

Acción administrativa por nulidad de actos lesivos y vulneración de derechos causada por el Ejecutivo

Administrative action for nullity of harmful acts and violation of rights caused by the Executive

Ação administrativa de nulidade de ato lesivo e violação de direitos causados pelo Poder Executivo

Manuel Ernesto Chirinos Soriano 
mchirinosso29@ucvvirtual.edu.pe
Universidad Cesar Vallejo. Lima Perú

<http://doi.org/10.59659/revistatribunal.v5i12.243>

Artículo recibido 7 de mayo 2025 | Aceptado 23 de junio 2025 | Publicado 1 de julio 2025

Resumen

Palabras clave:

Acción; Actos;
Administrativa; Derechos;
Ejecutivo; Lesivos;
Nulidad; Vulneración

La acción administrativa por nulidad de actos lesivos constituye un mecanismo jurídico donde se busca invalidar actos emitidos por la Administración Pública en este caso, el Poder Ejecutivo que vulneran derechos fundamentales o contravienen el ordenamiento jurídico. El objetivo es analizar la acción administrativa por nulidad de actos lesivos y vulneración de derechos causada por el ejecutivo en Perú. Fue con enfoque cuantitativo, el paradigma positivista, el tipo de investigación fue analítica-documental-bibliográfica. Como técnica de información se utilizó análisis de bibliografías y documentales. Los resultados muestran que, el recurso por lesividad constituye una figura jurídica especial mediante la cual la administración pública busca la nulidad de un acto administrativo previamente emitido, alegando que dicho acto resulta perjudicial para el interés general. Se concluye que, el recurso por lesividad se configura como una figura jurídica excepcional dentro del derecho administrativo, cuyo propósito es permitir que la administración pública impugne actos administrativos.

Abstract

Keywords:

Action; Acts;
Administrative; Rights;
Executive; Harmful;
Nullity; Violation

The administrative action for the annulment of harmful acts constitutes a legal mechanism that seeks to invalidate acts issued by the Public Administration—in this case, the Executive Branch—that violate fundamental rights or contravene the legal system. The objective is to analyze the administrative action for the annulment of harmful acts and violations of rights caused by the executive branch in Peru. The approach used was quantitative, using the positivist paradigm, and the type of research was analytical-documentary-bibliographic. The analysis of bibliographies and documents was used as a data collection technique. The results show that the appeal for harmful acts constitutes a special legal concept through which the public administration seeks the annulment of a previously issued administrative act, alleging that said act is detrimental to the public interest. It is concluded that the appeal for harmful acts constitutes an exceptional legal concept within administrative law, the purpose of which is to allow the public administration to challenge administrative acts.

Resumo

Palavras-chave:

Ação; Atos;
Administrativo; Direitos;
Executivo; Nocivo;
Nulidade; Violação

A ação administrativa de anulação de atos lesivos constitui um mecanismo jurídico que visa invalidar atos emanados da Administração Pública — neste caso, o Poder Executivo — que violem direitos fundamentais ou contrariem o ordenamento jurídico. O objetivo é analisar a ação administrativa de anulação de atos lesivos e violações de direitos causadas pelo Poder Executivo no Peru. A abordagem utilizada foi quantitativa, utilizando o paradigma positivista, e o tipo de pesquisa foi analítico-documental-bibliográfica. A análise bibliográfica e documental foi utilizada como técnica de coleta de dados. Os resultados demonstram que o recurso de anulação de atos lesivos constitui um instituto jurídico especial por meio do qual a administração pública busca a anulação de um ato administrativo anteriormente proferido, alegando que tal ato é prejudicial ao interesse público. Conclui-se que o recurso de anulação de atos lesivos constitui um instituto jurídico excepcional no âmbito do direito administrativo, cuja finalidade é permitir à administração pública impugnar atos administrativos.

INTRODUCCIÓN

La administración estatal, al interpretar de forma errónea la Sentencia 533-2020/TC del Tribunal Constitucional, ha cuestionado decisiones judiciales que restituyen derechos a miembros de la Policía Nacional retirados injustamente. Estos efectivos, tras procesos ordinarios y sentencias firmes, han recuperado beneficios como ascensos, pagos por tiempo de servicio no laborado y reincorporaciones. Este artículo aborda el acto administrativo por lesividad, derivado de la nulidad de hechos funcionales y la vulneración de derechos fundamentales por parte del Ejecutivo.

Sin embargo, el Ejecutivo sostiene que estas restituciones afectan la autonomía de su gestión y alteran la naturaleza jurídica de la carrera policial, considerando que deberían ser anuladas. Esta postura plantea un conflicto entre el respeto a derechos fundamentales y la interpretación administrativa de la legalidad institucional, generando tensiones entre los poderes del Estado y dejando en evidencia la necesidad de una lectura más garantista de los derechos vulnerados (Alexy, 2008).

Asimismo, la administración policial justificando su mal actuar dentro de su facultades procede anular erróneamente y sin un debido proceso administrativo las resoluciones administrativas cuya reincorporación fue dispuesta por un órgano judicial competente para luego demandar arbitrariamente por lesividad a los administrados ante el Poder Judicial vía proceso contencioso, su fin, adquirir su nulidad de aquellos que han logrado su reincorporación por mandato judicial vulnerándose la cosa juzgada obtenida con Sentencia firme.

Para entender el contexto de esta controversia, es importante señalar que el Ministerio del Interior, a través de su Procuradora Pública, presentó el 11 de abril de 2018 una demanda competencial contra el sistema judicial. En ella solicitó la intervención del Tribunal Constitucional, argumentando que no corresponde al órgano judicial dictar sentencias que ordenen el ascenso automático de agentes policiales

únicamente por el paso del tiempo. Además, cuestionó que se otorguen beneficios en la fase de ejecución de sentencia a personal que, al momento de su retiro, no cumplía con los requisitos para recibirlos.

