecto, el artículo 11.1 de la LPAG señala que los administrados pueden plantear la nulidad de los actos que les conciernan por medio de los recursos administrativos correspondientes. De igual forma, el artículo 11.2 indica que la nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto.

Los recursos administrativos y nulidad de oficio tienen un objeto común sobre el cual debe resolver la autoridad: determinar la validez o invalidez de un acto administrativo. La diferencia específica entre ambos radica en el régimen procesal aplicable para cada uno, según su naturaleza de procedimiento de parte (recursos administrativos) o de oficio (nulidad de oficio). Acerca de los recursos, Santamaría Pastor realiza un claro recuento histórico[12] y concluye que estas figuras son el resultado del principio de control jerárquico, inicialmente atribuido a los superiores jerárquicos dentro de la Administración, pero que, por alguna razón, lograron subsistir a la creación de la instancia judicial contencioso-administrativa. De esta forma, el profesor señala que los recursos administrativos vendrían a desempeñar una función de prevención y eliminación del proceso judicial equivalente a la conciliación extrajudicial[13].

Lo expuesto permite plantear a una segunda cuestión: ¿Cuáles son las razones o motivos en los que debe basarse la autoridad administrativa al resolver un recurso? Para responderla, es preciso señalar que la resolución de un recurso es fruto del ejercicio de una potestad administrativa. Así, se sabe que toda facultad administrativa, por su carácter fiduciario, solo se ejerce de manera válida cuando tiene un propósito de interés general. En esta línea, carece de sentido afirmar que el poder de anular un acto administrativo —como en el caso de un recurso— se sustente en el interés particular del administrado[14]. Esto no significa que ambos intereses sean contrapuestos, sino que el interés del privado no es la causa del ejercicio de la facultad para anular. Como ya

12 Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho administrativo*, vol. II, 3.ª ed. (Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2002), 600-602.

13 Santamaría Pastor, *Principios de Derecho administrativo*…, 600.

14 Bajo esta lógica, «no se puede hablar de un derecho a la anulación, sino de un derecho al proceso, o un derecho a obtener una resolución de fondo sobre las cuestiones planteadas; pero nunca de un derecho a obtener una sentencia acorde con las pretensiones del recurrente». Margarita Beladiez, *Validez y eficacia de los actos administrativos* (Madrid: Tecnos, 1994), 227.

se ha manifestado, la causa de todo acto administrativo, incluyendo aquellos mediante los cuales se declara la nulidad de otro, radica en la adecuación de su contenido al fin previsto en la ley. En realidad, el interés particular del administrado tiene otra función, como se verá a continuación.

El recurso administrativo es un mecanismo procesal a través del cual el administrado, en ejercicio de su derecho de petición y su facultad de contradicción[15], solicita a la autoridad correspondiente la nulidad de un acto administrativo[16], en virtud de unas causales previamente establecidas en ley. A decir de los artículos 109 y 205 de la LPAG, la interposición del recurso procede frente a aquellos actos que, suponen, violan, desconocen o lesionan un derecho o un interés legítimo. El texto de la norma delimita la función del derecho o interés legítimo del particular[17] en esta materia: es un requisito de procedencia del recurso, que demuestra la legitimidad para obrar del recurrente. Igualmente, su naturaleza de privilegio de la Administración se hace evidente con la necesidad del administrado de agotar los recursos administrativos para acceder al control judicial.

El desconocimiento del derecho subjetivo o interés legítimo del administrado al que hace referencia el artículo 206.1 de la LPAG representa solo un requisito de procedencia del recurso[18], mediante el cual se demuestra su legitimidad para obrar[19]. No se trata de una causal de nulidad. En realidad, para que un recurso se declare fundado debe partirse de las ilegalidades —y no de

15 De acuerdo con lo estipulado por el artículo 206 de la LPAG.

16 Al respecto, señala García-Trevijano que el ejercicio del derecho de petición constituye una forma usual de provocar los actos administrativos. Cfr. Ernesto García-Trevijano, «Recursos contra denegatorias presuntas por silencio administrativo», *Revista de Administración Pública*, n. º 110 (may.-ago. de 1986): 33. Del mismo modo, Santamaría Pastor señala que «con el nombre de recursos administrativos se hace referencia a los procedimientos administrativos de carácter impugnatorio mediante los que los interesados o afectados por un acto administrativo instan de la Administración autora su anulación por razones de legalidad». Santamaría Pastor, *Principios de Derecho administrativo*…, 599-600.

17 Un estudio importante sobre la naturaleza del derecho subjetivo o interés legítimo puede encontrarse en Miguel Sendín, «Los interesados en el procedimiento administrativo español», en *Derecho administrativo iberoamericano*, IV Congreso Internacional de Derecho administrativo de Mendoza (Buenos Aires: Ediciones RAP, 2011).

18 Sin embargo, ello no significa que en su tramitación se respeten las garantías del administrado. Así, deben observarse los principios del debido proceso aplicables a su naturaleza, como la prohibición de *reformatio in peius* (materialización del principio de congruencia procesal) o la prohibición solve et repete. El Tribunal Constitucional también se ha pronunciado en las sentencias de los Expedientes n.º 3741-2004-AA/TC, n.º 3548-2003-AA/TC, n.º 1803-2004-AA.

