



## INFORME DE ADJUNTÍA N° 001 -2019-DP/AAE

### Opinión sobre inimpugnabilidad de los actos de administración interna y la improcedencia de la aplicación de la técnica del silencio administrativo al derecho de petición

#### I. Antecedentes

Mediante Memorando 119-2019-DP/OD-LIMA la Oficina Defensorial de Lima pone en conocimiento de la Adjuntía para la Administración Estatal la respuesta brindada por la Dirección de Recursos Humanos de la Policía Nacional del Perú - DIRREHUM sobre la demora incurrida al resolver el recurso de apelación planteado contra la denegatoria del pedido de reasignación presentado por el SS PNP Alberto Huamán Pizango.

De la revisión del Informe 12-2019-DIRREHUM-PNP/DIVMOREHUM-DEPSUBPC emitido por la DIRREHUM, se advierten dos afirmaciones aparentemente contradictorias que motivan la consulta de la Oficina Defensorial de Lima. La primera sería que para la DIRREHUM las reasignaciones del personal configuran actos de administración interna de carácter discrecional. En este sentido, la segunda afirmación consistiría en que, para la DIRREHUM, los pedidos formulados en esta materia encajarían en el genérico derecho de petición, el cual se tramitaría en un procedimiento de evaluación previa y al que le resultaría aplicable la técnica del silencio administrativo a efecto de tener por agotada la vía administrativa.

#### II. Análisis

##### 1. Los desplazamientos de personal como facultad del empleador –*ius variandi*- y su lógica consideración como actos de administración interna

##### 1.1. El *ius variandi* (facultad) del empleador de modificar aspectos de la relación del trabajo

Hoy en día, la regulación de las relaciones laborales en el sector público se ha acercado en cierto modo, al derecho laboral privado, ya que el objeto de regulación es fundamentalmente el mismo: el trabajo humano por cuenta ajena.<sup>1</sup>

De modo general, se puede señalar que la rama del derecho laboral no registra antecedentes de la existencia de “un derecho de los trabajadores a solicitar el cambio de lugar de trabajo”. Por el contrario, sí se reconoce la facultad del empleador de modificar algunas condiciones de la relación de trabajo, a la cual se le conoce como *ius variandi*, la cual incluye la facultad de variar el lugar de la prestación del servicio.<sup>2</sup> La discusión sobre esta facultad, por lo general, busca garantizar que en su ejercicio

<sup>1</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho de la función pública*, Séptima edición, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 17-19.

<sup>2</sup> ARCE ORTIZ, Elmer, *Derecho Individual del Trabajo en el Perú: Desafíos y deficiencias*, Primera edición, Palestra Editores, Lima, 2008, pp. 456 y siguientes.

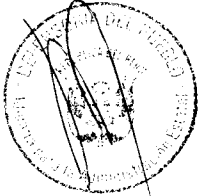


**DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

se respeten algunos principios constitucionales básicos como el de interdicción de la arbitrariedad o el de razonabilidad.

Así, la facultad de modificar el lugar de trabajo puede ser asimilada al rubro genérico de “facultades de auto organización” de un empleador, también conocidas como potestades internas, domésticas o de administración. Justamente, aunque de modo referencial, se puede hacer notar que en el caso del sector público peruano, los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo 54-2018-PCM, definen a las funciones de administración interna de las entidades públicas como “[e]l conjunto de acciones relacionadas con actividades relacionadas al planeamiento, presupuesto, abastecimiento, contabilidad, tesorería, recursos humanos, asesoría jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales, entre otros”. Dichas actividades, por lo general, se encuentran reguladas por los Sistemas Administrativos contemplados en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

## 1.2. La categoría de los actos de administración interna



En reconocimiento de las facultades de organización de las entidades, el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante LPAG) recoge la categoría de los actos de administración interna, destinados precisamente “a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios” (artículo 1.2.1). De este modo, los diferencia de los actos administrativos, los cuales están destinados “a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta” (artículo 1.1).

Acorde con lo señalado por la LPAG, comúnmente se acepta que el factor crucial de diferenciación entre los actos administrativos y los actos de administración interna es el ámbito en el cual surten efectos, los primeros lo hacen, únicamente, al interior de la entidad y los segundos se proyectan al exterior de la misma.