Desde la perspectiva del Ejecutivo, según Alegría (2021), estas decisiones judiciales interfieren con la administración de los procesos de retiro y actualización del personal policial, generando contradicciones competenciales que afectan directamente la gestión pública. Sin embargo, el sistema judicial defendió su actuación, señalando que su función es garantizar justicia, no interferir con la ejecución administrativa, sino corregir vulneraciones de derechos cuando estas se presentan.

Finalmente, el caso llegó al Tribunal Constitucional, que emitió una sentencia clave: ordenó revisar los procesos de los oficiales que habían sido reincorporados y restituido sus derechos, con el fin de anular aquellos que no correspondieran legalmente. No obstante, hizo una excepción para los casos en los que se haya comprobado la vulneración de derechos fundamentales, reconociendo que en tales situaciones la restitución y el reconocimiento de beneficios sí deben mantenerse.

Es importante precisar que la intervención de la justicia, mediante el ejercicio del derecho de acción por parte de los afectados, surge como respuesta a las irregularidades cometidas por el Ministerio del Interior a través de la Policía Nacional. La administración, al actuar fuera del marco legal, incurre en vicios de ilegalidad que vulneran derechos fundamentales como el derecho al trabajo, al proyecto de vida, al debido proceso, y emite resoluciones sin la debida motivación, generando una situación de indefensión para el personal policial.

Aunque el Ejecutivo tiene la facultad de disponer el pase al retiro del personal policial conforme a su normativa interna, esta atribución debe ejercerse de manera discrecional y con pleno respeto a los derechos fundamentales. Sin embargo, en la práctica, muchos de estos retiros se han realizado con criterios políticos, sin sustento legal ni motivación adecuada, lo que ha provocado una serie de agravios a los trabajadores policiales.

A pesar de estas vulneraciones, el Tribunal Constitucional del Perú, en opinión de Sanchez (2017), al emitir el plenario citado, no tomó en cuenta que varios de estos casos ya habían sido resueltos en procesos ordinarios, donde se respetó el principio de igualdad de armas. Tampoco evaluó adecuadamente la cosa juzgada ni la confianza legítima de los afectados, lo que constituye una violación al principio de prohibición de regresividad, consagrado en el artículo 2.24 de la Constitución.

Esta omisión permitió según García (2021), que la administración estatal anule resoluciones judiciales de reincorporación, afectando a oficiales que habían recuperado sus derechos por mandato judicial. Posteriormente, estos funcionarios fueron demandados por lesividad de forma arbitraria, generando una inseguridad jurídica sistemática que debilita el Estado de derecho y desincentiva la inversión pública.

La aplicación retroactiva de medidas lesivas privilegia la autonomía del Ejecutivo en perjuicio de los derechos fundamentales, contraviniendo los estándares internacionales establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Organización de Naciones Unidas. Este tipo de actuaciones, lejos de fortalecer la institucionalidad, configuran un abuso del derecho por parte del Ministerio del Interior.

Además, la declaración de lesividad invocada por la administración no constituye un acto administrativo en los términos que exige la ley, ya que no produce efectos normativos que modifiquen la situación jurídica del destinatario. Su ejecución no representa un ejercicio administrativo interno que agote su eficacia en esa instancia, sino que se trata de un procedimiento excepcional que ha sido aplicado de manera defectuosa y contraria al interés público.

Dado que las consecuencias de estos actos exceden el ámbito administrativo, deben ser evaluadas conforme a la normativa vigente. La administración estatal ha incumplido con los requisitos legales que rigen estos procedimientos, por lo que es fundamental tener en cuenta que el procedimiento administrativo impugnado para Pacori (2018), tiene como finalidad controlar las acciones del Estado bajo el marco del derecho administrativo, así como proteger los derechos de los administrados.

Finalmente, los procedimientos administrativos según Villalba (2014), tienen como objetivo el control jurídico de las decisiones estatales, en concordancia con el artículo 148 de la Constitución. La actividad administrativa del Estado, regulada por el derecho administrativo, debe garantizar la protección de los derechos e intereses de las personas. Por ello, las acciones administrativas pueden ser impugnadas y declaradas nulas, total o parcialmente, cuando se compruebe que han sido emitidas en contravención de la Ley y los principios constitucionales.

Por lo que, debe tenerse en cuenta que la normativa antes mencionada establece que la decisión administrativa que determina el estatus puede ser impugnada en un proceso judicial administrativo, cuyo objeto es declarar inválido y/o ineficaz el acto administrativo que contradice las normas y el objeto formal y/o material que determina su eficacia en la Ley Administrativa para la protección del interés público, Ley N° 27444.

En tal sentido, podemos determinar que, el presente análisis critica el Pleno Jurisdiccional 533-2020 del Tribunal Constitucional (TC) peruano, el cual avala la acción administrativa por lesividad para declarar la nulidad de actos funcionales, incluso cuando estos han adquirido la autoridad de cosa juzgada. Esta decisión, aparentemente técnica, vulnera principios constitucionales como:

La seguridad jurídica, consagrada en el artículo 3 de la Convención Americana de Derechos Humanos (1978), constituye uno de los pilares fundamentales del Estado de derecho. Este principio garantiza que las personas puedan confiar en la estabilidad de las normas, en la previsibilidad de las decisiones estatales y en la protección de sus derechos frente a actuaciones arbitrarias. En ese marco, la cosa juzgada

material, reconocida en el artículo 139.2 de la Constitución peruana, refuerza dicha seguridad al impedir que decisiones judiciales firmes sean revisadas o modificadas, asegurando que los procesos concluidos no se conviertan en fuentes de incertidumbre para los ciudadanos.

Asimismo, el principio de prohibición de la *reformatio in pejus*, de naturaleza procesal, protege al justiciable de que su situación jurídica empeore como consecuencia de una revisión o impugnación iniciada por él mismo o por la contraparte. Este principio busca preservar la equidad procesal y evitar que el ejercicio legítimo de defensa se convierta en una amenaza para quien lo ejerce.