19 Cfr. Ronnie Farfán, «La regulación de los recursos administrativos en el ordenamiento jurídico administrativo peruano», *Forsetti*, n.º 2 (2015): 231. https://revistas.up.edu.pe/index.php/forseti/article/view/1150/1328

las causales de nulidad— previstas en el artículo 10 de la LPAG, identificando, tras un ejercicio valorativo, que el acto tiene un vicio trascendente, es decir, afecta gravemente al interés general, lo que hace imposible su conservación. La valoración de la invalidez del acto no se realiza desde una perspectiva relativa al administrado, ni siquiera en los recursos, como ocurre, por ejemplo, en la anulabilidad prevista en el Código Civil[20].

En suma, los recursos administrativos reflejan el privilegio de autotutela y el deber de la Administración de controlar la legalidad de sus actos[21]. Los recursos no buscan resolver un conflicto entre la Administración y el administrado[22], sino que representan una ventaja para la Administración pública.

Esto se debe a que le brindan «una oportunidad, de lo más interesante, para reconsiderar la decisión inicial adoptada y para enmendar posibles errores o vicios antes de someterse a la maza judicial —*melius est prevenire quam reprimere*, por expresarlo al derecho—»[23]. El agotamiento de la vía administrativa es una carga para el administrado, dado que constituye un requisito obligatorio para acceder al control judicial de los actos administrativos, tal como lo establece el artículo 18 de la Ley 27584, Ley del Proceso Contencioso Administrativo.

---

20 Las causales se tipifican desde su incidencia en el elemento subjetivo del negocio jurídico.

21 Así, «lo que inicialmente se concebía tan sólo como un privilegio de la Administración constituye, en realidad, un instrumento arbitrado en garantía de la legalidad y el interés público y en garantía de los propios interesados. La retirada por la propia Administración de los actos viciados de nulidad radical no constituye ningún privilegio, sino un deber. En la medida que se trata de vicios de "orden público", la Administración necesariamente debe actuar la potestad revisora y proceder a declarar la invalidez y consiguiente ineficacia de los actos nulos de pleno derecho». Ángeles de Palma del Teso, «La acción de nulidad frente a los actos desfavorables o de gravamen», *Revista de Administración Pública*, n.º 159 (2002): 402.

22 Al respecto, García de Enterría y Fernández refieren que «en efecto, los recursos administrativos se interponen ante y se resuelven por la propia Administración, que reúne por ello en este caso la doble condición de juez y de parte. Este dato, en su elementalidad, es verdaderamente capital, como bien se comprende, a la hora de valorar la significación propia de la vía administrativa y es preciso tenerlo siempre muy presente para evitar los equívocos a que pueden dar lugar las ambiguas afirmaciones que con alguna frecuencia aparecen en algún sector de la doctrina, que, con la mejor voluntad, pero con evidente incorrección técnica, califica de jurisdiccionales o cuasijurisdiccionales los poderes que la Administración pone en juego al resolver los recursos que se interponen ante ella y la actividad procedimental a que da lugar su interposición». García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho administrativo*…, 548-549.

23 César Cierco, «El procedimiento de recurso administrativo: su virtualidad y la necesidad de reforma», en *Las vías administrativas de recurso a debate, Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (Madrid: AEPDA, 2016), 521. No obstante, si bien la característica citada es cierta, es importante señalar que el autor enfoca la naturaleza de los recursos a partir de un beneficio que corresponde a los administrados.

Finalmente, la naturaleza de los recursos administrativos aquí explicada no coloca al administrado en situación de indefensión frente al actuar de la Administración. El Poder Judicial controla los actos de la Administración, y en el ordenamiento peruano, el artículo 148 de la Constitución Política establece que las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa. Este control, fundamentado en la separación de poderes, garantiza a los administrados la posibilidad de que un tercero imparcial supervise los actos y actuaciones de la Administración que puedan afectarlos[24].

Una precisión adicional necesaria: el contenido de la resolución de un recurso

Sin perjuicio de lo desarrollado previamente, conviene interpretar la redacción del artículo 109.1 de la LPAG cuando indica que, «frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, *para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos*» (cursivas añadidas). De una interpretación literal, el artículo parece indicar que, al declarar fundado un recurso administrativo, el resultado no se limita a la nulidad, sino que también podría incluir la revocación, modificación o suspensión de los efectos del acto impugnado. Sin embargo, esta interpretación es solo aparente.