Teniendo en cuenta que los actos de administración interna están destinados básicamente a la organización de la entidad y no a afectar a terceros que ocupan la posición de administrados o interesados (es decir al exterior o más allá de la propia organización), la LPAG ha determinado que no requerirán de las mismas formalidades de los actos administrativos (artículo 7 de la LPAG),<sup>3</sup> precisándose que “[e]stos actos son regulados por cada entidad, con sujeción a las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, y de aquellas normas que expresamente así lo establezcan” (artículo 1.2.1). En esta misma lógica, de modo generalizado la doctrina

<sup>3</sup> El artículo 7 de la LPAG señala:

“7.1 Los actos de administración interna se orientan a la eficacia y eficiencia de los servicios y a los fines permanentes de las entidades. Son emitidos por el órgano competente, su objeto debe ser física y jurídicamente posible, su motivación es facultativa cuando los superiores jerárquicos impartan las órdenes a sus subalternos en la forma legalmente prevista.

El régimen de eficacia anticipada de los actos administrativos previsto en el artículo 17 es susceptible de ser aplicado a los actos de administración interna, siempre que no se violen normas de orden público ni afecte a terceros.

7.2 Las decisiones internas de mero trámite, pueden impartirse verbalmente por el órgano competente, en cuyo caso el órgano inferior que las reciba las documentará por escrito y comunicará de inmediato, indicando la autoridad de quien procede mediante la fórmula, “Por orden de ...”



**DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

entiende que los actos de administración interna no pueden ser objeto de impugnación.<sup>4</sup>

Esta diferenciación entre actos administrativos y actos de administración interna que pareciera meridianamente clara, se oscurece cuando los actos de la administración tienen por destinatarios a sus trabajadores, los cuales forman parte de su organización.

Así, por ejemplo, CASSAGNE señala que los actos de administración interna no están protegidos por el “*principio de la estabilidad del acto administrativo*” y no son recurribles. Sin embargo, sobre este última “regla” precisa algunas excepciones, expresando, por ejemplo, que “[e]n determinados casos, se admite que el funcionario o empleado público pueda deducir recursos en sede administrativa, impugnando por razones de ilegitimidad los actos internos que agravien su status jurídico, situación en la cual el agente público no actúa como órgano del Estado sino como persona física”.<sup>5</sup>

De modo divergente, MORÓN URBINA señala que “*Un caso fronterizo es el de los actos sancionadores sobre los funcionarios y servidores públicos. La Comisión fue del sentir unánime, que tales situaciones se debían considerar actos administrativos y no como actos de administración, atendiendo a que si bien integran la Administración, poseen derechos e intereses específicos que pueden ser afectados mediante estos actos*” (Subrayado agregado).<sup>6</sup>

Anotando los peligros existentes en esta materia el autor nacional ha manifestado que “(…) *debe tenerse en cuenta la práctica perversa de algunas autoridades para recubrir bajo la forma de actos de administración a verdaderos actos administrativos, creyendo que bajo esta forma evaden el control jurídico a sus despropósitos* (...)”.<sup>7</sup>

Desde la Adjuntía para la Administración Estatal, propugnamos que más allá de las definiciones teóricas y legales, lo relevante para determinar si estamos ante un acto administrativo o un acto de administración interna son los efectos jurídicos que dichos actos producen sobre los derechos, obligaciones o intereses de las personas y no únicamente si los efectos del acto se producen hacia el “exterior” de la organización de una entidad.

Así, existen actos de las entidades públicas que pueden ser considerados actos de administración interna por estar dirigidos a auto organizarse, pero que a la vez se configuran en actos administrativos debido a que afectan los derechos, obligaciones o intereses de personas concretas (distintas a la persona jurídica que los emite): es el caso de sus trabajadores/as. De este modo, al encajar en la definición legal del acto

<sup>4</sup> En este sentido, MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo I, Gaceta Jurídica, Lima, 2017, p. 243; CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Palestra, Lima, 2017, pp. 608-609.

<sup>5</sup> CASSAGNE, *Op. Cit.*, pp. 608-609.

<sup>6</sup> MORÓN URBINA, *Op. Cit.*, p. 244.

<sup>7</sup> *Ibidem*, 243.



**DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

administrativo y cumplir con las condiciones previstas en el artículo 217 de la LPAG (por lo general, tratarse de actos definitivos) podrán ser objeto impugnación o contradicción en la vía administrativa.

