

ADMINISTRACIÓN Y CONSTITUCIÓN

¿UNA ÍNTIMA RELACIÓN?

Alexandra Molina Dimitrijevič

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca analizar un tema cuyo tratamiento resulta necesario a nivel dogmático: la vinculación entre Derecho Administrativo y Derecho Constitucional no está exenta de polémicas y miradas críticas en la doctrina. Pese a que, con este estudio, no se pretende negar la autonomía como rama que sin duda ostenta el Derecho Administrativo, prestar atención a las reflexiones y miradas que a él aporta el Derecho Constitucional, un derecho de esencias, resulta trascendental y necesario en el afán de consolidar un Estado democrático/constitucional de derecho¹.

En efecto, sin perjuicio de su respectiva autonomía, la unión entre ambas ramas del derecho es imprescindible y consubstancial, cohesión debida a su pertenencia común al derecho público y a la que no es ajena la formulación esencial de la Ley del Procedimiento Administrativo General o Ley N° 27444 (en adelante, LPAG). Mi propósito, en todo caso, es que estos apuntes logren echar algunas luces y/o fortalecer

¹ En este orden de ideas, para Castillo Córdova (2020), en el estudio preliminar al libro de Zagrebelsky, Marcenò y Pallante, "Manual de Derecho Constitucional", "(...) forma parte del derecho natural el carácter instrumental de los poderes públicos: si la Persona es fin absoluto, entonces, todas las demás realidades, en particular, los poderes públicos, tienen la condición de instrumentos a su servicio" (p. 32).

la percepción de este punto de vista integrador, perspectiva imprescindible para un debate serio sobre el Estado y sus transformaciones y regulación, así como también en el marco actual de plena constitucionalización del derecho, teniendo en consideración que, como señala Landa (2018, p. 613), la Constitución es una “norma suprema configuradora del Derecho Administrativo” y, como tal, configura su esencia, como se analizará detalladamente en este artículo.

centró en construir un Derecho Administrativo más autónomo. Sobre la base de estos propósitos, el presente artículo busca analizar algunas miradas sobre este tema, entre las visiones polémicas y las integradoras en la doctrina nacional y comparada, incluyendo las visiones sistemáticas del derecho público y la figura de la constitucionalización del derecho, para luego estudiar las concreciones de esta unión en nuestro derecho público, abarcando su materialización a través del rol del Estado que plasma la Constitución Económica, la gestión pública y reforma del Estado, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Derecho Administrativo y, sobre todo, la manera en que se materializa esta mirada armonizadora en la LPAG.

2. CONSTITUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN: MIRADAS INTEGRADORAS Y POLÉMICAS DOCTRINALES EN EL DERECHO COMPARADO. ¿HACIA UNA VISIÓN SISTEMÁTICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO?

2.1. Miradas integradoras y polémicas doctrinales en el derecho comparado

El Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional poseen un vínculo que, para un análisis sistemático del derecho público, merece ser resaltado y puesto en valor. Puede decirse, entonces, que el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional están ligados de la misma forma en que se ligan Constitución (como pacto jurídico-político de sociedad) y Administración (como institucionalidad concretizada de ese pacto²). Asimismo, ambas ramas, en sentido estricto, forman parte del Derecho Público, como formulara en su oportunidad Pizzorusso (1984, p. 13).

De manera integral, es importante estudiar sus interconexiones y, en ese camino, visibilizar un nexo interdisciplinar que inclusive trasciende la ciencia jurídica y nos puede llevar al estudio de disciplinas afines como la gestión pública, las políticas públicas e, incluso, la ciencia política, como puede entenderse de lo recientemente escrito por Domínguez Martín (2021). Sobre este tema, afirma la autora que “el estudio de la Administración pública desde la Ciencia Política y de la Administración puede ser

² Pues, como bien dice Jellinek, “toda asociación permanente necesita de un principio de ordenación de sus miembros dentro de la asociación y en su relación con ella. Una ordenación o estatuto de esta naturaleza es lo que se llama Constitución” (2017, p. 457). Es necesario precisar que la obra data de 1900.

útil para el Derecho Administrativo tanto desde el punto de vista instrumental como conceptual”, identificando un “círculo de conexión entre Derecho Administrativo y Ciencia Política”. Ahora bien, ¿qué papel tiene el Derecho Constitucional en este círculo? Sin duda, uno de trascendental carácter, debido, lógicamente, a la naturaleza y supremacía constitucional.

En todo caso, la aludida puesta en valor de la vinculación entre Administración y Constitución, o entre Derecho Administrativo y Derecho Constitucional, es una tarea necesaria, puesto que es importante concebir al derecho público como una unidad y al “Derecho Administrativo como sistema”, como diría Schmitt-Assmann (2001)³. Independientemente de su tratamiento por separado en tanto ramas distintas del derecho, una tajante escisión del Derecho Administrativo del Constitucional, a modo de compartimientos estancos, constituiría reducirlo a una suerte de “Derecho de Trámites”, indiferente a las evoluciones posteriores a la Revolución francesa⁴, como bien apunta García de Enterría en su significativo trabajo “La Lengua de los Derechos” (1994)⁵. De hecho, el anclaje constitucional del Derecho Administrativo no es un planteamiento novedoso. Así, señala el jurista cántabro que:

El Derecho Administrativo no se sustrae así a la gran corriente de creación del Derecho Público postrevolucionario y es una de sus más originales y trascendentes (...) invenciones, sin paralelo posible con el Derecho del Antiguo Régimen. En su seno, como escribió en 1840 (...) uno de los primeros administrativistas, Cermenin, está la obra imperecedera de la Asamblea Constituyente. La Asamblea Constituyente —dice— comenzó por derribar el viejo edificio de la monarquía y enseguida construyó sobre un terreno nuevo con las manos libres. He ahí la fuente del Derecho Administrativo, y aunque se haya después alterado o agrandado en la travesía de su carrera, llevará siempre la huella profunda y reconocible de su origen (p. 217).

Por su parte Giannini (1991), en afinado análisis que va en la línea señalada por García de Enterría, señala que es precisamente la Revolución francesa la que “eliminó las estructuras del absolutismo puro y del absolutismo ilustrado e introdujo una nueva

³ Profundizaremos en este autor más adelante.