A tal efecto, es pertinente precisar que dicho artículo no puede ser interpretado de manera aislada, sino con el conjunto de disposiciones antes cita-

24 Como consecuencia de ello, el principio de pluralidad de instancias o el derecho a la doble instancia no rige en materia de recursos. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado: «…el derecho a la pluralidad de instancias no es un contenido esencial del derecho al "debido proceso administrativo" —pues no toda resolución es susceptible de ser impugnada en dicha sede—; pero sí lo es del derecho al debido proceso " judicial", pues la garantía que ofrece el Estado Constitucional de Derecho es que las reclamaciones de los particulares contra los actos expedidos por los órganos públicos, sean resueltas por un juez independiente, imparcial y competente, sede ésta en la que, además, se debe posibilitar que lo resuelto en un primer momento pueda ser ulteriormente revisado, cuando menos, por un órgano judicial superior.
A juicio del tribunal, tras la conceptualización del derecho al debido procedimiento administrativo expresada por la demandada, subyace una idea errada de la configuración y justificación de la vía administrativa. En efecto, llevado al absurdo, con ella implícitamente se termina afirmando que las reclamaciones del administrado contra el Estado tienen su ámbito primario y natural de solución en el procedimiento administrativo y, solo subsidiariamente, en el ámbito del proceso judicial, cuando, en principio, toda resolución administrativa es susceptible de ser impugnada en sede jurisdiccional». Tribunal Constitucional, Expediente n.° 010-2001-AI/TC, fundamento 2.3. Lima, 26 de agosto de 2003, https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2001-AI.html

das que terminan definiendo la naturaleza de los recursos como procesos de nulidad. Por tanto, cuando el artículo 109.1 menciona la revocación del acto, ello no debe equipararse al resultado del ejercicio de la revocación de oficio regulada en el artículo 203 de la LPAG, mediante el cual, tras la evaluación de la legalidad de los efectos del acto[25], se termina disponiendo el cese de su eficacia, pero sin pronunciarse sobre su validez. En realidad, la revocación a la que hace referencia el artículo 109 se asemeja a la institución judicial del mismo nombre, por el cual, el *ad quem* deja sin efecto (en el fondo, anula) la decisión del *a quo* y, en su lugar, emite un nuevo pronunciamiento sobre el tema central. Esta facultad se atribuye, también, en los procesos de nulidad de oficio, donde la autoridad, luego de declarar la nulidad, puede pronunciarse sobre el asunto principal si contase con todos los elementos para ello. Así, como puede verse, la revocación del 109.1 de la LPAG es una consecuencia de la previa declaración de nulidad a la que ha llevado el recurso administrativo.

A igual conclusión se puede llegar acerca de la alteración del acto administrativo impugnado. La única mención expresa de la variación de actos administrativos se encuentra en el artículo 203.2 de la LPAG, donde se establece que los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser anulados (por revocación de oficio), modificados o sustituidos (por revocación del 109.1 de la LPAG) de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia. Esto da lugar a dos premisas. Primero, que sí es posible cambiar o sustituir actos por motivos de legalidad, como se ha señalado previamente; y, segundo, que sí es posible revocar, reformar o remplazar un acto por pedido de parte.

Si bien la LPAG no establece para los administrados un procedimiento de modificación de actos administrativos fuera de los recursos o la rectificación de errores materiales del artículo 201 de la LPAG, ello no impide que los administrados puedan solicitarlo, por motivos distintos de la legalidad, en ejercicio de su derecho de petición. Por tanto, el supuesto comprendido en el artículo 109.1 antes mencionado es el de alteración de actos por motivos de legalidad, que no es distinto de la petición de nulidad que contiene un recurso administrativo. De esta forma, tal como ocurre con la revocación antes señalada, la

25 Sobre la revocación, véase Wilder Oyola Quiroz, «La naturaleza jurídica de las sanciones rescisorias» (tesis de Maestría en Derecho Administrativo y Regulación del Mercado, Universidad de Piura, 2022), https://hdl.handle.net/11042/5650

modificación del acto impugnado será una consecuencia de la declaración de nulidad de la parte que se modifica.

Finalmente, la suspensión del acto impugnado no es una consecuencia del pronunciamiento final sobre el recurso, sino de su interposición. Así, aunque esta posibilidad, como regla general, está excluida por el artículo 216.1 de la LPAG, sí se contemplan excepciones en el artículo 216.2, las cuales deben ser dispuestas por la autoridad competente para resolver el recurso y siempre que la ejecución del acto pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación, o que se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente. Este último supuesto debe ser interpretado detenidamente, ya que, en aplicación del principio de conservación, solo puede declararse la nulidad de un acto tras verificar la existencia de un vicio trascendente. Por ello, dado el carácter cautelar de esta suspensión, esta exigencia podría considerarse un supuesto de invalidez o nulidad manifiesta que, en consecuencia, debe ser objetivamente apreciable, aunque no esté prevista en el ordenamiento jurídico peruano.

3. La actividad probatoria en los procedimientos recursivos

3.1. Noción de procedimiento administrativo y su finalidad

Pese a que no es el objetivo de este trabajo realizar un análisis del procedimiento administrativo como institución jurídica, resulta necesario, al menos de manera preliminar, abordarlo debido a su carácter procedimental en los recursos administrativos. En ese sentido, no es impreciso afirmar que tanto el ordenamiento jurídico como la doctrina nacional han conceptualizado al procedimiento administrativo a partir de su conformación, es decir, como un conjunto de trámites, o desde su fin inmediato, que es la emisión de un acto administrativo. Sin embargo, no se ha llegado a enunciar su género próximo ni su diferencia específica[26], con el propósito de abarcar su real dimensión.