En este contexto, surge una preocupación legítima frente al Pleno 533-2020 del Tribunal Constitucional, que permite la revisión lesiva de actos administrativos ya consolidados por mandato judicial. Esta decisión plantea un serio problema: ¿cómo es posible que, al abrir la puerta a la revisión de resoluciones firmes, se genere una ruptura en la seguridad jurídica y se vulneren derechos fundamentales previamente reconocidos? La posibilidad de que actos amparados por cosa juzgada sean anulados retroactivamente no solo debilita la confianza en el sistema judicial, sino que también pone en riesgo la estabilidad de derechos adquiridos, afectando directamente el proyecto de vida de los ciudadanos y la integridad del orden constitucional.

Ahora bien, el Pleno 533-2020 del Tribunal Constitucional (TC) peruano aborda un conflicto competencial entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en materia de reincorporación, ascensos y reconocimiento de beneficios a miembros de la Policía Nacional del Perú (PNP); sin embargo, la sentencia incurre en graves vulneraciones a principios constitucionales como la cosa juzgada, la seguridad jurídica y el debido proceso, al permitir la revisión de decisiones judiciales firmes mediante un proceso competencial.

Este trabajo desarrolla un análisis crítico desde el derecho constitucional y procesal, proponiendo alternativas para garantizar un equilibrio entre el control de legalidad y la protección de derechos fundamentales.

En tal sentido, nuestro sistema Constitucional ha emitido varias decisiones relacionadas con la fuerza legal que prevé la irreversibilidad y prohíben la restauración de casos concluidos, entre los que se puede destacar el pleno Sentencia 342/2022 documento 03298-2021-PA/TC Lambayeque, caso Luis Alberto Sanz Bellodas, fundamento 17, mediante el cual señala que la eficiencia judicial está estrechamente relacionada con el principio de seguridad jurídica para proteger las decisiones judiciales y sus consecuencias y garantizar la certeza de las decisiones judiciales definitivas (Centro de Estudios Políticos, Tribunal Constitucional del Perú, 2020).

En ese aspecto, este derecho para Dromi (2022), lo que busca son decisiones judiciales con suficiente validez y certeza para orientar a los ciudadanos y al estado en su conducta y de esta manera se entienda que las sentencias con cosa juzgada derivan de su ejecutabilidad y de su irreversibilidad; es decir, la sentencia

será definitiva cuando el juez no pueda cambiar la fuerza de la sentencia o el resultado de la misma, excepto las excepciones de los artículos 178° y 407° del Código Procesal Civil; y, en cuanto a la dimensión de lesividad utiliza el diagnóstico objetivo la presentación y la construcción de los problemas sociales en la política local como marco a través del cual presenta una realidad futura ideal. En cierto sentido, las dimensiones de su formulación definen como estructura los problemas de la sociedad y la elección de alternativas que nos da soluciones más efectivas y factibles.

En su investigación titulada *El recurso por lesividad como mecanismo de control de legalidad en el ámbito de la jurisdicción administrativa*, López (2008) cita a Flavio I. Lawenrosen, autor del libro “*Práctica del Derecho Administrativo*”, quien sostiene que cuando la administración no anula un acto administrativo que ha generado y ejecutado un derecho subjetivo, corresponde iniciar una acción por lesividad. Esta figura jurídica no surge por iniciativa del destinatario del acto, sino que es la propia administración la que acude ante el órgano judicial para solicitar medidas que prevengan conductas contrarias al orden jurídico, protegiendo así la legalidad y la legitimidad institucional.

Sin embargo, según lo establecido por el Tribunal Constitucional del Perú en la Sentencia STC 533-2020, este recurso no procede cuando el acto administrativo en cuestión ha afectado derechos fundamentales o constitucionales de los administrados. En tales casos, como el que se analiza, la acción por lesividad no puede ser utilizada como mecanismo de corrección, ya que implicaría desconocer derechos previamente reconocidos y vulnerar principios esenciales del Estado de derecho.

Asimismo, según Morón (2015) afirmó en su libro “*Los procesos por lesividad*” refiriendo que la acción que se interpone por lesividad es solo entre una entidad administrativa y el administrado, y, que dicho acto se ejecuta en el poder judicial cuyo fin es anular su acto administrativo ya firme, en la cual, dando cumplimiento lo dispuesto por un juez ordinario, se trataría de un caso jurídico especial donde la unidad administrativa como demandante promueve a iniciativa de parte quien aparece como demandante, a fin de lograr las consecuencias jurídicas del poder judicial, al cual le declara derechos favorables a un administrado y que esos derechos la administración lo declara nociva y contraria a la constitución; pero, si dicho acto ha vulnerado derechos fundamentales de los administrados el recurso impulsado por la administración estatal, deviene en improcedente; aún más, cuando dicho acto ha quedado en cosa juzgada, STC 533-2020 donde el Tribunal Constitucional advierte que la administración estatal puede accionar bajo el citado recursos excepto los que hayan sido vulnerados sus derechos fundamentales.

Por su parte, Puentes (2017) señala que este acto permite a las personas jurídicas confirmar su decisión para proteger sus intereses y de esta manera cesar el acto dañoso de su propia decisión; por lo que, dicha acción según Santofimio (2017) refiere que el acto antes mencionado es ineficaz en la administración pública cuando se debe ejercer su discrecionalidad y solo se realiza cuando el acto dictado es lesivo por su inconstitucionalidad o ilegalidad.

Desde una perspectiva más general, en el análisis del expediente 02190-2022-0-1801-JR-LA-73, se advierte según Guzmán (2022), que en un procedimiento por lesividad es la propia administración pública quien solicita al órgano jurisdiccional competente la nulidad de una decisión previamente emitida, al considerarla contraria al interés público. Este recurso, de naturaleza especial, permite que el ente estatal actúe como parte demandante para impugnar un acto administrativo que ha generado derechos, alegando la existencia de un vicio de nulidad que afecta la legalidad. En esencia, lo que la ley exige es que el Ejecutivo promueva un proceso judicial para que se declare inválido un acto administrativo que reconoce derechos, siempre que dicho acto se considere perjudicial para el interés general.