⁴ Sin perjuicio, claro está, de su posterior origen francés como rama autónoma a través del *Arrêt Blanco* (o “Fallo Blanco”). Sobre el particular, recomiendo la revisión del libro “Jurisprudencia Administrativa del Consejo de Estado francés (*Grands Arrêts*)”, en el cual se analiza la pionera sentencia de 8 de febrero de 1873 y se señala que “el carácter especial de las normas aplicables a los Servicios Públicos lleva implícitos dos aspectos. El primero es la autonomía del Derecho Administrativo que obedece no solo a su efecto derogatorio del Derecho Civil, sino también al hecho de constituir un sistema independiente con su propia lógica y sus propias soluciones” (2019, p. 29).

⁵ Producto de su discurso de recepción como académico de número en la Real Academia de la Lengua, incorporación que tuvo lugar en 1994.

estructura, que fue llamada “de derecho administrativo” (p. 58). Así, hace referencia a un “Estado de Derecho Administrativo”, el mismo que, según el autor, bebe de las tradiciones del derecho inglés (división de poderes como control recíproco de organizaciones) la “primacía de la función legislativa de la que deriva el principio de legalidad de la acción administrativa”; y, del absolutismo ilustrado, el tránsito “de los poderes absolutos de la corona” a “poderes del Estado regulados por la Ley” (pp. 58-59), resultando ser el Derecho Administrativo una derivación “de la confluencia de las tres mayores experiencias político-jurídicas europeas” (p. 59), probablemente —e irónicamente— con la excepción de Francia, que se centró en construir un Derecho Administrativo más autónomo.

Nos cuenta Giannini (1991, pp. 60-61), trayendo a colación un relato o explicación que “nace con la reacción termidoriana y con Napoleón”, que:

Destruídos todos los privilegios de los entes locales, de clase y de ordenes profesionales, los fuertes fenómenos disgregadores de todo este período entre 1789 y 1797, y las necesidades de la guerra, habían obligado a reconstruir una fuerte administración estatal a nivel central y local (...). Genéticamente, el derecho administrativo sería el aspecto jurídico de esta situación narrada por los historiadores, en que la burguesía, una vez tomado el poder, lo defiende usando leyes autoritarias contra las insidias de las clases desposeídas y contra las agitaciones de clases inferiores.

Otra muestra de la interacción Constitución-Administración en el derecho comparado es, sin duda, la que se pone de manifiesto con la vigente Constitución española de 1978, aprobada vía referéndum el 6 de diciembre de 1978. Al respecto, Arroyo Jiménez (2019) anota que, tras dicha aprobación, se produjo una “intensa administrativización del derecho constitucional”, pero también una “acusada constitucionalización del derecho administrativo”, en una relación que, según podríamos interpretar de la lectura de su valioso texto, el autor identifica como profundamente interactiva. A este respecto, sostiene, sobre el caso español, que:

(...) Una vez que el Derecho Administrativo colonizó [sic] la Constitución, esas normas, originariamente legales, pasaron a ocupar una posición formalmente constitucional, de modo que la evolución posterior del Derecho Administrativo terminó quedando sujeta a un marco constitucional que lo condiciona y limita con la misma intensidad (p. 50).

De ello, concluye Arroyo que “en definitiva, la administrativización del Derecho Constitucional impulsó la ulterior constitucionalización del Derecho Administrativo” (2019, p. 50).

En retrospectiva, durante los años iniciales de la vigencia de la Constitución de 1978, García de Enterría protagonizó una encendida polémica con Pablo Lucas

Verdú, en medio de la cual afirma tajantemente con seguridad que existe “una unidad del Derecho Público del Estado, que engloba al Derecho Constitucional y al Derecho Administrativo” (1982). “Una unidad radical”, afirma, haciéndose eco de las corrientes doctrinales francesas y belgas⁶.

En la polémica, Pablo Lucas Verdú, eminente catedrático de Derecho Político, reaccionó con el visceral artículo “El Derecho Constitucional como Derecho Administrativo: la ideología constitucional del profesor García de Enterría”, criticando el prólogo del libro “La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional”, escrito en 1981 por García de Enterría, en el cual se invoca que el “ordenamiento es un todo y el *deus ex machina* de ese todo unitario es la Constitución”⁷.

Entre tanto, para Lucas Verdú (1982), el Derecho Administrativo es meramente un “desprendimiento del Derecho Constitucional”, imputando a García de Enterría una “administrativización del Derecho Constitucional” y sentenciando la “inviabilidad del Derecho constitucional administrativo”, indicando que se trata de un “intento de equiparar en el fondo las normas constitucionales a las administrativas” y pretender “trasplantar al Derecho fundamental las categorías del Derecho Administrativo” (pp. 11-15).

Es importante rescatar este punto de la polémica, cuyo telón de fondo subyace en el cuestionamiento del término o categoría “Derecho Político” que realiza García de Enterría, quien reivindica la juridización del Derecho Constitucional, la misma que, precisamente, consideramos como el elemento cohesivo del Derecho Administrativo con el Constitucional por la fuerza irradiadora que el Derecho Constitucional despliega.

No se trata, entonces, de dos compartimientos estancos, sino de dos ramas que compartirían la misma “ciencia sustantiva”, como podríamos interpretar de García de Enterría que sentencia que “sería lamentable confundir asignaturas de un plan de estudios con ciencias sustantivas” (p. 8). Una ciencia irradiadora que no se queda en el estudio: la unidad tiene consecuencias en las garantías fundamentales de los administrados a la par que solidifica la lógica de una buena administración.

2.2. ¿Hacia una visión sistemática del derecho público?

El estudio de las vinculaciones entre Derecho Administrativo y Derecho Constitucional tiene también mucho que ver con la consideración del “Derecho Administrativo como Sistema”, enfoque desarrollado con rigor en la doctrina ale-

⁶ *Une unité foncière*, como se diría en la esfera francófona del Derecho público, a la que hace referencia García de Enterría (1982, p. 8).