Debe resaltarse que incluso en el ordenamiento jurídico alemán, de donde provendría nuestra distinción normativa entre actos administrativos y actos de administración interna, se admite que:

*“(...) tiene efectos externos, y debe ser considerada, por tanto, como un acto administrativo (...) la orden que afecta al círculo de derechos y obligaciones personales del funcionario o autoridad a la que se dirige, esto es, no sólo cuando tiene que ver con sus derechos y posiciones jurídicas dentro de la relación de servicio, sino cuando actúa en el ámbito de su esfera jurídica general, como sería el caso de una orden que se impusiera una conducta que fuera más allá de sus obligaciones legales”.<sup>8</sup>*

### **1.3. Precisiones necesarias sobre los intereses que legitiman o sustentan la posición jurídica de administrado**

Se ha señalado que los actos administrativos se definen por estar destinados “a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados (,,)”. Justamente, en base a esta definición “[s]e consideran administrados respecto de algún procedimiento administrativo concreto:

1. *Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*
2. *Aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, posean derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse”* (artículo 62 de la LPAG).

Es decir que, es administrado tanto aquel que inicia un procedimiento administrativo, como aquel que tenga a bien participar en el mismo debido a que la decisión final pueda afectar sus derechos, obligaciones o intereses legítimos.

Las nociones de lo que se entiende por “derechos” y “obligaciones” a efecto de determinar si nos encontramos ante un acto administrativo o un administrado resultan bastante claras, sin embargo, en la legislación peruana, la figura del “interés legítimo” no lo es tanto, por lo que resulta pertinente brindarle una mayor atención..

En este orden de ideas, es necesario hacer notar que el artículo 120.2 de la LPAG, respecto de la facultad de contradicción del administrado, precisa que: “Para que el

<sup>8</sup> BACHOF, Otto, “Verwaltungsakt und innerdienstliche Weisung”, en: *Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit. Festschrift für Herrn Geheimrat Professor Dr. Wilhelm Laforet anlässlich seines 75. Geburtstages*, Band 3, Isar, München, 1952, págs. 285 y siguientes, citado por BOCANEGRA SIERRA, Raúl, *Lecciones sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 2002, p. 36.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO

*interés pueda justificar la titularidad del administrado, debe ser legítimo, personal, actual y probado. El interés puede ser material o moral”.*

Esta última precisión legal resulta pertinente pues pone énfasis en que no basta ostentar un simple interés para pertenecer a la categoría de “administrado” o sustentar que estamos frente a un “acto administrativo”, sino que se requiere de un interés cualificado o legítimo. Adicionalmente, el citado artículo 120.2 de la LPAG adiciona expresamente características que, por lo general, la doctrina y jurisprudencia extranjera atribuyen al referido “interés legítimo”, que consisten en: ser personal –y no general-, actual –mas no hipotético- y probado –es decir, que la carga de la prueba de su existencia recae en el propio interesado-.

Sin embargo, aun conociendo estos atributos necesarios del interés legítimo no se tiene una aproximación clara de su significado. Así, con la finalidad, de contar con un concepto operativo de lo que se entiende por “*interés legítimo*”, de modo ilustrativo acogemos las palabras de Miguel SÁNCHEZ MORÓN quién, a la luz de la Ley 30 de 1992 española, que es de donde provendría la redacción del citado artículo 62<sup>9</sup> de la LPAG, afirma que:

*“El interés legítimo es pues, en sustancia, la situación en que se encuentra una persona en relación a una determinada actuación administrativa, de cualquier tipo -aprobación de un reglamento o un plan, adopción de un acto administrativo, adjudicación de un contrato, incluso una falta de actividad o una actuación en vía de hecho-, ante la que carece de un derecho subjetivo de naturaleza sustancial para que la Administración haga algo o se abstenga, pero de la que puede derivarle un beneficio o un perjuicio. Esta situación no está contemplada previamente en ninguna norma jurídica, a diferencia de los derechos subjetivos típicos, sino que se constata con ocasión de cada actuación concreta. No hay intereses legítimos en abstracto sino en relación a un determinado asunto”<sup>10</sup> (Subrayado agregado).*

Precisa el autor que:

*“Puesto que en cualquier caso la Administración ha de someterse a la ley y al Derecho en toda su actuación, la titularidad de esos intereses faculta a quienes*

<sup>9</sup> El artículo 31 de la Ley 30 de 1992, derogada por la Ley 39 de 2015, señalaba:

“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento”.