26 Cfr. Juan Sanguinetti, citado por Guillermo Chang, «La conversión del procedimiento administrativo en proceso administrativo: el *aggiornamento* de una antigua propuesta y su aplicación en la actualidad», en *Los procesos en el sistema jurídico peruano*, coord. Luis Castillo Córdova (Lima: Universidad de Piura, 2020). https://palestraeditores.com/producto/los-procesos-en-el-sistema-juridico-peruano-ebook/

En este sentido, se puede partir por reconocer que el acto administrativo solo puede emitirse cuando se cumple el supuesto de hecho establecido por la norma, con el objetivo de lograr los fines que esta busca, y con un contenido pertinente para alcanzarlos[27]. Ello no implica que la Administración se limite exclusivamente a ejecutar la ley, ya que el supuesto de hecho por identificar puede contar con más o menos elementos reglados, lo cual conlleva una mayor o menor actividad valorativa por parte de la Administración pública. Es esencial, además, entender que el procedimiento administrativo cumple una función adicional: actuar como un medio a través del cual el administrado puede participar formalmente, en el sentido procedimental del término, en la toma de una decisión que involucre sus derechos subjetivos o intereses legítimos. En consecuencia, el artículo 55 de la LPAG reconoce un régimen específico de derechos del administrado respecto del procedimiento administrativo. Un ejemplo de ello es la posibilidad de realizar actividades probatorias, las cuales se desarrollan durante su curso.

En tal virtud, el procedimiento administrativo constituye ese *espacio de reflexión* necesario para la identificación del supuesto de hecho que permite a la Administración ejercer sus competencias. Su propósito beneficia tanto a la propia entidad como a los administrados, quienes, desde su respectiva posición, colaboran en dicha identificación. Ahora bien, esta lógica permite señalar una implicancia adicional: cuanto más reglados sean los elementos del supuesto de hecho, menor será la necesidad de contar con un espacio de reflexión o, en otras palabras, de un procedimiento administrativo. ¿Qué ocurre en estos casos? El ordenamiento jurídico lo compensa con la primacía de la presunción de veracidad, que se traduce en la aplicación de regímenes de aprobación automática o servicios prestados en exclusividad para determinadas pretensiones del administrado. El criterio para su aplicación es la menor lesividad al interés público que, potencialmente, representa la petición del administrado.

Bajo este esquema, Chang define al procedimiento administrativo como «una institución propia del derecho procesal consistente en una relación jurídico pública compuesta por una serie de actos individuales propios de la potestad administrativa, ordenados a su ejercicio definitivo»[28]. De manera

27 José Carlos Laguna, *Derecho administrativo económico*, 2.ª ed. (Navarra: Civitas, 2019), 292. Esta idea se encuentra ampliada y desarrollada en García de Enterría y Fernández, *Curso de Derecho administrativo*…, 557.

28 Chang, «La conversión del procedimiento administrativo…», 319-320. El mencionado

complementaria, se puede mencionar que dicho procedimiento tiene dos propósitos: a) la determinación del supuesto de hecho de actuación de la Administración, y b) garantizar el derecho de participación del administrado en la identificación del supuesto de hecho. Solo tras comprobarse este supuesto será posible que la Administración aplique la consecuencia jurídica prevista por el ordenamiento.

3.2. La actividad probatoria en los procedimientos recursivos: contenido y principios

A diferencia de la actividad probatoria judicial, donde las partes presentan las pruebas que acreditan sus pretensiones (artículo 196 del Código Procesal Civil) con la finalidad de obtener una decisión en su favor, el procedimiento administrativo no tiene esta lógica (a excepción del procedimiento trilateral). En primer lugar, no representa un espacio de confrontación entre las pretensiones del administrado y de la Administración, y es una herramienta de derecho público.

Así, independientemente de su inicio de parte u oficio, la Administración pública decide, unilateralmente, con base en el interés general[29]. Por tal motivo, como indica el artículo 162 de la LPAG, sin hacer distinciones, la carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio[30].

profesor sustenta que el procedimiento administrativo es una especificación del proceso como institución, compuesto por relaciones jurídicas. Asimismo, Beladiez indica que el procedimiento «desempeña la importante función de asegurar la correcta formación de la voluntad administrativa, con al fin de garantizar la validez de su actuación, y el respeto de los derechos de los ciudadanos, para lograr de este modo la satisfacción del interés general, que es en definitiva la función propia de la Administración». Beladiez, *Validez y eficacia*…, 118.

29 Así, si la Administración decide otorgar una licencia de edificación o la habilitación para una actividad extractiva, su decisión no se basa en el interés particular del solicitante (construir algo o contribuir con la actividad extractiva particular que realice), sino en la compatibilidad de la actividad solicitada con el interés general. Por ello, no es correcto concluir que los procedimientos a instancia de parte protegen exclusivamente intereses privados.

30 De esta forma lo ha establecido la Casación n.º 9847-2024-Lima, «la autoridad administrativa deberá ordenar la realización de los actos que resulten pertinentes para esclarecer los hechos. Es decir, la continuidad del procedimiento administrativo no depende del impulso que realice o no el administrado, sino que el deber de impulsar el procedimiento recae esencialmente en la autoridad administrativa. Por tanto, la autoridad administrativa será la principal interesada en la culminación de los procedimientos administrativos, para lograr la resolución de las cuestiones que se le planteen y, a la vez, evitar la inseguridad jurídica que se deriva de una falta de pronunciamiento sobre un procedimiento pendiente de resolución». Cfr. Casación n.º 9847-2024-Lima, considerando 5.9.