⁷ Según cita el profesor Fernando Sainz Moreno en la recensión publicada en 1982 en la Revista Española de Derecho Constitucional.

mana, notablemente en los estudios del jurista Ebrard Schmitt-Assmann, quien en su “Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema” (1998) enfatiza la necesidad de una perspectiva sistemática a nivel metodológico. A su vez, Assmann (2003, p. 3) cita a Otto Mayer, clásico jurista alemán, quien, más allá de su defensa de la naturaleza permanente del Derecho Administrativo frente al Derecho Constitucional, “destacaría la conexión entre pensamiento sistemático y avance de la investigación científica” (1998).

Adicionalmente, es pertinente citar a Giannini, quien resalta la construcción universalista y “construcción científica del Derecho Público” en autores como Laband, Jellinek, e incluso Otto Mayer. Sostiene Giannini al respecto que “objeto de los juristas alemanes fue, inicialmente, el derecho público en el que solo después se distinguirán derecho constitucional y derecho administrativo, sin separarse, por otro lado, jamás” (1991, p. 71).

Siguiendo esta línea, afirma Schmitt-Assmann (1998) que, por lo menos, la parte general del Derecho Administrativo (o la que él denomina “Teoría General”) es, más que nada, una “idea ordenadora”. Es necesario —y coincido aquí con el autor— que desarrollemos un “pensamiento sistemático” en el Derecho Administrativo. Esta dimensión sistemática no solo se invoca con respecto al Derecho Administrativo en sí, vale decir, las interacciones procedimiento general-procedimiento especial, sino también de sus bases constitucionales, que, según Schmitt-Assmann, “se halla[n] condicionada[s] por la estructura normativa de la Constitución” (p. 4).

De este modo, siguiendo con el mismo autor, son tres los “principios o clases de vinculación” que cohesionan a la Administración con la Constitución: sujeción a los derechos fundamentales, un sometimiento a la ley y al Derecho, y las garantías de tutela judicial (p. 4). Estos nexos fluyen directamente de la *Grundsgesetz* (Ley Fundamental de Bonn), y el mismo autor explicita esta conexión en su texto⁸.

⁸ Específicamente, como dice Schmitt-Assmann, en los siguientes artículos de dicha norma fundamental: Artículo 1.- Protección de la dignidad humana, vinculación de los poderes públicos a los derechos fundamentales (...) 3. Los siguientes derechos fundamentales vinculan a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial como derecho directamente aplicable.

Artículo 20.- Fundamentos del orden estatal, derecho de resistencia (...) 2. Todo poder del Estado emana del pueblo. Este poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos especiales de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Artículo 19.- Restricción de los derechos fundamentales (...) 4. Toda persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público, podrá recurrir a la vía judicial.

Una lectura de los artículos glosados nos permite darnos cuenta de que la propia Ley Fundamental alemana es clara en establecer los nexos entre Constitución y Administración, demostrando esta visión sistemática que venimos subrayando con autores como Mayer y más recientemente Schmitt-Assmann, entre otros.

Por su parte, Díez Sastre (2018) va más allá e indica que “es preciso recordar que el Derecho constitucional no puede considerarse solo una parte del Derecho público, en la medida que dota de unidad a todo el Derecho” (p. 63). La autora comenta que “la relación entre el Derecho constitucional y el administrativo ha sido cambiante a lo largo de la historia”, poniendo como ejemplo de ello dos máximas: “el derecho constitucional pasa, el Derecho administrativo permanece” de Otto Mayer, y también la frecuentemente citada “el derecho administrativo es Derecho Constitucional Concretizado” de Fritz Werner (p. 63).

En feliz afirmación, que comparto, Díez Sastre entiende que “una parte del Derecho Constitucional constituye una abstracción del Derecho Administrativo”, afirmando acertadamente que ambas ramas se encuentran estrechamente entrelazadas en el plano metodológico (p. 63), en tanto que Arroyo Jiménez considera que la relación entre ambas ramas trasciende una mera concreción. En efecto, sostiene que “resulta más preciso afirmar que el Derecho Constitucional limita y dirige el desarrollo y aplicación del Derecho Administrativo” (2019, p. 151).

3. DERECHO ADMINISTRATIVO COMO SISTEMA Y CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO

Sin mayor duda, esta visión sistemática encuentra eco en nuestras leyes administrativas (como botón de muestra, nótese el elenco de principios de la LPAG, varios de los cuales tienen un encaje constitucional, como desarrollaremos más adelante) y se visualiza en el creciente fenómeno de la constitucionalización del derecho. Sobre este último concepto, Landa (2016) apunta que “hunde sus raíces en la propia etapa de formación del Estado de Derecho” (p. 27), pero “la Constitución ha ido desplazando a la ley y a su principio de legalidad como la fuente suprema del Derecho de la cual emana todo el ordenamiento jurídico” (p. 28), el cual es “dinámico y vital” (p. 29).

Para Guastini (citado por Carbonell y Sánchez Gil, 2011), la “constitucionalización del Derecho es un proceso de transformación de este, al término del cual resulta totalmente impregnado por las normas constitucionales” (p. 34). A su vez, Carbonell y Sánchez Gil identifican como factores de la constitucionalización del derecho los siguientes: fuerza vinculante de la Constitución (p. 34), sobreinterpretación constitucional (p. 35), aplicación directa de las normas constitucionales e interpretación conforme de las leyes (p. 37).

Esta constitucionalización del derecho se refleja también, en palabras de Landa (2016, p. 619), en un “control constitucional del Derecho Administrativo” claramente manifestado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre distintos aspectos

concretos del Derecho Administrativo que guardan indudable conexión con el Derecho Constitucional. Por ejemplo, afirma el autor (2018, pp. 619-647), que existen pronunciamientos de calado de dicho colegiado respecto del debido procedimiento administrativo, acto administrativo y su correspondiente y necesaria motivación, bienes públicos, función pública y empleo público, contrato administrativo y contratación pública en general, responsabilidad administrativa funcional; sin perjuicio de también haberse ampliamente pronunciado sobre temas medulares del derecho público y la organización del Estado componen el, como la descentralización y las resoluciones emitidas por los órganos que sistema electoral⁹.