Sin embargo, este mecanismo no puede ser utilizado cuando su impulso procesal vulnera derechos fundamentales, ya que ello contravendría el orden constitucional y las leyes vigentes. Si la demanda por lesividad no tiene como propósito corregir un acto administrativo en abstracto, sino que busca revertir una decisión judicial firme amparada por la cosa juzgada, su procedencia queda descartada. En tales casos, el uso de este recurso no solo resulta improcedente, sino que representa una amenaza al principio de seguridad jurídica y al respeto por los derechos adquiridos por los administrados. De aquí que el objetivo es analizar la acción administrativa por nulidad de actos lesivos y vulneración de derechos causada por el ejecutivo en Perú.

MÉTODO

Este artículo se desarrolló bajo un enfoque cuantitativo, dentro del paradigma positivista y con un tipo de investigación analítica. El diseño fue no experimental, ya que no se realizó ninguna manipulación de variables. Para abordar el tema, se tomó como población documentos relacionados directamente con los derechos de niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales. La técnica empleada fue el análisis de bibliografía y material documental, lo que implicó una revisión de diversos artículos indexados, tanto desde una perspectiva legal como social. La muestra quedó conformada por aquellos textos que abordan de manera específica las características y derechos de esta población vulnerable, permitiendo construir una visión integral y fundamentada sobre el tema en estudio.

RESULTADO Y DISCUSIÓN

Referente al análisis se realiza en base a lo investigado desde el 2014 a la fecha, los antecedentes evidenciaron la problemática existente con relación a los procesos por lesividad que involucran una vulneración de los derechos del trabajador policial y atento la seguridad jurídica del país.

Análisis documental de artículos de investigación relacionado al fenómeno, es un caso nuevo en el país que se viene dando solo en la policía nacional del Perú referente a los pases al retiro del personal policial como consecuencia de la renovación de cuadros.

Tabla 1. Investigaciones sobre el Recurso por Lesividad

Autor/Fuente	Metodología Utilizada	Resultados Principales	Conclusiones Relevantes
López (2008)	Análisis doctrinal y cita de fuentes jurídicas	La administración puede iniciar acción por lesividad para proteger la legalidad	El recurso no surge del administrado, sino de la administración para preservar el orden jurídico
Flavio I. Lawenrosen (2017)	Exposición práctica en obra jurídica	La acción por lesividad se activa cuando no se anula un acto que genera derechos	Es un mecanismo preventivo que protege la legitimidad institucional
Morón (2015)	Estudio doctrinal y análisis jurisprudencial	La acción por lesividad es promovida por la administración ante el poder judicial	Improcedente si el acto vulnera derechos fundamentales o está amparado por cosa juzgada
STC 533-2020 (Perú)	Estudio cualitativo basado en análisis crítico	El recurso por lesividad no procede si vulnera derechos fundamentales	El Estado debe actuar sin afectar la seguridad jurídica ni los derechos adquiridos
Puentes (2017)	Análisis jurídico de casos administrativos	Las personas jurídicas pueden cesar actos lesivos mediante esta acción	Es válida solo si no se vulneran derechos fundamentales ni principios constitucionales
Santofimio (2017)	Evaluación doctrinal del uso del recurso	El acto es ineficaz si no se ejerce discrecionalidad administrativa	Solo procede si el acto es lesivo por ilegalidad o inconstitucionalidad
Expediente 02190-2022	Revisión de expediente judicial	La administración solicita nulidad de acto por considerarlo	Improcedente si busca revertir decisión judicial firme; amenaza la seguridad jurídica

Análisis descriptivo

El recurso por lesividad constituye una figura jurídica especial mediante la cual la administración pública busca la nulidad de un acto administrativo previamente emitido, alegando que dicho acto resulta perjudicial para el interés general. A diferencia de otros mecanismos de impugnación, esta acción no es promovida por el administrado, sino por la propia administración, lo que revela su carácter excepcional y su función de control de legalidad. López (2008), citando a Flavio I. Lawenrosen, destaca que este recurso se activa cuando la administración no anula un acto que ha generado derechos subjetivos, y, por tanto, debe acudir al órgano jurisdiccional para solicitar su nulidad.

Sin embargo, el uso de este recurso está limitado por principios constitucionales fundamentales. La Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú (STC 533-2020) establece que la acción por lesividad no procede cuando el acto administrativo en cuestión ha vulnerado derechos fundamentales de los administrados. En tales casos, permitir que la administración revierta actos que ya han sido reconocidos judicialmente implicaría desconocer derechos adquiridos y contravenir el principio de cosa juzgada, lo cual representa una amenaza directa a la seguridad jurídica.

Morón (2015) refuerza esta postura al señalar que la acción por lesividad solo puede ser interpuesta entre una entidad administrativa y el administrado, y que su finalidad es anular un acto administrativo firme mediante decisión judicial. No obstante, si dicho acto ha sido objeto de pronunciamiento judicial previo o ha vulnerado derechos fundamentales, la acción deviene en improcedente. Esta interpretación subraya la necesidad de respetar los límites constitucionales del recurso, evitando que se convierta en un instrumento de abuso por parte del Estado.

Desde una perspectiva práctica, el expediente judicial 02190-2022 muestra cómo la administración pública puede solicitar la nulidad de un acto administrativo por considerarlo contrario al interés público. Aunque este procedimiento permite al Estado actuar como parte demandante, su uso debe estar estrictamente regulado para evitar que se afecten derechos previamente reconocidos. La existencia de un vicio de nulidad no puede justificar la reversión de decisiones judiciales firmes, ya que ello atentaría contra el principio de legalidad y el respeto por el debido proceso.