En adición de lo anterior, vale decir que, a diferencia de los procesos judiciales, los procedimientos administrativos no tienen por objeto la resolución de un conflicto entre partes, sino la determinación del supuesto de hecho que habilite a la Administración a ejercer su competencia[31]. Como consecuencia de ello, la actividad probatoria en los procedimientos busca acreditar la existencia del supuesto de hecho en cuestión o, como menciona Chang, la causa del acto administrativo. De esta manera, si bien la carga de la prueba recae en la Administración, por la naturaleza pública del procedimiento, el administrado coadyuva con esta labor. Por ejemplo, en los procedimientos de parte, el aporte probatorio del administrado se realiza desde la presentación de los requisitos para la solicitud y el cumplimiento de los requerimientos de información que haga la Administración.

La facultad probatoria del administrado, si bien es una manifestación del debido proceso, no es irrestricta, sino que se somete a la delimitación que establece la LPAG y los principios de la actividad probatoria desarrollados por el Tribunal Constitucional. Al respecto, en la sentencia recaída en el Expediente n.º 1014-2007-HC, el mencionado tribunal desarrolló una serie de principios que rigen la actividad probatoria. Estos son: veracidad objetiva, constitucionalidad, utilidad o necesidad y pertinencia.

i. **Veracidad objetiva:** Se encuentra regulada en los artículos 67 y IV.1.8 del Título Preliminar de la LPAG, cuando señala que los administrados deben guiarse por la buena fe procedimental y abstenerse de formular pretensiones o articulaciones ilegales, de declarar hechos contrarios a la verdad o no confirmados como si fueran fehacientes.
ii. **Constitucionalidad de la prueba**: Se entiende como la «proscripción de actos que violen el contenido esencial de los derechos fundamentales o transgresiones al orden jurídico en la obtención, recepción y valoración de la prueba»[32].
iii. **Utilidad de la prueba**: Se ha expresado en el artículo 165 de la LPAG, cuando enuncia: «No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión

31 Esta noción incluye, por supuesto, los procedimientos de oficio, como los sancionadores o de nulidad de oficio. En estos casos, la autoridad administrativa define si se presenta el supuesto de hecho, conducta típica, antijurídica o culpable, o el vicio trascendente, según corresponda.

32 Tribunal Constitucional del Perú, sentencia recaída en el Expediente n.º 1014-2007-HC, fundamento jurídico n.º 12.

del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior»[33]. En buena cuenta, el principio de utilidad clama la realización de actos que aporten valor objetivo al procedimiento.

iv. **Pertinencia la prueba**: El Tribunal Constitucional ha establecido, también, que una prueba será pertinente en cuanto guarde vinculación con el objeto del procedimiento. En caso contrario, la prueba no será adecuada y no deberá incorporarse al procedimiento.

De todos los principios antes desarrollados, cuya importancia es innegable, la pertinencia es el que condensa, en mayor medida, la finalidad de la prueba en el procedimiento. Si, como se ha dicho, el procedimiento administrativo es la herramienta que permite verificar el cumplimiento del supuesto de hecho que habilite a la Administración pública a actuar, la actividad probatoria y, por tanto, los medios probatorios, solo serán pertinentes si pueden demostrar que se ha configurado dicho supuesto.

En el caso de los recursos administrativos, la lógica no es distinta. Primero, se debe considerar que la pretensión impugnatoria que contiene el recurso es la declaración de nulidad del acto administrativo y, por tanto, ese será el objeto del procedimiento recursivo. Esto denota que los medios probatorios que se utilicen para resolver un recurso deben demostrar que el acto en cuestión tuvo un grave vicio en su estructura, esto es, al momento de su emisión. No debe perderse de vista, pues, que la declaración de nulidad es aquel acto jurídico público que decreta —con carácter imperativo y *erga omnes*— la invalidez originaria del acto como condición necesaria para su expulsión del mundo jurídico[34]. A través de dicho pronunciamiento, la autoridad competente manifiesta que la irregularidad con la que el acto nació no puede ser protegida por el Derecho[35], en tanto que lo hace no idóneo para cumplir con su finalidad jurídica.

---

33 Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, artículo 165. Lima, 11 de abril de 2001.

34 Alberto Picón, *Las causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo* (Navarra: Civitas, 2022), 51. El autor realiza una mención importante al definir la nulidad como «acto jurídico público»; ello, en la medida que dicha declaración puede provenir del ejercicio de una potestad pública administrativa o jurisdiccional.