Añadiríamos también pronunciamientos emblemáticos más recientes, como la sentencia del Tribunal Constitucional referida a la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, STC N° 020-2015-PI/TC. En suma, para Landa:

Como el derecho administrativo regula la actividad de interés general ejercida por autoridades públicas -distintas a las legislativas y judiciales- que vincula a los ciudadanos con el Estado, se puede señalar que es un derecho vivo; que va mutando con la evolución del Estado y la Constitución (...). Ello ha permitido que ciertos principios constitucionales como el del debido procedimiento, la interdicción de la arbitrariedad o el de razonabilidad y proporcionalidad al ejercer potestades discrecionales, se hayan ido asentando como parámetros para la exigencia de la autoridad administrativa de conductas y decisiones que estén no solo de acuerdo con la ley, sino también sean conformes con la Constitución (2018, p. 647).

Landa hace referencia, entonces, a un “poder irradiador de la Constitución”. En efecto, esta “irradia su fuerza normativa no solo sobre el legislador sino sobre la Administración Pública y las normas administrativas que ella emite” (p. 616).

4. CONSTITUCIÓN, ADMINISTRACIÓN-ORGANIZACIÓN Y ROL DEL ESTADO: CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y REFORMA DEL ESTADO

Es imposible hablar de la vinculación Constitución-Administración prescindiendo del análisis de la denominada Constitución Económica, a la que han brindado espacio, sucesivamente, nuestras constituciones de 1979 y 1993, dedicando, aunque con diverso enfoque, un capítulo que llama al régimen o modelo económico economía social de mercado. Ello debido a que es en esta parte de la Constitución en la que encontramos la dimensión, el peso del rol del Estado en la economía y, por ende, en la sociedad.

⁹ Ver, especialmente, las páginas 648-692.

Blume (1997) define a la Constitución Económica como:

(...) El sistema económico consagrado en la Constitución de un determinado Estado, que comprende la regulación de la propiedad, de la economía pública y privada, de la actuación de los agentes económicos, de las reglas del mercado, de la empresa y, en general, del fenómeno económico (...) (p. 31).

A su turno, Kresalja y Ochoa (2019) afirman que la Constitución Económica constituye una “delimitación en la Constitución como garantía mínima para los agentes económicos y ciudadanos” (p. 22), señalando que atañe al estudio del “rol y facultades del Estado” (p. 23) y afirmando que la Constitución Económica es una suerte de “equilibrio de poderes entre mercado, Estado y Sociedad Civil” (p. 24).

En un texto más reciente, Cruces Burga (2021) afirma que “a diferencia de todas las cartas anteriores, en las dos últimas, el Perú indubitadamente ha optado por un modelo expresamente reconocido en los textos para regir su economía” (p. 63). El autor desentraña, así, los debates constitucionales previos a la generación de cada Carta para concluir que “las medidas de corte económico en la Constitución serían aspectos vitales para el proyecto político que se estaba construyendo” (p. 63).

Sobre lo último, vemos cómo la norma fundamental, en su naturaleza jurídico-política, pone de manifiesto un nexo Constitución-Administración. La política está, sin duda, en el telón de fondo del Derecho Administrativo y de la Administración Pública (no podemos olvidar en este punto el nexo política-administración y derecho, dimanante de los tipos de legitimidad política estudiados por Weber). Naturalmente, dicho rol del Estado en la economía, plasmado en el texto constitucional, cobra vida en la concretización estatal que articula el Derecho Administrativo. Es de este modo en que se manifiestan las funciones administrativas del Estado.

Sobre el concreto aspecto de la función administrativa del Estado, Guzmán Napurí (2013) sostiene que “la función administrativa opera en el ámbito de las labores cotidianas de interés general (...) de manera permanente, es decir, con un carácter concreto, inmediato y continuo” (p. 20). Afirma enseguida que las actividades de la Administración Pública “dotan de contenido a la función administrativa del Estado” (p. 22), por lo cual es menester puntualizar concretamente “cuáles son las actividades que la Administración Pública desempeñaría en mérito de dicha función” (p. 22), encontrando así el autor la actividad de policía (o limitativa de derechos), la actividad prestacional (de servicios públicos), la actividad de fomento, la actividad normativa, sancionadora, cuasijurisdiccional y arbitral (pp. 22-23).

En el ámbito concreto de los servicios públicos, hemos presenciado un tránsito entre el rol prestador del Estado al rol regulador. En los términos de Muñoz Machado (2015), de la lógica del servicio público al “Estado Regulador y garante” (p. 23),

reconfirmando, según el autor, “la relación entre Estado y Sociedad” (p. 27). Este tránsito se advierte en la consagración constitucional del denominado “principio de subsidiariedad”.

Sobre ello, es importante citar a Danós (2008), quien en su artículo “El régimen de los servicios públicos en la Constitución peruana”, cita varios fundamentos de la sentencia del Tribunal Constitucional N° 034-2004-PI/TC, resaltando de esta resolución la inexistencia de definición específica de servicio público en nuestra Constitución, la esencialidad de los servicios públicos, y que “(...) lo fundamental en materia de Servicios Públicos hoy en día no es necesariamente la titularidad estatal sino la obligación de garantizar la prestación del servicio”. Así, para Danós (2018):

Dos aspectos enmarcan el concepto de servicios públicos en la Constitución peruana de 1993. El primero (...) lo constituye la importante transformación del rol del Estado en la economía que se produjo desde comienzos de la pasada década de los 90, caracterizado por la liberalización de actividades económicas para permitir su desarrollo en condiciones de competencia (...), reservándose para la administración pública un rol básicamente regulador y supervisor. El texto de la Constitución vigente fue elaborado precisamente cuando se encontraban en pleno desarrollo procesos que tenían por finalidad modificar la gestión de los servicios públicos.

El segundo aspecto, para Danós (2018), está constituido por:

Las construcciones que ha elaborado en los últimos años la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las características básicas del Estado Social y Democrático de Derecho y los postulados del régimen de economía social de mercado que le sirve de soporte (...) en el que se busque el justo equilibrio entre el principio de subsidiariedad y la solidaridad social (...) reservándosele respecto del mercado ‘una función supervisora y correctiva o reguladora.

5. CONSTITUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO E INTENTOS DE CONSTITUCIONALIZACIÓN EN EL PERÚ

En el imprescindible análisis constitucional comparado vemos que, alrededor del mundo, existen textos constitucionales que consagran pautas para la actuación de la Administración. De esta forma, como adelantamos ya en líneas previas, en la propia Constitución española hay una regulación extensa de la Administración¹⁰,

¹⁰ Sobre ello, señala Manuel Clavero Arévalo que la Constitución española de 1978 “contiene el germen de muchas e importantes instituciones administrativas” (2003, p. 4). Es necesario resaltar que el mismo autor señala con rotundidad que “con la Constitución, los administrativistas hemos tenido ocasión de vivir la afirmación de nuestros colegas franceses, según la cual la cabeza de los capítulos del Derecho

destacando —de entre su articulado— el artículo 9.3, que consagra la interdicción de la arbitrariedad¹¹, y el artículo 103.1 que habla, entre otros principios, de la eficacia administrativa¹². Un caso similar se presenta con la Constitución brasileña, la misma que recogió, en la reforma constitucional de 1998 (a través de la Enmienda 19/98), el principio de eficiencia administrativa, notablemente, en el primer párrafo de su artículo 37¹³. En relación con la aludida reforma, es recomendable el texto del jurista brasileño Emerson Gabardo, quien en su libro “Principio Constitucional de Eficiencia Administrativa”, *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*, traza una unión entre Derecho Administrativo y Constitucional, explicando la eficiencia administrativa como principio constitucional (que se incorpora a la Constitución brasileña de 1988 con la reforma de 1998) y su enlace con las implicaciones del principio de eficiencia en el Derecho Administrativo, y enlazando todo ello con el concepto de buena administración y el de *buon andamento*, estudiados con profusión en la doctrina española e italiana, respectivamente¹⁴.

Sobre el caso peruano, Danós relata el intento fallido de “constitucionalizar la administración” en el ordenamiento peruano, a través de la reforma integral de la Constitución de 1993 que se planteó en los años de la transición (en 2002, específicamente). Allí, como bien señala Danós (2005), “sí se contemplaba un capítulo especial dedicado a establecer el marco constitucional de la Administración Pública en el Perú, aplicable al universo de entidades administrativas (...)”; sin embargo, esta reforma “quedó trunca por razones de oportunidad política” (p. 539).

De abrirse, cuando menos, un espacio de reforma constitucional, soy del parecer de que se debe considerar esta posibilidad de constitucionalización para dotar de un mayor peso a la actuación administrativa.

Administrativo está en la Constitución” (pp. 5-6). En líneas posteriores, Clavero afirma que “con la Constitución de 1978 se ha creado un nuevo Derecho Administrativo” (p. 9).

¹¹ El artículo 9.3. de la Constitución española señala que “[l]a Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

¹² El artículo 103.1. de la Constitución española señala que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y el Derecho”.

¹³ Artículo según el cual “la Administración Pública directa o indirecta de cualquiera de los poderes de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios obedecerá a los principios de legalidad, objetividad, moralidad, publicidad y eficiencia (...)”.

¹⁴ Sobre “buena administración”, concepto consagrado en la Carta de Niza como Derecho Fundamental en la Unión Europea, se recomiendan los textos de Juli Ponce Solé y Agustí Cerrillo i Martínez. En el caso del “*buon andamento*”, es importante recordar que se encuentra consagrado en el artículo 97 de la Constitución italiana de 1948.

6. ADMINISTRACIÓN, CONSTITUCIÓN Y REFORMA DEL ESTADO PERUANO

Es preciso referirnos ahora a trabajos como el de Arobes et. al. (2015), donde se hace referencia a cuatro fases o ciclos de la reforma del Estado¹⁵, durante las cuales se construyó en forma progresiva el denominado sistema administrativo de modernización de la gestión pública en el Perú, que es, hoy por hoy, una realidad concreta considerada en normas de calado como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE) (2007), ley de desarrollo constitucional que constituye una pieza clave para el entendimiento de las bases organizativas y del funcionamiento del Estado peruano. Haciendo referencia a un documento clave del Proyecto USAID/ Pro-Descentralización, que data del 2011, señala Arobes, en tal sentido, que:

La Reforma del Estado implica la transformación sustantiva de los roles del Estado actual (planificador, propietario, agente económico, normativo de los sistemas político-institucional, económico y/o social, administrador de sus estructuras y/o controlador de su funcionamiento (2015).

Esta reforma de calado va de la mano con el marco constitucional establecido por la Constitución de 1993. Una distinta visión del rol del Estado en la economía se plasmó, así, en la Constitución de 1993; aunque la Constitución de 1979 consagraba también la economía social de mercado¹⁶, la perspectiva era definitivamente otra. Como señala Ramos Núñez (2018):

El capítulo más crucial de la Constitución de 1993 no es la concepción de los Derechos Humanos (...) tampoco el reconocimiento de los derechos sociales (...). Su finalidad es clara: quiere establecer un orden económico nuevo (p. 108).

Como vemos, y como también se dice en el texto de Arobes, el cambio de modelo obliga a una redefinición concreta de los roles del Estado y de la extensión de la Administración, así como la naturaleza de sus organismos. La Constitución Econó-

¹⁵ La periodificación de la Reforma del Estado, tal como está descrita en el trabajo de Arobes, es como sigue: primer ciclo de reformas (1990-1996), segundo ciclo de reformas (1996-2000), tercer ciclo de reformas (2001-2004), cuarto ciclo de reformas (2007-2011).

¹⁶ De las reflexiones de Enrique Chirinos Soto, como las plasmadas en su libro “Constitución de 1993: Lectura y Comentario”, se desprende que todo depende de dónde se ponga el énfasis, aun existiendo la misma denominación economía social de mercado: si en la palabra social o si en la palabra mercado. Consideramos que la Constitución de 1979 ponía el énfasis en lo “social”, la de 1993 la pone en el “mercado”. Asimismo, coincidimos con Chirinos Soto en el sentido de que “no podemos hacer una Constitución en favor de los pobres si no hacemos una Constitución que sirva de marco a la creación de riqueza” (pp. 108-119). Sin perjuicio de ello (aparte de que las constituciones no determinan de por sí a la realidad), es necesario precisar que, poner a la persona y a la sociedad como centro, como fin y no como medio, hace necesaria una presencia razonable pero armonizadora del Estado.

mica, de esta forma, cumple un papel central en la comprensión de las dimensiones de la actividad administrativa. En este sentido, es clave analizar detenidamente los capítulos o títulos correspondientes a nuestra Constitución Económica.