Puentes (2017) y Santofimio (2017) aportan una visión complementaria al señalar que el recurso por lesividad puede ser útil para cesar actos lesivos, siempre que se respete la discrecionalidad administrativa y se fundamente en la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto. No obstante, su aplicación debe ser cuidadosa, pues si se utiliza para revertir decisiones que ya han sido objeto de pronunciamiento judicial, se corre el riesgo de vulnerar derechos fundamentales y debilitar la legitimidad institucional.

En síntesis, el recurso por lesividad, aunque legítimo dentro del derecho administrativo, debe ser considerado una herramienta de uso excepcional, sujeta a estrictos controles constitucionales y jurisprudenciales. Su finalidad no puede desvirtuarse ni emplearse como medio para desconocer derechos adquiridos ni para revertir decisiones judiciales que han alcanzado firmeza.

Entonces, la jurisprudencia peruana, especialmente la STC 533-2020, ha trazado límites claros que protegen la seguridad jurídica y los derechos fundamentales de los administrados, reafirmando que el interés público no puede ser invocado como justificación para vulnerar el orden constitucional. Por tanto, el Estado peruano debe garantizar que este recurso se utilice con responsabilidad, transparencia y respeto por los principios que sustentan el Estado de derecho, evitando que se convierta en un instrumento de regresión institucional o de arbitrariedad administrativa.

Tabla 2. *Análisis Constitucional (STC 533-2020)*

Tribunal	Metodología del Estudio	Vulneración Identificada	Recomendación al Estado Peruano
Constitucional	Estudio cualitativo basado en análisis crítico de sentencia	Vulneración de cosa juzgada y derechos de trabajadores policiales	El Estado debe adoptar medidas sin vulnerar derechos fundamentales ni la seguridad jurídica

Se puede decir que, el recurso por lesividad es un mecanismo válido dentro del derecho administrativo, pero su aplicación debe estar sujeta a estrictos controles constitucionales. La jurisprudencia peruana, especialmente la STC 533-2020, establece límites claros para su uso, protegiendo los derechos fundamentales de los administrados y garantizando la seguridad jurídica. El Estado peruano, en su rol de garante del orden legal, debe adoptar medidas que respeten estos principios, evitando que el recurso por lesividad se convierta en una herramienta de regresión institucional.

Se afirma con fundamento, que el recurso por lesividad constituye un mecanismo legítimo dentro del marco del derecho administrativo, diseñado para que la administración pública pueda impugnar actos administrativos que, aunque hayan generado derechos subjetivos, resulten contrarios al interés general o al orden jurídico. No obstante, su validez formal no implica una aplicación irrestricta. Por el contrario, su ejercicio debe estar rigurosamente delimitado por los principios constitucionales que rigen el Estado de derecho, especialmente aquellos relacionados con la protección de los derechos fundamentales, la seguridad jurídica y el respeto por la cosa juzgada.

La jurisprudencia peruana ha sido clara en establecer estos límites, siendo la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 533-2020 un referente esencial. En dicha resolución, el Tribunal advierte que el recurso por lesividad no puede ser utilizado como instrumento para desconocer derechos previamente reconocidos

por actos administrativos firmes, y mucho menos para revertir decisiones judiciales que hayan adquirido la calidad de cosa juzgada. Esta sentencia subraya que la administración no puede actuar en detrimento de los derechos fundamentales de los administrados, ni utilizar el recurso como vía indirecta para corregir errores que ya han sido convalidados por el sistema judicial.

En este sentido, el Estado peruano, como garante del orden legal y constitucional, tiene la responsabilidad de aplicar este recurso con prudencia y dentro de los márgenes que establece la ley. La acción por lesividad no debe convertirse en una herramienta de regresión institucional, ni en un medio para deslegitimar derechos adquiridos por los ciudadanos. Su uso indiscriminado podría erosionar la confianza en las instituciones públicas, generar inseguridad jurídica y vulnerar principios esenciales como la tutela judicial efectiva y la irretroactividad de las decisiones firmes.

Por ello, es imperativo que el Estado adopte medidas normativas, administrativas y judiciales que aseguren que el recurso por lesividad se utilice únicamente en los casos en que exista una afectación real al interés público, y no como una estrategia para deshacer compromisos previamente asumidos. Esto implica fortalecer los mecanismos de control interno, garantizar la transparencia en la toma de decisiones administrativas, y promover una cultura institucional orientada al respeto de los derechos humanos y al cumplimiento de las garantías constitucionales.

Asimismo, debe considerarse que el recurso por lesividad, al ser una figura excepcional, requiere una fundamentación sólida y una carga probatoria rigurosa por parte de la administración. No basta con alegar la existencia de un vicio de nulidad; es necesario demostrar que dicho vicio afecta de manera directa y grave el orden jurídico o el interés general. En ausencia de esta demostración, el recurso pierde legitimidad y se convierte en una amenaza para el equilibrio entre el poder público y los derechos individuales.

Tabla 3. *Analítico sobre la Convención Americana de Derechos Humanos*

Tribunal	Metodología del Estudio	Vulneración Identificada	Recomendación al Estado Peruano
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Análisis jurídico de tratados internacionales y jurisprudencia vinculante	Violación de derechos fundamentales como la vida, integridad personal, libertad, debido proceso y protección judicial	Adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales que garanticen el pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención

Se debe decir que, La Corte Interamericana de Derechos Humanos, como órgano judicial del Sistema Interamericano, tiene la función de interpretar y aplicar la Convención Americana sobre Derechos Humanos

(Pacto de San José). Su metodología se basa en el análisis jurídico de tratados internacionales y en la jurisprudencia vinculante que emite a partir de casos contenciosos. Esta Corte no solo examina violaciones individuales, sino que establece estándares regionales sobre el respeto a derechos fundamentales como la vida, la integridad personal, la libertad, el debido proceso y la protección judicial. Su labor ha sido clave para consolidar el principio de que los derechos humanos deben ser garantizados por los Estados, incluso por encima de intereses políticos o legislativos internos.

