

# Manual de Derecho Administrativo

José María Pacori Cari

- Doctrina
- Casos prácticos resueltos y propuestos
- Cuadros comparativos y esquemas de resúmenes
- Jurisprudencia administrativa
- Modelos de reglamentos, resoluciones y escritos

**UBI LEX**  
ASESORES

## **José María Pacori Cari**

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú. Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú.

# **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Doctrina

Casos prácticos resueltos y propuestos

Cuadros comparativos y esquemas de resúmenes

Jurisprudencia administrativa

Modelos de Reglamentos, resoluciones y escritos



# ÍNDICE GENERAL

Presentación.....	9
Introducción al derecho administrativo.....	13
1. Estado.....	14
2. Funciones estatales.....	14
3. ¿Qué es la administración pública?.....	16
4. ¿Qué es el derecho administrativo?.....	16
5. Ubicación del derecho administrativo.....	17
6. Principios del derecho administrativo.....	18
7. Fuentes del derecho administrativo.....	18
8. Relación con otras ramas del derecho.....	19
9. Organización administrativa.....	21
10. Acto administrativo.....	23
11. Procedimiento administrativo.....	26
12. Silencio administrativo.....	27
13. Contratación pública.....	28
14. Patrimonio público.....	29
15. Empleo público.....	30
16. Servicio público.....	32
17. Limitación de derechos.....	33
18. Responsabilidad administrativa.....	34
19. Responsabilidad disciplinaria.....	36
20. Proceso contencioso administrativo.....	36
Referencias.....	38
1. Jurisprudencia sobre la teoría general del derecho administrativo.....	44
Cuestionario.....	45
Caso práctico.....	45

# PARTE I GENERALIDADES

## CAPÍTULO I

### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO

1.	¿Qué es la administración pública? .....	50
2.	Poderes de la administración pública.....	51
3.	Discrecionalidad .....	55
4.	¿Quién es el administrado?.....	59
5.	¿Qué es el derecho administrativo?.....	60
6.	Relaciones jurídicas administrativas.....	61
7.	Situaciones jurídicas en el derecho administrativo .....	63
8.	Importancia del derecho administrativo .....	66
9.	Interpretación de las normas administrativas .....	67
10.	Moralidad administrativa .....	75
11.	El abogado en la administración pública .....	75
12.	El derecho administrativo en los Estados Unidos de Norteamérica.....	78
13.	Gobierno electrónico .....	80
	Referencias.....	85
2.	Jurisprudencia sobre la administración pública .....	91
	Cuestionario .....	92
	Caso práctico.....	92

## CAPÍTULO II

### PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1.	Principio de legalidad.....	94
2.	Principio de interés público .....	97
3.	Principio de buena administración.....	97
	3.1. Principio de eficiencia.....	98
	3.2. Principio de eficacia.....	98
4.	Principio de autotutela.....	99
5.	Principio de subsidiariedad .....	100
6.	Principio de adecuación.....	102
7.	Principio de diferenciación .....	102
8.	Principio de publicidad y transparencia.....	103
	8.1. Principio de publicidad .....	103
	8.2. Principio de transparencia.....	104

## ÍNDICE GENERAL

9.	Principio de prevención.....	105
10.	Principio de precaución.....	105
11.	Principio de proporcionalidad.....	106
12.	Principio de impersonalidad.....	107
13.	Principio de imparcialidad.....	109
14.	Principio de responsabilidad.....	111
15.	Principio de control jurisdiccional.....	111
16.	Principio de verdad material.....	112
17.	Principio de buena fe.....	112
18.	Principio de informalismo.....	113
19.	Principio de impulso de oficio.....	114
20.	Principio de gratuidad.....	114
	Conclusión.....	114
	Referencias.....	114
3.	Jurisprudencia sobre los principios del derecho administrativo.....	121
	Cuestionario.....	123
	Caso practico.....	123