Al hilo de la Constitución de 1993 se desarrollaron las leyes administrativas vigentes en nuestro país (con regulación más profunda y preciso establecimiento de principios que abonan a esta visión sistémica de la que hemos ya hablado¹⁷). Se despliega una visión determinada de los servicios públicos, desarrollándose incluso desde el ámbito de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la definición del papel del Estado frente a los servicios públicos, prevaleciendo el principio de subsidiariedad.

Implica también la idea de la implementación de los organismos reguladores; se incorporan nuevos Organismos Constitucionales Autónomos en nuestro país, como la Defensoría del Pueblo (que también tiene como funciones el monitoreo de la actividad de los órganos de la Administración); se unifica y desarrolla todo un sistema de contratación estatal (con el desarrollo institucional de CONSUCODE y luego el actual OSCE), aunque el tema de contrataciones ya se mencionaba en la Constitución de 1979.

Vieron también la luz la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la actual Ley Orgánica de Municipalidades, bajo el marco de la Ley de Bases de la Descentralización, y, en la cuarta fase se da la actual LOPE, una muy afinada Ley de desarrollo constitucional que, entre otros aspectos específicos vinculados con la parte orgánica constitucional como las funciones del ejecutivo en tanto jefe de Estado y jefe de gobierno, así como sus funciones normativas, regula los denominados sistemas administrativos.

Tenemos también, en la cuarta fase de reforma del Estado, la creación de SERVIR como ente ordenador del empleo público en el Perú, y actualmente la incorporación como ejes transversales del gobierno electrónico y el gobierno abierto, en una articulación interinstitucional (también un eje) que, en el plano digital, debe implicar la simplificación administrativa a través de una real interoperabilidad entre entidades. Ello sin dejar de mencionar la publicación, por primera vez en nuestro país, de un Código Procesal Constitucional (2004), que intensifica el desarrollo jurisprudencial, incluso en materia administrativa, que venía dándose en el seno del Tribunal Constitucional¹⁸.

¹⁷ La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización; y, posteriormente, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo dan muestra de ello.

¹⁸ En 2019, el Tribunal Constitucional emitió la sentencia recaída en el Expediente N° 020-2015-PI/TC, declarando la inconstitucionalidad de los artículos 46 y 47.1 de la Ley 27785, Ley Orgánica del

7. CONSTITUCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: ESPECIAL REFERENCIA A LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y A LOS DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS Y DERECHO DE PETICIÓN COMO ELEMENTOS DE COHESIÓN CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL, EN EL MARCO DE LA LEY N° 27444

El salto cualitativo que supuso la publicación de la LPAG, en abril de 2001, con respecto a su norma predecesora (el TUO 02-94-JUS, cuyo origen se encuentra en el Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, la cual a su vez había sido pionera para su tiempo en 1967) tuvo que ver, entre otras cosas, con la consagración normativa de avances teórico-doctrinales en el Derecho Administrativo.

Aunque previamente a su vigencia el Tribunal Constitucional de aquél entonces había ya dictado interesante jurisprudencia que enlazaba Constitución y Administración (notablemente, la sentencia N° 026-97-AA-TC, sobre debido procedimiento administrativo, indicando que este es una manifestación del debido proceso), la aparición de esta norma legal supuso una consagración más profunda y detallada de cuestiones que podemos enlazar con claridad con un intento más logrado de sistematización del derecho público en nuestro país. En ese sentido van, claramente, tanto la consagración de un cuerpo de principios (que en su momento resalté¹⁹) legalmente definidos como una mayor especificidad de los derechos de los administrados y un desarrollo mayor del derecho de petición, en sus múltiples manifestaciones.

7.1. Anclaje constitucional de los principios del procedimiento administrativo general

Si bien es cierto en su oportunidad indiqué (Molina Dimitrijevic, 2001) que los principios del procedimiento administrativo general son “aquellas pautas generales que informan al derecho administrativo como rama del derecho que goza de autonomía” (p. 260), también es verdad que estos principios forman parte del engranaje de derecho público que, cohesivamente, interactúan con la Constitución, la concretizan.

A este respecto, podemos mencionar, por ejemplo, al principio de legalidad. El mismo, como bien ha apuntado Morón, debe considerarse un “principio de juridicidad”. En la redacción del principio de legalidad (numeral 1 del artículo IV del

Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, con efectos no menores en el régimen administrativo-disciplinario peruano, explorando aspectos clave del Derecho Administrativo Sancionador.

¹⁹ Realicé una primera exploración del tema en el artículo “Los principios del procedimiento administrativo general: fundamentos, alcances e importancia” de la Revista Derecho & Sociedad N° 17.

Título Preliminar), se entiende al ordenamiento jurídico como un todo, incluyendo la supremacía de la Constitución, no solo como vértice supremo articulador sino como esencia del derecho.

Sobre esta concepción más amplia de “legalidad como juridicidad”, Morón (2018) ha afirmado que:

(...) Con el constitucionalismo se perfecciona la juridicidad a través del Estado de Derecho y Estado Constitucional de Derecho (vinculación a los Derechos Humanos, proscripción de arbitrariedad, control judicial, etc.). De esta manera se produjo la ampliación del parámetro legalidad (positivismo legalista) hasta el ordenamiento completo (juridicidad) (p. 72).

En el caso del debido procedimiento administrativo, se entiende que forma parte del contenido esencial del debido proceso (Landa, 2017). En la redacción aportada por el Decreto Legislativo N° 1272, que constituye la modificatoria de más calado que ha experimentado esta norma en sus ya 20 años, el debido procedimiento detalla, con mayor precisión que la observada en el texto inicial, los diversos aspectos en los que se manifiesta, y que, por ende, han de integrarse en el contenido esencial del derecho al debido proceso.