Tabla 4. *Jurisprudencia, Corte IDH*

Elemento	Descripción
Tribunal	Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), órgano judicial del Sistema Interamericano encargado de interpretar y aplicar la Convención Americana.
Metodología del Estudio	Análisis jurídico de tratados internacionales, jurisprudencia vinculante, contexto sindical, y aplicación del principio de proporcionalidad frente al despido.
Vulneración Identificada	Violación de la libertad de expresión, derecho al trabajo, protección judicial y debido proceso por el despido injustificado de un representante sindical.
Recomendación al Estado Peruano	Reparación integral a la víctima, reforma legislativa laboral, capacitación de funcionarios, y fortalecimiento de la libertad sindical y de expresión.

El caso Lagos del Campo vs. Perú representa un hito en la jurisprudencia de la Corte IDH, al reconocer por primera vez la violación de derechos laborales como una transgresión de derechos humanos. En este caso, la Corte determinó que el despido de un representante sindical por expresiones críticas hacia su empleador vulneró su derecho a la libertad de expresión, la protección judicial y el debido proceso. La Corte reafirmó que los Estados deben garantizar el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en la Convención Americana, incluso en el ámbito laboral, donde existe una relación de poder asimétrica entre empleador y trabajador.

Tabla 5. *Análisis metodológico y resultados del caso Lagos del Campo vs. Perú*

Elemento	Descripción
Tribunal	Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que resolvió el caso Lagos del Campo vs. Perú el 31 de agosto de 2017, estableciendo estándares sobre derechos laborales como derechos humanos.
Metodología del Estudio	Aplicación de principios del derecho internacional y análisis de la legislación nacional, incluyendo la Ley N° 27444, especialmente en lo relativo al debido procedimiento, motivación y legalidad de los actos.

Vulneración Identificada	El despido del trabajador sindicalista vulneró su libertad de expresión, el derecho al trabajo, el debido procedimiento y la protección judicial, contraviniendo principios establecidos en la Ley N° 27444.
Recomendación al Estado Peruano	Reformar la legislación laboral para alinearla con los estándares interamericanos, garantizar el respeto al debido procedimiento administrativo y capacitar a funcionarios en derechos humanos.

El caso Lagos del Campo vs. Perú, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 31 de agosto de 2017, constituye un precedente fundamental en la protección de los derechos laborales como derechos humanos. La Corte reconoció que el despido de un trabajador sindicalista por emitir opiniones críticas en el ejercicio de su rol representativo vulneró su libertad de expresión, el derecho al trabajo, el debido procedimiento y la protección judicial. Esta decisión no solo reafirma los principios consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que también exige que los Estados parte, como Perú, armonicen su legislación interna incluyendo la Ley N° 27444 con los estándares internacionales de derechos humanos.

Discusión

Primeramente, se evidenció una visión estructural del recurso por lesividad como un mecanismo de control de legalidad que permite a la administración pública impugnar sus propios actos cuando estos resultan perjudiciales para el interés general. Esta perspectiva resalta el carácter excepcional de la figura, ya que no es el administrado quien promueve la acción, sino la propia administración. Lawenrosen, en su obra *Práctica del Derecho Administrativo*, sostiene que este recurso se activa cuando la administración no ha anulado un acto que ha generado derechos subjetivos, lo que obliga a acudir al órgano jurisdiccional para solicitar su nulidad.

Esta concepción refuerza la idea de López (2008), al citar a Flavio (2017), de que el Estado tiene la responsabilidad de velar por la coherencia y legalidad de sus decisiones, incluso cuando estas ya han producido efectos jurídicos. No obstante, esta postura requiere ser matizada frente a los límites constitucionales, especialmente cuando los derechos adquiridos por los administrados entran en conflicto con el interés público alegado por la administración.

Así mismo se profundiza lo establecido por Morón (2015), en su obra *Los procesos por lesividad*, el cual dice que, en la naturaleza jurídica del recurso, destacando que se trata de una acción promovida exclusivamente entre una entidad administrativa y el administrado, con el objetivo de anular un acto administrativo firme mediante decisión judicial.

Su análisis enfatiza que esta figura jurídica no puede ser utilizada de manera indiscriminada, especialmente cuando el acto en cuestión ha sido objeto de pronunciamiento judicial previo o ha vulnerado derechos fundamentales. Morón introduce una reflexión crítica sobre el riesgo de que el recurso por lesividad se convierta en una herramienta de abuso institucional si no se respetan los límites impuestos por el orden constitucional. Su enfoque aporta una dimensión garantista al debate, recordando que el poder judicial no puede ser instrumentalizado por la administración para desconocer derechos ya consolidados, ni para revertir decisiones que han adquirido firmeza jurídica.

En cuanto a la Sentencia STC 533-2020 del Tribunal Constitucional del Perú representa un hito jurisprudencial en la delimitación del recurso por lesividad. En ella, el Tribunal establece que esta acción no procede cuando el acto administrativo ha vulnerado derechos fundamentales, ni cuando se pretende revertir decisiones judiciales amparadas por la cosa juzgada.

En sí, esta sentencia reafirma el principio de seguridad jurídica y la protección de los derechos adquiridos, señalando que el interés público no puede ser invocado como excusa para desconocer el orden constitucional. La STC 533-2020 introduce una visión crítica sobre el uso del recurso por lesividad, advirtiendo que su aplicación debe estar sujeta a un control estricto para evitar que se convierta en un mecanismo de regresión institucional. Esta postura fortalece el equilibrio entre el poder estatal y los derechos individuales, y exige que el Estado actúe con responsabilidad y respeto por el marco legal vigente.

Con respecto a Santofimio (2017) complementa el análisis al señalar que el recurso por lesividad es ineficaz cuando la administración pública no ejerce su discrecionalidad de manera adecuada. Según su interpretación, esta acción solo procede cuando el acto dictado es lesivo por su ilegalidad o inconstitucionalidad, lo que implica una evaluación rigurosa de su contenido y efectos. Santofimio introduce una dimensión técnica al debate, recordando que la discrecionalidad administrativa no puede ser ejercida arbitrariamente, sino dentro de los límites que impone el orden jurídico. Su postura refuerza la idea de que el recurso por lesividad debe estar sustentado en una fundamentación sólida, y que su uso debe ser excepcional, transparente y respetuoso de los derechos fundamentales. En este sentido, su aporte contribuye a delimitar el alcance del recurso y a prevenir su utilización como instrumento de conveniencia política o administrativa.