## PARTE II DERECHO ADMINISTRATIVO SUSTANTIVO

---

### CAPÍTULO I ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1.	Administración pública.....	128
2.	Principios de la organización administrativa.....	129
3.	¿Qué es la organización administrativa?.....	130
	3.1. Administración directa.....	131
	3.2. Administración indirecta.....	132
4.	Formas de organización de la administración pública.....	137
5.	Estructura orgánica y funcional.....	140
6.	Niveles organizacionales.....	141
7.	Sistemas en la organización administrativa.....	142
8.	Entidades públicas.....	143
9.	Órganos públicos.....	149
	9.1. Teoría de la imputación volitiva.....	150
	9.2. Clasificación de los órganos públicos.....	150
	9.3. Competencias públicas.....	153
10.	Agentes públicos.....	155

<b>1. Modelo de reglamento de organización y funciones</b>	
Reglamento de organización y funciones de un Ministerio .....	156
Referencias.....	157
4. Jurisprudencia sobre la organización administrativa .....	162
Cuestionario .....	163
Caso práctico.....	163

## CAPÍTULO II

### LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1. ¿Qué es el servicio público?.....	166
2. Elementos para considerar un servicio como público.....	167
3. Diferencias del servicio público con otras instituciones .....	169
4. Principios aplicables a la prestación del servicio público .....	169
5. Clasificación de servicio público.....	173
6. Formas de delegación de los servicios públicos .....	175
6.1. Permiso.....	175
<b>1. Modelo de resolución de permiso</b>	
Resolución Directoral N° 514-2014-MTC/12 .....	176
6.2. Autorización.....	177
<b>2. Modelo de resolución de autorización</b>	
Resolución Sub-Gerencial N°3156-2021-MDJH-SGAT .....	178
6.3. Licencias .....	179
<b>3. Modelo de resolución de licencia de funcionamiento</b>	
Resolución de Gerencia Municipal N° 143-2020-MPSM/GM.....	179
6.4. Concesión .....	181
<b>4. Modelo de estructura de contrato de concesión</b>	
Contrato de concesión .....	182
7. Asociaciones público-privadas.....	185
8. Organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos .....	186
Referencias.....	188
5. Jurisprudencia sobre los servicios públicos.....	192
Cuestionario .....	194
Caso práctico.....	194

## CAPÍTULO III

### LIMITACIONES A LOS DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS

1. Poder de policía .....	196
1.1. ¿Qué es el poder de policía? .....	196

## ÍNDICE GENERAL

1.2. Fundamentación del poder de policía.....	198
1.3. Importancia del poder de policía .....	198
1.4. Clasificación del poder de policía .....	199
1.5. Características .....	200
1.6. Límites a las libertades personales de tránsito .....	201
1.7. Policía Nacional del Perú .....	204
2. Intervención estatal en la propiedad privada .....	207
2.1. Intervención restrictiva.....	207
2.2. Intervención supresora .....	210
3. Servidumbre administrativa.....	211
3.1. ¿Qué es la servidumbre administrativa?.....	211
3.2. Limitación administrativa.....	212
3.3. Indemnización.....	213
3.4. Principios fundamentales.....	213
3.5. Clasificación de las servidumbres administrativas .....	214
4. Expropiación.....	216
4.1. ¿Qué es la expropiación?.....	216
4.2. Principios del proceso de expropiación.....	218
4.3. Sujetos intervinientes .....	218
4.4. Requisitos de la expropiación.....	219
4.5. Clases de expropiación .....	222
4.6. Procedimiento expropiatorio.....	223
Referencias.....	227
6. Jurisprudencia sobre las limitaciones de derechos .....	234
Cuestionario .....	235
Caso práctico.....	235

## CAPÍTULO IV PATRIMONIO PÚBLICO

1. ¿Qué es el patrimonio del estado? .....	238
2. ¿Qué son los bienes públicos?.....	240
3. Clasificación de los bienes públicos .....	241
4. Afectación y desafectación.....	244
<b>1. Modelo de resolución de desafectación de un bien estatal</b>	
Resolución 0095-2021/SBN-DGPE-SDDI .....	245
5. Características de los bienes públicos .....	248
6. Principios relativos a los bienes y derechos de dominio público .....	249
7. Predios estatales .....	250
7.1. Clasificación de los predios estatales.....	251

7.2. Actuaciones de gestión de los predios estatales.....	251
<b>2. Modelo de resolución de primera inscripción de dominio a favor del estado</b>	
Resolución 0865-2017/SBN-DGPE-SDAPE.....	252
8. Recursos naturales.....	259
9. Patrimonio cultural de la nación.....	261
10. Concesiones.....	264
Referencias.....	264
7. Jurisprudencia sobre el patrimonio público.....	267
Cuestionario.....	269
Caso práctico.....	269