Existen principios relacionados con el derecho a una buena administración, reconocidos, como se ha mencionado en líneas previas, en el constitucionalismo comparado y en la jurisprudencia constitucional peruana, especialmente el de predictibilidad o confianza legítima, pero también el de razonabilidad, de imparcialidad (de claro encaje con el derecho a la igualdad consagrado en el numeral 2 del artículo 2° de la Constitución), de participación y de acceso permanente (derecho a la información pública y derechos de participación, consagrados en el artículo 2 de nuestra Constitución); y varios de ellos se pueden entender en clave de derecho fundamental, en pleno enlace con el bloque de constitucionalidad (artículo 3, en concreto en lo que respecta al Estado democrático de derecho).

Otro *corpus* administrativo de principios que incorpora la LPAG es, sin duda, el que ha de regir en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, al que el derecho constitucional de ninguna forma es ajeno. Así, la norma consagra principios como el de legalidad/tipicidad (que beben de la fuente del artículo 2 numeral 24 literal b) de la Constitución, como bien ha apuntado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 00020-2015-PI/TC²⁰; dota de contenido

²⁰ En esta emblemática sentencia, el máximo intérprete constitucional determinó que el artículo 46 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República era inconstitucional por transgredir “el subprincipio de tipicidad o taxatividad que, a su vez, forma parte del

al debido procedimiento en sede administrativa-sancionadora al agregarle a las garantías esenciales del mismo (que se encuentran descritas en el Título Preliminar y que fluyen del debido proceso), la necesaria separación entre el órgano instructor y el sancionador; o, incluso, el principio de irretroactividad (haciendo la misma salvedad —retroactividad benigna— que encontramos en el plano constitucional, desplegando la cobertura completa que comporta el *ius puniendi* estatal), entre otros.

Al mismo tiempo, Landa encuentra tres principios (legalidad, ponderación y jurisprudencia vinculante) al hilo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ponen de manifiesto la irradiación de la fuerza normativa de la Constitución sobre el Derecho administrativo, constantemente manifestada por el autor (2018, pp. 617-618).

7.2. Los derechos de los administrados y derechos fundamentales

Otro aspecto en el que visualizamos el vínculo Constitución-Administración en el ordenamiento jurídico-administrativo que instaura la LPAG es el de los derechos de los administrados (artículo 66 de la LPAG).

Los administrados, en ejercicio de su ciudadanía, son titulares de una serie de derechos fundamentales, varios de los cuales podemos ver plasmados en este artículo. Por ejemplo, vemos claramente los derechos de acceso a la información de los expedientes de los procedimientos de los que son parte (numeral 4 del art. 66); derechos de participación (numeral 6 del art. 66); el derecho a que las entidades realicen actuaciones de forma menos gravosa posible (numeral 10 del artículo 66); el derecho a formular análisis, críticas o a cuestionar las decisiones de las entidades (numeral 11 del art. 66° que entronca directamente con el art. 139 de la constitución, numeral 20); y el derecho a no presentar los documentos prohibidos de solicitar (porque, a su vez, enlaza con el principio de simplicidad y eficacia que se enmarca en criterios de buena administración).

Además, la eficacia puede desprenderse del carácter de Estado democrático de derecho consagrado en el art. 3 de la Constitución, siguiendo el mismo razonamiento por el que transita la sentencia N° 168-2005-PC-TC. Asimismo, la cláusula abierta

principio de legalidad reconocido en el artículo 2 inciso 24 de la Constitución” (fundamento 52), ya que contenía enunciados que, debido a su formulación “extremadamente general” impedía “identificar con precisión las conductas concretas por las que la CGR podía imponer una sanción” (fundamento 51). Cabe resaltar que este artículo 2 numeral 24 literal d) halla claro correlato en el artículo 248 literal 1 de la LPAG. De la misma forma, el (a nuestro juicio confusamente redactado) numeral 4 de este mismo artículo (que se ocupa de la “tipicidad”), debería leerse bajo la lógica de esta sentencia.

del numeral 15 de dicho artículo 66 indica que los derechos que reconoce la Constitución, en suma, son derechos de los administrados²¹.

7.3. Las manifestaciones del derecho fundamental de petición en el ordenamiento jurídico-administrativo

El artículo 2 numeral 20 de la Constitución de 1993 consagra el derecho de petición de la siguiente forma:

Toda persona tiene derecho (...) a formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional solo pueden ejercer individualmente el Derecho de Petición.

Este precepto es desarrollado legalmente por la propia LPAG en el artículo 117 y siguientes; y se concretiza en las solicitudes en interés particular del administrado (artículo 118), la solicitud en interés general de la colectividad (artículo 119), la facultad de contradicción administrativa (artículo 120), la facultad de solicitar información (artículo 121), la facultad de formular consultas (artículo 122) y la facultad de formular peticiones de gracia (artículo 123).

Es importante hacer alusión a esto en el presente artículo; de hecho, considero que el derecho de petición es el encaje constitucional más contundente del procedimiento administrativo. Es, si se quiere, su fundamento constitucional último. Tan es así que, según explicita el artículo 117 de la LPAG, la iniciación misma del procedimiento administrativo es una manifestación del derecho de petición.

8. CONSTITUCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

Otra norma que evidencia el nexo entre Constitución y Administración es la LOPE, una norma administrativo-constitucional que atañe, más que al ámbito procedimental, al ámbito organizativo.

Esta importante norma desarrolla las facultades del Ejecutivo consagradas en el artículo 118 de la Constitución, incluyendo la potestad reglamentaria y desarrollando con minuciosidad las atribuciones del presidente, respectivamente, en su calidad de jefe de Estado y jefe de Gobierno que, en el aspecto presidencialista de nuestro régimen

²¹ Lo que debe entenderse sin prescindir de considerar el artículo 3° de la norma fundamental.

político matizado, encarna el poder monocéfalo del presidente de la República²². Se entiende a la Administración Pública como un sistema (a través de la figura de los sistemas administrativos y funcionales), permeando su influjo más allá de los confines del Poder Ejecutivo y entendiendo, por ende, al Estado como un sistema.

9. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Una mirada rápida por las distintas áreas del derecho del Estado nos permite visualizar al Derecho Administrativo como una rama del derecho impregnada, por así decirlo, por el Derecho Constitucional y la supremacía de la Constitución. Ello obedece, más que nada, a una mirada del derecho público como sistema (como fluye de las elaboraciones conceptuales de la doctrina alemana, que se han tocado en el presente artículo) y se intensifica, de modo particular, con la figura de la constitucionalización del derecho, fenómeno que se potencia aún más si hablamos del Derecho Administrativo.