Se puede decir con fundamento que el recurso por lesividad es un mecanismo válido dentro del derecho administrativo, concebido para que la administración pública impugne actos administrativos que, aunque hayan generado derechos subjetivos, resulten contrarios al interés general o vulneren el orden jurídico. Su legitimidad radica en la necesidad de preservar la legalidad y corregir decisiones que, por error o exceso, puedan comprometer el funcionamiento institucional. Sin embargo, esta herramienta no puede ser aplicada de manera irrestricta ni arbitraria, pues su ejercicio está condicionado por principios

constitucionales que garantizan el respeto por los derechos fundamentales, la seguridad jurídica y la cosa juzgada.

Entonces, la jurisprudencia peruana ha sido clara y contundente al establecer los límites de este recurso, siendo la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 533-2020 un referente esencial. En ella, se advierte que la acción por lesividad no puede ser utilizada como instrumento para desconocer derechos previamente reconocidos por actos administrativos firmes, ni para revertir decisiones judiciales que hayan adquirido la calidad de cosa juzgada. Esta sentencia reafirma que la administración pública no puede actuar en detrimento de los derechos fundamentales de los administrados, ni utilizar el recurso como vía indirecta para corregir errores que ya han sido convalidados por el sistema judicial. En este marco, el interés público no puede ser invocado como excusa para vulnerar el orden constitucional.

En cuanto a la jurisprudencia de la Corte IDH ha sido especialmente relevante en contextos donde los Estados han intentado justificar actos de impunidad o retroceso institucional. Un ejemplo reciente es la orden de la Corte para frenar la aplicación de la Ley de Amnistía en Perú, la cual, según el Tribunal, vulneraría derechos fundamentales y dejaría sin efecto sentencias firmes relacionadas con graves violaciones de derechos humanos ocurridas entre 1980 y 2000. Este tipo de decisiones demuestra que la Corte no solo actúa como intérprete de la Convención, sino como garante de la justicia internacional, enfrentando incluso el desacato de los Estados. La Corte exige que los Estados adopten medidas legislativas, administrativas y judiciales que aseguren el pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención, lo que implica reformas estructurales y una voluntad política real para cumplir con sus obligaciones internacionales.

Este caso plantea una tensión entre el derecho del empleador a proteger su reputación y el derecho del trabajador a expresarse libremente, especialmente cuando actúa como representante sindical. El análisis del documento de la USMP destaca que la causal de despido por faltamiento de palabra no es inconstitucional ni inconvencional per se, pero su aplicación debe ser proporcional y contextual. La Corte IDH, sin embargo, fue más enfática: el despido de Lagos del Campo constituyó una violación directa de derechos fundamentales, al no respetarse el contexto sindical ni garantizarse un proceso justo.

Este precedente obliga a los Estados a revisar sus normativas laborales y prácticas administrativas para asegurar que no se vulneren derechos humanos bajo el pretexto de sanciones laborales. Además, refuerza el principio de convencionalidad, que exige a los jueces nacionales aplicar la jurisprudencia de la Corte IDH como vinculante.

La Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444) establece principios esenciales como la legalidad, la motivación de los actos administrativos y el respeto al debido procedimiento. Sin embargo, en el caso de Lagos del Campo, estos principios fueron ignorados. El despido se basó en una causal genérica (“faltamiento de palabra”) sin una evaluación contextual ni una garantía efectiva de defensa. La

Corte IDH, al analizar el caso, concluyó que el Estado peruano no ofreció mecanismos adecuados para proteger los derechos del trabajador, lo que evidenció una falla estructural en la aplicación de la ley nacional frente a los compromisos internacionales.

Este caso revela una tensión entre el derecho administrativo interno y los estándares interamericanos. Aunque la Ley N° 27444 proporciona un marco normativo sólido, su aplicación debe ser coherente con los principios de proporcionalidad, razonabilidad y respeto por los derechos fundamentales. La Corte IDH exige que los Estados no solo tengan leyes adecuadas, sino que las apliquen.

CONCLUSIONES

Primeramente, se concluye que, el recurso por lesividad se configura como una figura jurídica excepcional dentro del derecho administrativo, cuyo propósito es permitir que la administración pública impugne actos administrativos que, aunque hayan generado derechos subjetivos, resulten contrarios al interés público o al orden jurídico. Su existencia responde a la necesidad de preservar la legalidad cuando ya no es posible revocar el acto en sede administrativa, como lo establece el artículo 56.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Sin embargo, esta herramienta no puede ser utilizada de manera indiscriminada. La jurisprudencia peruana, especialmente la STC 533-2020, ha delimitado claramente su alcance, estableciendo que el recurso por lesividad no procede cuando el acto administrativo ha vulnerado derechos fundamentales o ha sido objeto de pronunciamiento judicial firme. En tales casos, su aplicación no solo sería improcedente, sino que atentaría contra principios esenciales como la cosa juzgada, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva.

Desde la doctrina, autores como López (2008), Morón (2015), Puentes (2017) y Santofimio (2017) coinciden en que el recurso por lesividad debe estar sustentado en una evaluación rigurosa de la legalidad del acto impugnado. Se requiere una fundamentación sólida y una carga probatoria clara que demuestre que el acto es lesivo por su ilegalidad o inconstitucionalidad, y no simplemente por conveniencia administrativa. De lo contrario, se corre el riesgo de que esta figura se convierta en un instrumento de regresión institucional.