## CAPÍTULO V

### EMPLEO PÚBLICO

1. ¿Qué es el empleo público?.....	271
2. Fuentes del empleo público.....	276
3. Principios fundamentales del empleo público.....	279
3.1. El interés general en el empleo público.....	280
3.2. Principios del empleo público.....	281
3.3. Principios de la ley del servicio civil.....	283
3.4. Principios especiales del empleo público.....	288
4. Teorías de la vinculación del servidor público con el estado.....	290
<b>1. Modelo de resolución de nombramiento en el régimen laboral público</b>	
Resolución de Alcaldía N° 168-2015-MOP.....	292
<b>2. Modelo de contrato permanente de servidor público</b>	
Contrato N° 0008-2011-MDS.....	294
5. El concurso público de méritos.....	295
5.1. Principios de los procesos de selección de personal.....	296
5.2. Proceso de selección.....	297
5.3. Concursos públicos.....	297
5.4. Etapas del concurso público de méritos.....	298
5.5. Cualidades del servidor público.....	301
5.6. Nulidad por afectación del interés público.....	301
<b>3. Modelo de estructura de las bases para la contratación de personal bajo el régimen laboral del decreto legislativo 276</b>	
Bases para la Contratación Temporal de Personal Asistencial bajo el Régimen del Decreto Legislativo 276.....	302
Referencias.....	302
8. Jurisprudencia sobre el empleo público.....	307
Cuestionario.....	308
Caso práctico.....	308



**CAPÍTULO VI**  
**LAS EMPRESAS PÚBLICAS**

1.	¿Qué es la empresa pública?.....	310
2.	Diferencia entre empresas públicas y entidades públicas.....	311
3.	Características de la empresa pública.....	311
4.	Finalidad de las empresas públicas.....	312
5.	Régimen legal de las empresas públicas.....	312
6.	Sistemas administrativos del estado.....	313
7.	Preceptos orientadores de la gestión empresarial pública.....	313
8.	Principios generales.....	315
9.	Razones por las que el estado reemplaza a los empresarios privados.....	316
10.	Argumentos a favor de las empresas públicas.....	317
11.	Argumentos en contra de las empresas públicas.....	318
12.	Formas en que se desarrolla la actividad empresarial del estado.....	318
13.	Empresas públicas según niveles de gobierno.....	321
14.	Aspectos económicos de la actividad empresarial del estado.....	322
15.	Principales órganos de las empresas públicas.....	325
16.	Administración del talento humano de las empresas públicas.....	327
17.	Solución de controversias patrimoniales.....	329
18.	Transparencia y acceso a la información pública.....	330
19.	Nacionalización, estatización y privatización.....	330
20.	Legislación especial.....	332
21.	Caso práctico de creación legal de una empresa estatal.....	338
	<b>1. Modelo de estatuto social de una empresa pública municipal.....</b>	<b>344</b>
	Referencias.....	361
9.	Jurisprudencia sobre las empresas públicas.....	365
	Cuestionario.....	366
	Caso práctico.....	366

**PARTE III**  
**DERECHO ADMINISTRATIVO ADJETIVO**

**CAPÍTULO I**  
**ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

1.	Tipología de los actos estatales.....	369
2.	Actos de gobierno.....	375
3.	Teoría de las actuaciones administrativas.....	378

4.	Reglamentos administrativos.....	382
5.	Acto administrativo .....	386
6.	Motivos y motivación del acto administrativo .....	390
7.	Acciones administrativas <i>ultra vires</i> .....	393
8.	Resolución administrativa .....	396
9.	Causales de nulidad el acto administrativo .....	399
10.	Causales de anulación o conservación del acto administrativo.....	406
	<b>1. Modelo de resolución de enmienda de oficio</b>	
	Resolución Directoral Nro. (...).....	418
	<b>2. Modelo de resolución de conservación del acto administrativo</b>	
	Resolución ministerial Nro. (...) .....	419
11.	Cosa juzgada administrativa .....	420
	Referencias.....	424
10.	Jurisprudencia sobre los actos de la administración pública .....	435
	Cuestionario.....	436
	Caso práctico.....	436