Dicho contenido ha sido reproducido en el artículo 4 de la Ley 39 de 2015

<sup>10</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo: Parte General*, Octava edición, Tecnos, Madrid, 2012, p. 453.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO

*los ostentan a exigir de la Administración el cumplimiento estricto de la legalidad objetiva (...)*.<sup>11</sup>

Dicho de otro modo, el interés legítimo se configura a través de la conjunción de: 1) la existencia o identificación de una actuación u omisión debida por parte de la Administración Pública, producto de su vinculación formal al íntegro del ordenamiento jurídico -por ejemplo, que la decisión sobre el otorgamiento de licencias de construcción sea adoptada por el órgano competente o siguiendo el procedimiento establecido- y; 2) la obtención de un beneficio o un perjuicio derivado de dicha actuación u omisión debida -por ejemplo, cuando la Administración decide otorgar una licencia a una empresa para construir un gran centro comercial y a los pequeños comerciantes de la localidad se les podrían originar pérdidas de beneficios por la competencia de una gran superficie comercial-.<sup>12</sup>

La acreditación del interés legítimo habilitará a una persona concreta, en un caso específico, a iniciar o participar en un procedimiento administrativo para exigir el sometimiento de la Administración Pública a la legalidad vigente.

Dicha categoría cobra relevancia ya que permite concretizar el cambio del paradigma asentado en el ejercicio de funciones de algunos operadores jurídicos administrativos y jurisdiccionales, al determinar la existencia de un acto administrativo o de un administrado únicamente en función a la existencia de derechos subjetivos u obligaciones, predeterminados claramente por el derecho positivo, es decir desde un punto de vista estático.

Dicho cambio de esquema, permitirá la extensión efectiva de las garantías del procedimiento administrativo y del acto administrativo a un número mayor de personas: aquellos que poseen un interés legítimo que pueda verse involucrado en un procedimiento o acto incoado por la Administración Pública; el cual deberá ser valorado por la autoridad en cada caso, es decir desde una punto de vista dinámico.

Consideraciones de este tipo revisten tal relevancia que el artículo 193 y siguientes de la LPAG han llegado a recoger positivamente el denominado principio de *Administración Abierta* al establecer que:

*“Las normas administrativas prevén la convocatoria a una audiencia pública, como formalidad esencial para la participación efectiva de terceros, cuando el acto al que conduzca el procedimiento administrativo sea susceptible de afectar derechos o intereses cuya titularidad corresponda a personas indeterminadas, tales como en materia medio ambiental (...); o cuando el pronunciamiento sobre autorizaciones, licencias o permisos que el acto habilite incida directamente sobre servicios públicos”.*

<sup>11</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho Administrativo*, Cit., p. 452.

<sup>12</sup> Ejemplo tomado de SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho Administrativo*, Cit., p. 452.



**DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

De este modo, lo que en algunos países extranjeros es aún una construcción de las diversas teorías existentes sobre el *Buen Gobierno*, en nuestro ordenamiento jurídico la exigencia moderna de una *Administración Abierta* es un mandato jurídico exigible directamente -bajo sanción de nulidad-, que obliga a las entidades públicas a favorecer la participación de las personas en los diversos procedimientos que lleva a cabo, ya sea como meros interesados, interesados cualificados o como titulares de derechos y obligaciones.

En la medida que estos principios y reglas se cumplan, la legitimidad de la actuación del Estado será mayor; lo cual permitirá superar el descrédito actual de la Administración Pública y facilitará el manejo de la cada vez más compleja realidad social. A decir de Juli PONCE SOLÉ:

*"(...) es básica la garantía por parte de la administración que todos los intereses relevantes están presentes y que nadie es omitido. En definitiva (...) la igualdad en la participación se convierte en una de las igualdades positivas más importantes en la vida moderna, ante la dificultad de saber en cada caso cuáles son los intereses generales a servir.*

*Esta tarea administrativa de garantía de la igualdad participativa es primordial en garantía de la objetividad y por lo tanto de la buena administración, así como de la buena gobernanza. Se trata de una tarea proactiva, que se tiene que entender como una prestación pública importante, vinculada a la igualdad efectiva".<sup>13</sup>*