Además, el procedimiento de lesividad debe respetar los plazos establecidos por la ley generalmente seis meses desde la declaración de lesividad para interponer el recurso contencioso-administrativo y seguir un régimen jurídico claro, como el previsto en la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común en el caso español, que regula los efectos, la tramitación y los órganos competentes para su resolución².

En este contexto, es imperativo que el Estado peruano adopte medidas para fortalecer el uso responsable del recurso por lesividad. Esto incluye reformas normativas que eviten vacíos legales, capacitación de funcionarios públicos en el respeto a los derechos constitucionales, y mecanismos de control que garanticen la transparencia y la legalidad en la actuación administrativa. Solo así se podrá garantizar que esta figura cumpla su función sin vulnerar los derechos de los ciudadanos.

En definitiva, el recurso por lesividad debe ser entendido como una herramienta de corrección institucional, no como un medio para deshacer compromisos previamente asumidos ni para revertir decisiones judiciales firmes. Su aplicación exige una lectura constitucional que priorice la protección de los derechos fundamentales, el respeto por el debido proceso y la consolidación de un Estado de derecho robusto y legítimo.

También, La Corte Interamericana de Derechos Humanos representa un pilar esencial en la defensa de los derechos humanos en América Latina. Su metodología rigurosa y su jurisprudencia vinculante han permitido identificar y sancionar violaciones graves, obligando a los Estados a adoptar medidas correctivas. En el caso del Perú, la Corte ha reiterado que el respeto por la vida, la justicia y la memoria de las víctimas no puede ser negociado ni subordinado a intereses legislativos. Por ello, el Estado peruano debe cumplir con sus compromisos internacionales, fortaleciendo sus instituciones, respetando las decisiones de la Corte y garantizando que ninguna norma interna contravenga los principios fundamentales de la Convención Americana. Solo así se podrá consolidar un Estado democrático que respete la dignidad humana y el orden jurídico internacional.

En el caso *Lagos del Campo vs. Perú* marca un antes y un después en la protección de los derechos laborales como derechos humanos. La Corte IDH dejó claro que la libertad de expresión en el ámbito laboral, especialmente en contextos sindicales, debe ser protegida con especial rigor. Los Estados están obligados a adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales que garanticen el pleno ejercicio de estos derechos, evitando sanciones desproporcionadas y asegurando el acceso a la justicia. Este fallo no solo protege al individuo, sino que fortalece el sistema democrático al reconocer que los derechos humanos no se suspenden en el lugar de trabajo.

Finalmente, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Lagos del Campo vs. Perú* representa un hito en la consolidación de los derechos laborales como derechos humanos. Al reconocer que el despido de un trabajador sindicalista por ejercer su libertad de expresión constituye una violación de derechos fundamentales —como el derecho al trabajo, el debido procedimiento y la protección judicial— la Corte reafirma que las relaciones laborales no están exentas del escrutinio de los estándares internacionales de derechos humanos.

REFERENCIAS

- Alegría, V. (2021), consideraciones sobre la lesividad de los actos o resoluciones de la administración pública. *Revista Auctoritas Prudentium*, 25(3). 1-13. Dialnet-ConsideracionesSobreLaLesividadDeLosActosOResoluci-8373113.pdf
- Alexy, R. (2008). *Teoría de los derechos fundamentales*. Versión castellana: Ernesto Garzón Valdés. <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina37294.pdf>

- Centro de Estudios Políticos, Tribunal Constitucional del Perú (2020). *Normativa, Constitución Política del Perú (1993). Pleno Jurisdiccional 533-2020*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2018-CC.pdf>
- Convención Americana de Derechos Humanos. (22 de noviembre 1978). *Pacto San José*. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Dromi, J. (2022). Acción de lesividad. *Revista de administración pública*, 88(2). 1-24. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1059162>
- García, G. (2021). *La revocación de actos favorables mediante la acción de lesividad por parte de la máxima autoridad administrativa en el Código Orgánico Administrativo*. [Tesis de Maestría. Universidad Andina Simón Bolívar. Ecuador]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/8162>
- Guzmán, C. (2022). Las actuaciones impugnables en el proceso contencioso administrativo peruano. *Revista de derecho administrativo*, 5(11), 109-119. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13549>
- Jurisprudência, Corte IDH. (31 de agosto 2017). *Caso Lagos del Campo vs. Perú*. https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/3151/cedc_111.pdf?sequence=3
- Ley del Procedimiento Administrativo General. (25 de enero 2019). *Ley N° 27444*. <https://presidencia.gob.pe/integridad-institucional/docs/LEY-N-27444-d.pdf>
- Morón, J. (2015). El Proceso Contencioso de Lesividad: Catorce años después de su incorporación en el derecho peruano. *IUS ET VERITAS*, 24(51), 224-246. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15660>
- Pacori, J. (2018). Del procedimiento administrativo de nulidad de oficio al proceso contencioso administrativo de lesividad. *Administración Pública & Control*, 49(12). 66-70. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/55797513/PROCESO_CONTENCIOSO_ADMINISTRATIVO_DE_LESIVIDAD
- Puentes, M. (2017) La acción de lesividad frente al acto administrativo de adjudicación del contrato estatal. *Via Iuris*, 27(7), 33-49. DOI: <https://doi.org/10.37511/viaiuris.n27a2>
- Sanchez, M. (2017). La lesividad en el régimen administrativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados-Ecuador. [Tesis de Maestría. Universidad Andina Simón Bolívar. Ecuador]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6027>
- Sentencia del Tribunal Constitucional (17 de marzo 2020). *Resoluciones judiciales en materia de reincorporación, otorgamiento de beneficios y ascensos a los miembros de la policía nacional del Perú*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2018-CC.pdf>,
- Villalba, A. (2014), Control de la legalidad de los actos administrativos por medio de la regulación jurídica del recurso de lesividad en el campo contencioso administrativo. [Tesis de Abogada. Universidad Central del Ecuador. Ecuador]. <https://www.dspace.uce.edu.ec/entities/publication/598f3e30-833b-4eff-a1d9-2f11c956bc45>