35 Beladiez, *Validez y eficacia*…, 57.

4. La nueva prueba en el recurso de reconsideración

4.1. Una mirada coherente con el objeto del procedimiento recursivo

Como se adelantó en la introducción, la situación que motiva este trabajo surge por la aparente controversia que existe en la interpretación del artículo 208 de la LPAG, respecto al manejo de la nueva prueba que se exige para los recursos de reconsideración cuando no existe un superior jerárquico. El dilema señalado tiene dos posibles interpretaciones. Por un lado, se puede entender que la nueva prueba comprende aquella que demuestra la existencia de un hecho anterior a la resolución que se impugna, pero desconocido para el procedimiento (noción restringida); y, por el otro, se podría considerar como nueva a aquella que contiene un hecho posterior a la resolución que se impugna y, también, desconocido para el procedimiento (noción amplia). Esta clasificación se basa en la postura esgrimida por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que se detallará más adelante.

No obstante, en el Perú, la noción amplia de la nueva prueba no ha estado referida únicamente al espacio temporal del hecho que contiene. Así, en 2015, Farfán Souza mencionó que «la nueva prueba debe entenderse en un sentido amplio, de manera que cualquier hecho nuevo del que no se haya dado cuenta a la autoridad administrativa o cualquier información contenida en cualquier instrumento que no haya sido objeto de evaluación en el marco del procedimiento que dio origen a la decisión objeto de cuestionamiento puede ser considerado una nueva prueba»[36]. Este planteamiento es una implicancia necesaria de lo hasta aquí expuesto, aunque vale hacer algunas precisiones.

El objeto del procedimiento recursivo —y, también, de la nulidad de oficio— es la evaluación de la validez o invalidez del acto administrativo. Por tanto, la Administración pública solo podrá declarar fundado un recurso si ha identificado la existencia de un vicio grave en la estructura del acto administrativo. En tal virtud, la actividad probatoria que le corresponde a los procedimientos de impugnación está destinada a demostrar la invalidez originaria del acto. En eso consiste su pertinencia. Asimismo, esta situación conlleva a que no puede señalarse que el artículo 208 de la LPAG contiene un vacío o imprecisión cuando hace referencia a la nueva prueba. En realidad, su natura-

36 Farfán, «La regulación de los recursos…», 239.

leza y contenido no se pueden desligar de la finalidad que debe cumplir, que es acreditar la invalidez del acto en cuestión.

En consecuencia, si la invalidez del acto ocurre al momento de su conformación, la nueva prueba debe acreditar la existencia de un vicio grave existente en ese momento[37]. Ello no significa que el medio probatorio, formalmente, deba tener como fecha un momento previo a la emisión del acto, sino que esta exigencia recae sobre el hecho que acredita[38]. Bajo esta consideración, cobra sentido el artículo 163.3 de la LPAG cuando señala que las pruebas sobrevinientes pueden presentarse siempre que no se haya emitido una resolución definitiva. El carácter sobrevenido o nuevo de la prueba es acorde con su pertinencia al objeto del procedimiento. Por ende, *la novedad de la nueva prueba* es netamente procesal.

---

37 En esta línea va también el precedente vinculante contenido en la Resolución de Consejo Directivo n.º 00169-2022-CD/OSIPTEL: «…aquellos documentos presentados como nueva prueba que, en realidad, no tengan por objeto desvirtuar lo resuelto por la Primera Instancia respecto a los hechos y fundamentos jurídicos que condujeron a adoptar la decisión impugnada, sino que se trata, por ejemplo, de alegaciones jurídicas que no se relacionan directamente con los hechos del caso en concreto o de documentos ya evaluados con anterioridad; no deberán ser considerados como nuevas pruebas y, en consecuencia, las alegaciones respaldadas en estas no podrán ser evaluadas con motivo del Recurso de Reconsideración. (…). No obstante, la referida Instancia deberá encauzar el escrito para pronunciamiento de la Segunda Instancia, en tanto un cuestionamiento sobre la aplicación del derecho corresponde ser analizado por el superior jerárquico en un recurso de apelación». Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel). Resolución de Consejo Directivo n.º 00169-2022-CD/OSIPTEL, Lima, 5 de octubre de 2022, 9. https://www.osiptel.gob.pe/n-169-2022-cd-osiptel/
Del mismo modo, puede inferirse que a esta conclusión se refiere Morón cuando señala que «es preciso resaltar que el hecho controvertido materia del pronunciamiento por la autoridad administrativa será siempre el hecho materia de prueba. En tal sentido, cualquier medio de prueba que se presente siempre tendrá por finalidad probar este hecho, para así obtener el pronunciamiento favorable de la autoridad». Juan Carlos Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, vol. II, 14.ª ed. (Lima: Gaceta Jurídica, 2019), 217.

38 Por ejemplo, «B» presenta una solicitud de licenciamiento de escuela de educación superior, pero no acredita que contaba con un derecho real sobre el inmueble destinado al funcionamiento de la escuela (requisito del procedimiento). Como consecuencia, la autoridad administrativa deniega la solicitud. Así, si «B» interpone un recurso de reconsideración, puede presentar como nueva prueba una copia (de fecha anterior o posterior a la resolución que impugna) de la escritura pública que acredita la adquisición del derecho real sobre el inmueble, siempre que esta adquisición se haya producido antes de la emisión de la resolución. *Contrario sensu*, no será admisible como nueva prueba la presentación de una escritura pública del acto de adquisición del derecho real que haya ocurrido con fecha posterior a la resolución de denegatoria.