#### **1.4. La inexistencia en el caso concreto de una vulneración de derechos**

En el caso concreto, se puede advertir que ni el Decreto Legislativo 1149, ni su reglamento han consagrado derecho alguno a la reasignación o al cambio de colocación del personal policial (en general), por lo que no se puede señalar que exista una afectación de derechos en perjuicio del SS PNP Alberto Huamán Pizango y que, por lo tanto, permita advertir la existencia de un acto administrativo, que, eventualmente, pueda ser materia de contradicción por parte del referido ciudadano.<sup>14</sup> Tampoco se advierte que el SS PNP Alberto Huamán Pizango haya acreditado la vulneración de un interés legítimo.

#### **2. Las peticiones graciabiles y su no sometimiento a las técnicas de silencio administrativo e impugnación**

El artículo 2, inciso 20) de la Constitución Política del Estado, consagra el derecho fundamental de petición, como el derecho de toda persona a:

<sup>13</sup> PONCE SOLÉ, Juli, "El derecho a la buena administración y la calidad de las decisiones administrativas", en la obra colectiva *Buen gobierno y derechos humanos. Nuevas perspectivas en el derecho público para fortalecer la legitimidad democrática de la administración pública en el Perú*, Lima, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014, p. 107.

<sup>14</sup> Un caso distinto es el del personal policial que es sujeto de un cambio de colocación que le afecte de modo tangible o que resulte abiertamente injustificado, pues podría haber un derecho o interés involucrado. Por lo tanto, estaríamos ante un acto de administración interna, pero también ante un acto administrativo.



*“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 sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición”.*

El Supremo Intérprete de la Constitución ha expresado en reiteradas ocasiones que:

*“(…) el derecho de petición ha sido configurado como una facultad constitucional que se ejerce individual o colectivamente y que no se encuentra vinculado con la existencia en sí de un derecho subjetivo o de un interés legítimo que necesariamente origina la petición. (...) el derecho constitucional comparado percibe conceptualmente al derecho de petición como una solicitud de obtención de una decisión graciable; por consiguiente, sujeta a la consideración discrecional dentro de un ámbito competencial de cualquier órgano investido de autoridad pública. En esa perspectiva dicho derecho se agota con su solo ejercicio, estando la autoridad estatal competente obligada únicamente a acusar recibo y dar respuesta de las solicitudes”<sup>15</sup> (Subrayado agregado).*

El artículo 123 de la LPAG recoge este derecho al señalar que: *“Por la facultad de formular peticiones de gracia, el administrado puede solicitar al titular de la entidad competente la emisión de un acto sujeto a su discrecionalidad o a su libre apreciación, o prestación de un servicio cuando no cuenta con otro título legal específico que permita exigirlo como una petición en interés particular” (Subrayado agregado).*

El derecho de petición graciable se diferencia así de las denominadas peticiones en interés particular, pues estas últimas están destinadas a procurar la satisfacción de un *“(…) interés legítimo, obtener la declaración, el reconocimiento u otorgamiento de un derecho, la constancia de un hecho, ejercer una facultad o formular legítima oposición”*, según lo previsto en el artículo 118 de la LPAG.

En otras palabras, las peticiones de gracia no dan lugar a la emisión de actos administrativos pues no existe un derecho, obligación o interés legítimo involucrado, conforme lo exige el artículo 1.2.1 de la LPAG. Por el contrario, por su propia definición legal son las peticiones en interés particular las que dan lugar a la emisión de actos administrativos.

Dicho esto, es necesario señalar que la técnica del silencio administrativo no es aplicable a todo tipo de procedimiento administrativo, sino que conforme lo dispone el artículo 32 de la LPAG, únicamente lo es en aquellos procedimientos que *“(…) por*

<sup>15</sup> Véase las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes 1349-2011-PA/TC (F.J. 4); 2845-2009-PA/TC (F.J. 4); 1042-2002-AA/TC, 1797-2002-HD/TC (F.J. 5); 1042-2002-AA/TC.





**DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

exigencia legal, deben iniciar los administrados ante las entidades para satisfacer o ejercer sus intereses o derechos".

Dichos procedimientos, de conformidad con el artículo 29 de la LPAG deben concluir con "(...) la emisión de un acto administrativo que (...)", valga la redundancia, "(...) produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados".