## CAPÍTULO II

### SILENCIO ADMINISTRATIVO

1.	¿Qué es la inactividad de la administración pública? .....	438
2.	El silencio administrativo .....	440
3.	Silencio administrativo positivo .....	446
	<b>1. Modelo de declaración jurada de silencio administrativo positivo .....</b>	455
4.	Silencio administrativo negativo .....	455
	<b>2. Modelo de recurso administrativo de reconsideración en contra del silencio negativo a una solicitud .....</b>	465
	<b>3. Modelo de recurso administrativo de apelación que impugna el silencio negativo a la solicitud administrativa .....</b>	466
5.	Efectos del silencio administrativo .....	467
	<b>4. Modelo de demanda en contra del silencio administrativo negativo que desestima un recurso administrativo de apelación .....</b>	471
	<b>5. Modelo de demanda contencioso administrativa de cumplimiento de silencio positivo (resolución ficta) .....</b>	473
6.	Problemas actuales del silencio administrativo .....	475
	Referencias.....	481
11.	Jurisprudencia sobre el silencio administrativo .....	488
	Cuestionario.....	490
	Caso práctico.....	490

**CAPÍTULO III**

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

1.	Principios del procedimiento administrativo.....	492
2.	Acto administrativo.....	496
	<b>1. Modelo de acto administrativo</b>	
	Resolución Suprema 057-2020-IN.....	497
	2.1. Requisitos de validez de los actos administrativos.....	497
	2.2. Nulidad de los actos administrativos.....	499
	2.3. Eficacia del acto administrativo.....	501
3.	Procedimiento administrativo.....	504
	3.1. Sujetos del procedimiento.....	505
	3.2. Iniciación del procedimiento.....	508
	<b>2. Modelo de denuncia administrativa.....</b>	<b>510</b>
	<b>3. Modelo de solicitud administrativa.....</b>	<b>516</b>
	3.3. Instrucción del procedimiento.....	516
	3.4. Fin del procedimiento.....	520
	3.5. Ejecución de resoluciones.....	522
4.	Silencio administrativo.....	524
	4.1. Calificación de procedimientos administrativos.....	525
	4.2. Procedimiento de aprobación automática.....	525
	4.3. Procedimiento de evaluación previa con silencio positivo.....	526
	4.4. Procedimientos de evaluación previa con silencio negativo.....	527
	4.5. Plazo máximo del procedimiento administrativo de evaluación previa.....	528
5.	Revisión de oficio.....	528
	5.1. Rectificación de errores.....	528
	<b>4. Modelo de resolución de rectificación de errores</b>	
	Resolución administrativa 066-2018-FMP/CE/SG.....	529
	5.2. Nulidad de oficio.....	529
	<b>5. Modelo de resolución de declaración de nulidad de oficio</b>	
	Resolución de alcaldía N° 572-2019-A/MDSJL.....	531
	5.3. Revocación.....	532
	<b>6. Modelo de resolución de revocación de acto administrativo</b>	
	Resolución de gerencia municipal No 071 -2018-GM-MDLP.....	534
6.	Recursos administrativos.....	535
	6.1. Queja por defectos de tramitación.....	535
	6.2. Facultad de contradicción.....	536
	6.3. Agotamiento de la vía administrativa.....	538
	Referencias.....	539
12.	Jurisprudencia sobre el procedimiento administrativo general.....	546