4.2. El planteamiento del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Mediante Opinión jurídica n.º 020-2023-JUS/DGDNCR, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha indicado que no es posible interpretar de manera restrictiva la noción de nueva prueba, en tanto que los recursos administrativos son una manifestación del derecho a la pluralidad de instancias en sede administrativa. También se señala que adoptar la noción amplia es más compatible con el principio de legalidad, la proscripción de la arbitrariedad y la no preclusión que rige en los procedimientos administrativos. Finalmente, afirma que el principio de verdad material exige la verificación plena de los hechos que motivan las decisiones de la administración[39]. Como se puede deducir, esta postura presenta imprecisiones por varias razones.

En primer lugar, como ha señalado el Tribunal Constitucional, el principio de doble instancia no rige en materia de recursos. Esta es una consecuencia natural del carácter privilegiado de la Administración en los recursos administrativos. Así, «el derecho a la pluralidad de instancias no es un contenido esencial del derecho al 'debido proceso administrativo' —pues no toda resolución es susceptible de ser impugnada en dicha sede—; pero sí lo es del derecho al debido proceso 'judicial', pues la garantía que ofrece el Estado Constitucional de Derecho es que las reclamaciones de los particulares contra los actos expedidos por los órganos públicos sean resueltas por un juez independiente, imparcial y competente»[40]. Por ende, si dicho derecho no existe, resulta difícil que sea empleado como sustento de una mirada amplia sobre la nueva prueba. Ello resultaría incompatible con la naturaleza del proceso de nulidad de los recursos administrativos.

Es menester señalar un dato adicional: el procedimiento recursivo es distinto al que dio origen al acto impugnado. Ambos se encuentran separados por el denominado acto definitivo que, como indica el artículo 206.2 de la LPAG, es el objeto de la impugnación. Esta realidad es clave, puesto que delimita los alcances de la aplicación de los principios del procedimiento y de otras reglas procesales. Precisamente, los principios de unidad de vista (o no preclusión), verdad material, entre otros, que regulan la actividad probatoria

---

39 Con un parecer similar, Guzmán Napurí indica que la nueva prueba surgida después del acto definitivo solo es susceptible de presentarse con la reconsideración, una vez resuelto el procedimiento. Christian Guzmán Napurí, «La instrucción del procedimiento administrativo», *Derecho & Sociedad*, n.º 24 (2005): 304.

40 Tribunal Constitucional del Perú, sentencia recaída en el Expediente n.º 010-2001-AI/TC, fundamento jurídico n.º 3. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2001-AI.html

y de tramitación del procedimiento administrativo, tienen un alcance individual para cada caso.

Por tanto, con el propósito de no dejar sueltas estas ideas, cabe indicar que la unidad de vista no implica que el procedimiento recursivo y el procedimiento previo se consoliden. Muy por el contrario, cada uno mantiene su propia autonomía, y en ambos no se aplica el principio de preclusión. Asimismo, la LPAG establece que, en virtud del principio de verdad material, la autoridad administrativa debe verificar plenamente los hechos que sirven de fundamento a sus decisiones. Esta premisa debe entenderse desde el contexto de la individualidad de cada procedimiento, lo que conlleva separar sus respectivos objetos. En línea con lo desarrollado, el objeto de la reconsideración —y, en consecuencia, de la decisión de la Administración— no es otro que la determinación de la validez o invalidez del acto impugnado y, por ello, bajo estos términos, debe interpretarse la exigencia de verdad material[41].

Conclusiones

La labor de la doctrina no puede ser otra que clarificar y abstraer reglas jurídicas para solucionar las controversias que se suscitan en el día a día. Ello, con la finalidad de promover una mejor aplicación del derecho. En este contexto, el desarrollo de esta investigación ha significado un repaso de algunas de las instituciones más cotidianas del derecho administrativo, así como la ratificación de su fundamento. Tras lo dicho, es posible identificar que la incógnita que plantea la LPAG sobre la nueva prueba no constituye un vacío de ley que

41 En este sentido, corresponde entender el precedente establecido en la Casación n.º 546-2022-Lima, del 13 de abril de 2023, donde se ha establecido que «en el procedimiento administrativo, las autoridades administrativas, al momento de resolver y/o emitir pronunciamiento, deben tener presente que la verdad material debe primar sobre la verdad formal, más aún si en los procedimientos existe una alta dosis de actividad probatoria, ya sea presentada por los administrados dentro o fuera del plazo correspondiente, o impulsados de oficio por la administración, debiendo entenderse, así, que la administración tiene la obligación de llegar a la verdad material. Es preciso tener en cuenta que la autoridad administrativa, al momento de resolver, debe actuar, sí, con base en el principio de legalidad, recogido en el Texto Único Ordenado de la Ley n.° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo n.° 006-2017-JUS, pero también debe actuar con respeto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que le fueron conferidas».

requiera interpretaciones forzadas, sino que la respuesta se encuentra en la misma norma.