Visualizar y poner acento y valor a esta conexión tiene implicancias concretas en el marco de un Estado Constitucional de Derecho: la superación de una lógica de un Derecho Administrativo como un derecho de trámites, hacia un Derecho Administrativo garantista de las y los ciudadanos y, en esa lógica, protector de un interés general plasmado en los grandes lineamientos que plasma la Constitución, norma jurídico-política que debe ser un verdadero pacto de sociedad.

La LPAG, que este 2021 cumple 20 años desde su publicación y posterior puesta en vigencia, supuso un paso trascendental, consagrandolo en un texto normativo de rango legal una mirada integral de derecho público. Toca, en la hora actual, que el Perú de un paso adicional: sería importante que se evalúe la posibilidad de que, a través de una reforma constitucional, sean incorporados algunos artículos referidos a la Administración Pública y a los derechos de los administrados.

Afirmamos en todo caso, con rotundidad, que no se puede hablar de Estado sin Constitución. Sería absurdo. Por tanto, no resulta lógico escindir Constitución y Administración y despojar a esta última de su verdadera raíz, o despojar a aquella de los medios prácticos para su genuina concreción. Más que una íntima relación, son parte de un solo sistema de derecho público. Mantengamos, pues, el espíritu y el sentimiento constitucional, incluso en la reflexión que debe acompañar la tarea cotidiana y necesaria de reforma de la Administración.

²² Sobre la distinción, recomendamos la revisión del artículo de Omar Cairo “El Poder Ejecutivo en el Perú” (2008).

10. LISTA DE REFERENCIAS

- Arobes, S., Arciniega, A. y Ormea, B. (2015). *Hacia la construcción del sistema de Modernización de la Gestión Pública en el Perú*. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AC705642BAE4828705257F1D-007783FA/\\$FILE/arobeco.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AC705642BAE4828705257F1D-007783FA/$FILE/arobeco.pdf)
- Arroyo, L. (2019). Derecho Administrativo y Constitución Española. *Revista de Administración Pública, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC)*, 209, 145-174.
- Blume, E. (1997). La Constitución Económica peruana y el Derecho de la Competencia. *Revista Themis*, (36), 29-37.
- Cairo, O. (2008). El Poder Ejecutivo en el Perú. *Derecho & Sociedad*, (31), 266-273.
- Cerrillo, A. (2015). *Las leyes de transparencia y la innovación en las administraciones públicas*. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú.
- Chirinos, E. (1996). *Constitución de 1993: Lectura y Comentario*, (3ra ed.). Empresa Editora Piedul.
- Cruces, A. (2021). *Economía Social de Mercado y Principio de Subsidiariedad en la Constitución Peruana*. Editorial Palestra.
- Danós, J. (2008). El régimen de los servicios públicos en la Constitución peruana. *Revista Themis*, 55, 255-264.
- Danós, J. (2005). Panorama General del Derecho Administrativo en el Perú”. En S. González-Varas (Dir.), “El Derecho Administrativo Iberoamericano”. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Díez, S. (2018). *La formación de conceptos en el Derecho público: un estudio de metodología académica, definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos*. Marcial Pons.
- Domínguez, M. (2021, 19 de julio). Conectando el Derecho Administrativo con la Ciencia Política: el carácter interdisciplinar de la investigación jurídica. *Blog de la Revista de Derecho Público, Teoría y Método*. <http://blogrdp.revistasmarcialpons.es/blog/metodologia-investigacion/conectando-el-derecho-administrativo-con-la-ciencia-politica-el-caracter-interdisciplinar-de-la-investigacion-juridica/>
- Gabardo, E. (2002). *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. Editorial Dialética.
- García de Enterría, E. (1982). *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*. Editorial Civitas.
- García de Enterría, E. (1982). El Derecho Constitucional como Derecho. *Revista de Derecho Político*, 15, 7-20. <https://doi.org/10.5944/rdp.15.1982.8178>

- García de Enterría, E. (1994). *La Lengua de los Derechos: La formación del Derecho Público Europeo tras la Revolución Francesa*. Real Academia de la Lengua Española (RAE).
- Giannini, M. (1991). *Derecho Administrativo*. Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP) – Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guzmán, C. (2013). *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Pacífico Editores.
- Jellinek, G. (2017). *Teoría General del Estado*. (1ra ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Kresalja, B. y Ochoa, C. (2019). *Derecho Constitucional Económico*. Fondo Editorial PUCP.
- Landa, C. (2017). *Los Derechos Fundamentales*. Fondo Editorial PUCP.
- Landa, C. (2018). *La Constitucionalización del Derecho: el caso del Perú*. Editorial Palestra e Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Lucas, P. (1982). El Derecho Constitucional como Derecho Administrativo: la ideología constitucional del profesor García de Enterría. *Revista de Derecho Político*, 13.
- Long, M., Weil, P., Braibant, G., Devolvé, P. y Genevois, B. (2017). “Las Grandes Sentencias de la Jurisprudencia Administrativa”. Traducción a la lengua española de la 21ª Edición en francés. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Morón, J. C. (2018). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. (13ra ed.). Gaceta Jurídica.
- Molina, A. (2001). Los principios del procedimiento administrativo general: fundamentos, alcances e importancia. *Derecho & Sociedad*, (17), 258-268.
- Molina, A. (2017, 26 de febrero). Algunos apuntes en torno a la reciente modificación de la Ley del Procedimiento Administrativo General en el Perú. <https://polemos.pe/apuntes-torno-la-reciente-modificacion-la-ley-del-procedimiento-administrativo-general-peru/>
- Muñoz, S. (2015). Tratado de Derecho Administrativo y de Derecho Público General. Tomo XIV. En *La Actividad Regulatoria de la Administración*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Pizzorusso, A. (1984). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Ramos, C. (2018). *La letra de la ley: Historia de las Constituciones en el Perú*. Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.
- Schmitt-Assmann, E. (2003). *Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Editorial Marcial Pons e Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Zagrebelsky, G., Marcenò, V. y Pallante, F. (2018). *Manual de Derecho Constitucional*. Zela Grupo Editorial.