Cuestionario.....	548
Caso práctico.....	548

## CAPÍTULO IV

### CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. Finalidad de lo contencioso administrativo.....	550
2. Principios de lo contencioso administrativo.....	551
3. Objeto del proceso contencioso administrativo.....	554
3.1. Actuaciones impugnables.....	555
3.2. Pretensiones contenciosas administrativas.....	558
<b>1. Modelo de demanda contencioso administrativa de nulidad de actos administrativos</b> .....	562
4. Sujetos del proceso contencioso administrativo.....	564
4.1. Competencia.....	564
4.2. Partes del proceso.....	567
5. Desarrollo del proceso.....	571
5.1. Admisibilidad y procedencia de la demanda.....	572
5.2. Agotamiento de la vía administrativa.....	576
5.3. Excepciones al agotamiento de la vía administrativa.....	578
5.4. Requisitos especiales de admisibilidad.....	580
5.5. Improcedencia de la demanda.....	583
6. Vía procedimental.....	586
6.1. Procedimiento urgente.....	586
6.2. Procedimiento ordinario.....	588
7. Medios probatorios.....	591
8. Medios impugnatorios.....	594
<b>2. Modelo de recurso de apelación de sentencia en proceso contencioso administrativo</b> .....	598
<b>3. Modelo de recurso de casación en proceso contencioso administrativo</b> .....	600
9. Medidas cautelares.....	602
<b>4. Modelo de solicitud de medida cautelar de no innovar</b> .....	605
<b>5. Modelo de solicitud de medida cautelar de innovar</b> .....	607
10. Sentencia.....	609
Referencias.....	611
13. Jurisprudencia sobre lo contencioso administrativo.....	618
Cuestionario.....	619
Caso práctico.....	619

**CAPÍTULO V**  
**CONTRATACIÓN PÚBLICA**

1.	¿Qué son los contratos de la administración pública? .....	622
1.1.	Contratos civiles y contratos administrativos.....	624
1.2.	Principios de la contratación administrativa.....	626
1.3.	Libertad de concurrencia en la contratación pública.....	627
1.4.	Requisitos de los contratos administrativos.....	630
1.5.	Prerrogativas de la administración pública.....	631
1.6.	Procedimientos administrativos de contratación.....	635
1.7.	Tipos de contratos administrativos.....	638
	<b>1. Modelo de contrato administrativo</b>	
	Contrato de adquisición de software.....	639
2.	Contrato de concesión pública.....	639
2.1.	Especies de concesión.....	640
2.3.	Objetivos de la concesión.....	641
2.4.	Características de la concesión.....	641
	<b>2. Modelo de contrato de concesión de obra pública</b>	
	Contrato de concesión para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de las obras hidráulicas mayores del proyecto Chavimochic.....	642
	Referencias.....	645
14.	Jurisprudencia sobre la contratación pública.....	648
	Cuestionario.....	649
	Caso práctico.....	649

**CAPÍTULO VI**  
**RESPONSABILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

1.	Principios de la potestad sancionadora administrativa.....	652
2.	Procedimiento administrativo sancionador.....	663
2.1.	Denuncia.....	664
	<b>1. Modelo de denuncia por la comisión de infracción al servicio militar.....</b>	664
2.2.	Acciones preliminares o instrucción preliminar.....	665
2.3.	Autoridades del procedimiento administrativo sancionador.....	665
2.4.	Etapas del procedimiento administrativo sancionador.....	666
	<b>2. Modelo de resolución de imputación de cargos</b>	
	Resolución Nro. (...) -2022- (...).....	668
	<b>3. Modelo de descargos en el procedimiento administrativo sancionador.....</b>	669
	<b>4. Modelo de informe final de instrucción</b>	
	Informe Nro. (...) -2022- (...).....	672

<b>5. Modelo de solicitud de informe oral en procedimiento sancionador</b> .....	673
2.5. Infracciones .....	674
2.6. Sanciones administrativas .....	675
2.7. Agravantes de responsabilidad administrativa .....	677
2.8. Atenuantes de responsabilidad administrativa .....	677
2.9. Eximentes de responsabilidad por infracciones .....	677
2.10. Medidas administrativas .....	678
2.11. Recursos administrativos .....	680
2.12. Caducidad .....	681
<b>6. Modelo de solicitud de caducidad del procedimiento sancionador</b> .....	682
2.13. Prescripción .....	682
<b>7. Modelo de solicitud de prescripción en procedimiento sancionador</b> .....	683
3. Responsabilidad por la función pública .....	684
3.1. Responsabilidad jurídica .....	685
3.2. Responsabilidad política .....	691
3.3. Responsabilidad moral .....	695
4. Responsabilidad administrativa de los servidores públicos .....	695
5. Principios del poder punitivo aplicables a los servidores públicos .....	698
6. Responsabilidad patrimonial de la administración pública .....	701
Referencias .....	709
15. Jurisprudencia sobre la responsabilidad administrativa .....	716
Cuestionario .....	717
Caso práctico .....	717