En este sentido, el presente trabajo es el desarrollo de un silogismo jurídico simple. La primera premisa consiste en identificar que los recursos administrativos son procedimientos de nulidad; esto es, que tienen por objeto identificar la invalidez del acto administrativo. Esto supone, por tanto, realizar una debida valoración sobre la conformación del acto, desde el procedimiento que le dio origen, si corresponde, hasta su emisión.

Por su parte, la segunda premisa del silogismo indica que la actividad probatoria de un procedimiento administrativo requiere, por el principio de pertinencia, que los medios probatorios estén vinculados con el objeto del proceso. Así, no se debe perder de vista que estos tienen por objeto determinar el supuesto de hecho que habilite a la Administración pública a dictar el acto administrativo.

Tomando en cuenta las premisas anteriores, queda claro que, si la invalidez del acto ocurre al momento de su conformación, la consecuencia lógica es que la nueva prueba en el recurso de reconsideración debe acreditar la existencia de un vicio grave ocurrido en dicho momento y no estar vinculada con actuaciones posteriores del administrado.

Referencias

Abruña, Antonio. *Delimitación jurídica de la Administración pública en el ordenamiento peruano*. Lima: Palestra, 2010.

Beladiez Rojo, Margarita. *Validez y eficacia de los actos administrativos*. Madrid: Tecnos, 1994.

Bocanegra Sierra, Raúl. *La revisión de oficio de los actos administrativos*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

Chang Chuyes, Guillermo. «La conversión del procedimiento administrativo en proceso administrativo: el aggiornamento de una antigua propuesta y su aplicación en la actualidad». En *Los procesos en el sistema jurídico peruano*, coordinado por Luis Castillo Córdova, 121-135. Colección Jurídica. Lima: Universidad de Piura, 2020. https://palestraeditores.com/producto/los-procesos-en-el-sistema-juridico-peruano-ebook/

Cierco, César. «El procedimiento de recurso administrativo: su virtualidad y la necesidad de reforma». En *Las vías administrativas de recurso a debate, Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, 519-609. Madrid: AEPDA, 2016.

Farfán, Ronnie. «La regulación de los recursos administrativos en el ordenamiento jurídico administrativo peruano». *Forsetti*, n.º 2 (2015): 222-251. https://revistas.up.edu.pe/index.php/forseti/article/view/1150/1328

García de Enterría, Eduardo. «La formación histórica del principio de autotutela de la Administración». *Moneda y Crédito*, n.º 128 (1974): 59-87.

García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho administrativo.* Madrid: Civitas, 2017.

García-Trevijano, Ernesto. «Recursos contra denegatorias presuntas por silencio administrativo», *Revista de Administración Pública*, n. º 110 (may.-ago. de 1986): 31-53.

Guzmán Napurí, Christian. «La instrucción del procedimiento administrativo», *Derecho & Sociedad*, n.º 24 (2005): 298-312. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16984

Laguna de Paz, José Carlos. *Derecho administrativo económico*. 2.ª ed. Navarra: Civitas, 2019.

Méndez Vásquez, Diego. *El principio de conservación del acto administrativo en el ordenamiento jurídico peruano.* Lima: Derecho y Sociedad, 2021.

Montaña Plata, Alberto. *Fundamentos de Derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010. https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-fundamentos-de-derecho-administrativo-9789587106244.html

Morón Urbina, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Vol. II. 14.ª ed. Lima: Gaceta Jurídica, 2019.

Palma del Teso, Ángeles de. «La acción de nulidad frente a los actos desfavorables o de gravamen». *Revista de Administración Pública*, n.º 159 (2002): 401-416.

Picón Arranz, Alberto. *Las causas de nulidad de pleno derecho del acto administrativo*. Navarra: Civitas, 2022.

Oyola Quiroz, Wilder. «La naturaleza jurídica de las sanciones rescisorias». Tesis de maestría en Derecho Administrativo y Regulación del Mercado, Universidad de Piura, 2022. https://hdl.handle.net/11042/5650

Santamaría Pastor, Juan Alfonso. «Tutela judicial efectiva y no suspensión en vía de recurso». *Revista de Administración pública*, n.º 100-102 (ene.-dic. de 1983): 1609-1627.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho administrativo*. Vol. II, 3.ª ed. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2002.

Sendín, Miguel. «Los interesados en el procedimiento administrativo español». En *Derecho administrativo iberoamericano*, IV Congreso Internacional de Derecho administrativo de Mendoza, 345-361 Buenos Aires: Ediciones RAP, 2011.

Conflicto de intereses
El autor no presenta conflicto de intereses.

Financiamiento
Autofinanciado

Correspondencia
diegomendezvasquez@gmail.com

Trayectoria académica del autor

Diego Enrique Méndez Vásquez es abogado y máster en Derecho Administrativo y Regulación del Mercado por la Universidad de Piura. Cuenta con una especialización en Regulación y Competencia por la Universidad de Valladolid, y en Derecho Administrativo Sancionador por la Universidad de Piura. Se ha desempeñado como asesor normativo y de alta dirección en entidades públicas y privadas. Es miembro honorario del Centro de Estudios en Derecho Administrativo (CEDA) de la Universidad de San Martín de Porres. Actualmente, es consultor particular y profesor de Derecho administrativo en la Universidad San Ignacio de Loyola.