En este orden de ideas, el artículo 35.4 del LPAG es bastante claro al señalar que "Los procedimientos de petición graciable y de consulta se rigen por su regulación específica". De modo tal que, al derecho de petición graciable solamente le resultarán aplicables aquellas disposiciones que la propia LPAG expresamente disponga; todo lo demás se sujetará a la regulación especial que pueda emitirse.

Una consecuencia lógica de todo lo señalado, es que al no estar involucrados intereses legítimos, obligaciones o derechos, la respuesta que la autoridad emita en atención a una petición graciable es inimpugnable, en la vía administrativa, al no cumplirse los supuestos previstos en los artículos 120.1 y 217.1 de la LPAG. Es más, el artículo 123.3 de la LPAG, señala que "[e]ste derecho se agota con su ejercicio en la vía administrativa".

HUAPAYA TAPIA precisa que: "(...) en materia del Derecho de formular peticiones graciales, previsto en el artículo 12 de la LAPG, no existe procedimiento administrativo, y por tanto, no es de aplicación el silencio administrativo".<sup>16</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y, en el mismo sentido MORÓN URBINA, señala que: "Las (...) peticiones al amparo del derecho constitucional de petición, imponen hoy a la Administración la obligación de contestación expresa (...), pero respecto de ellas no opera el silencio administrativo".<sup>17</sup>

En este sentido, en el presente caso, al no existir el derecho al cambio de colocación, la solicitud de reasignación del SS PNP Alberto Huamán Pizango, constituye una expresión del derecho de petición graciable, el mismo que se agotó con la respuesta recibida por parte de la DIRREHUM.

### III. Conclusiones

1. En la medida que los actos administrativos están destinados producir efectos jurídicos al exterior de la administración pública, se encuentran premunidos de una serie de controles y garantías, por lo que pueden ser objeto de contradicción en la vía administrativa. Por el contrario, los denominados actos de administración interna al estar dirigidos a organizar la propia entidad, se consideran inimpugnables al no afectar a terceros.

<sup>16</sup> HUAPAYA TAPIA, Ramón, *Administración Pública, Derecho Administrativo y Regulación*, Segunda edición, Ara Editores, Lima, 2013, nota al pie 38 p. 343 y p. 357 *in fine*.

<sup>17</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Duodécima edición Versión Latinoamericana, Palestra-Temis, Lima-Bogotá, 2006, p. 991. MORÓN URBINA, *Op. Cit.*, p. 620.



**DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

2. Los actos de administración interna pueden configurarse a la vez como actos administrativos, cuando al mismo tiempo que están dirigidos a organizar internamente la entidad, llegan a producir efectos en los derechos, obligaciones e intereses de las personas, categoría que incluye a sus trabajadores.
3. De este modo, en la medida que se trate de un acto administrativo, definitivo o de trámite cualificado, el acto podrá ser objeto de contradicción a través de los recursos administrativos que prevé la ley.
4. En el caso concreto, al no haberse previsto normativamente el derecho a solicitar el cambio de colocación, concluimos que en el caso del SS PNP Alberto Huamán Pizango, no se ha emitido un acto administrativo que pueda ser pasible de contradicción.
5. El derecho de petición consagrado en la Constitución Política está referido a una petición de naturaleza graciable, es decir aquella en que el ciudadano o colectivo de ciudadanos realiza un pedido que, al no encontrarse vinculado con la existencia de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, se agota con su solo ejercicio; estando la autoridad estatal competente obligada únicamente a acusar recibo y dar respuesta a la solicitud.
6. De este modo, las peticiones graciales no dan lugar al inicio de procedimientos que estén destinados a la expedición de actos administrativos, por lo que no son susceptibles de clasificación como procedimientos de aprobación automática o de evaluación previa. Siendo estos últimos los que deben ser afectados a las técnicas del silencio administrativo.
7. En el presente caso, el derecho de petición del recurrente se satisfizo al brindarse la respuesta correspondiente. El recurso de apelación presentado, debe ser calificado de oficio por la autoridad administrativa como una nueva petición graciable, por lo que merece la respuesta expresa de la entidad pública.

Lima, 21 de junio del 2019.



**JAVIER DOCUMENT PINEDO**  
Defensor Adjunto para la Administración Estatal (e)  
Defensoría del Pueblo

Jaod