

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LEY Nº 27444,

Marco Antonio Cabrera Vásquez
Profesor Principal de la Facultad de
Derecho y Ciencia Política de la UNMSM.

SUMARIO:

I.- Reconocimiento merecido	19
II.- Evolución del Procedimiento Administrativo en el Perú...	19
III.- La Ley del procedimiento Administrativo General, Ley Nº 27444 del 11.04.2001	28
1. Comisión de Elaboración. Marco Legal del Proyecto	28
2. Principales propósitos e innovaciones de la Ley Nº 27444	31
3. Análisis de los Títulos de la Ley Nº 27444	34
IV.- A modo de conclusión	63

I.- Reconocimiento merecido

El presente estudio, desea dar una visión panorámica sobre la nueva Ley Nº 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Ha sido un gran esfuerzo de la COMISIÓN CODIFICADORA, y que el PERÚ, y solamente Él sabrá reconocerles, sin importar qué régimen los convocó y los apoyó: FUJIMORI-PANIAGUA-TOLEDO. El hecho es que se hizo y se logró un avance muy significativo en el DERECHO ADMINISTRATIVO. El autor de esta introducción, estudioso del DERECHO ADMINISTRATIVO LOS FELICITA.

II.- Evolución del Procedimiento Administrativo en el Perú.

Sobre la EVOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO el Profesor JUAN CARLOS MORON URBINA¹ señala:

¹ MORON URBINA, Juan Carlos. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Ob. Cit. Pág. 132 ss.

«ETAPA DE DISPERSIÓN PROCEDIMENTAL:

Durante muchos años, instancias de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA nacional tramitaron sus expedientes en forma desornada y empírica. A falta de una norma procesal genérica en cada institución, los funcionarios seguían prácticas administrativas inconexas y heterogéneas, empleando los criterios generales del PROCEDIMIENTO CIVIL común. Como dice BACACORZO, en este momento «cada órgano u organismo público estatal era una isla, sin nexo con los demás; es decir, institutos, principios, tiempo, competencia, prueba, escritos, recursos, nulidad, etc., regulados por la costumbre o por actos rara vez publicados o de difícil obtención»². Agregando un testigo ejemplar de aquella época como MANUEL V. VILLARAN, que «El de los particulares se halla entre nosotros poco menos que desamparado en los casos en que es herido por actos arbitrarios de la ADMINISTRACIÓN. La deficiencia o el desorden de la legislación que norma los actos administrativos, y la desgraciada inclinación de las autoridades a excederse de sus atribuciones contribuyendo a la inseguridad de los derechos de los particulares en sus relaciones con la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA»³.

No cabe dejar de anotar que durante este período existieron intentos de unificación que no lograron consagración positiva, tal como el proyecto de FELIPE S. PORTOCARRERO, cuyo texto alcanzaba la compilación estableciendo un *NUMERUS CLAUSUS* de procedimientos. Como antecedente transitorio de un ordenamiento para esta materia tenemos el D.S. N° 183 de 25 de Enero de 1957, que rigió desde el 01 de Enero de 1957.

ETAPA DE CONCENTRACIÓN PROCEDIMENTAL:

Con la aprobación del REGLAMENTO DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (11.11.67) fue iniciada la fase caracterizada por la codificación parcial del DERECHO ADMINISTRATIVO procesal. Dicha codificación concordó las líneas maestras del PROCEDIMIENTO, sentando las bases para la judiciabilidad de la actuación administrativa del ESTADO, y dejando de lado los aspectos propios de los procedimientos particulares que mantienen con el primero una relación de complementariedad y supletoriedad.

Adicionalmente resulta común con el ordenamiento español - del cual tomó importantes conceptos y figuras - ofrecer una regulación no sólo para insti-

² BACACORZO, Gustavo. Tomo II. Pág. 561.

³ VILLARAN, Manuel Vicente. ANTE-PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1931. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS y TEXTO. 1962. Pág. 78-79.

tuciones netamente de orden procesal sino también incorporó aspectos del derecho sustantivo, tales como órganos administrativos, elementos y validez del ACTO ADMINISTRATIVO...

SEGUNDA FASE DE DISPERSIÓN PROCEDIMENTAL:

Cercana a la tercera década de vigencia y con una estructura estatal notoriamente sobredimensionada, excesivamente centralizada y sobrerregulada, resultada patente la necesidad de remozamiento del ordenamiento procesal administrativo. Con dicho fin fueron desarrolladas hasta tres vías concretas desde el año de 1985:

I) LA CREACIÓN - A TRAVÉS DEL DECRETO SUPREMO N° 100-85-PCM, DEL PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZACIÓN (PRONADE) a cargo del INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, conteniendo seis líneas de acción:

- * La desconcentración y descentralización de niveles de decisión en materia de personal y recursos;
- * La simplificación de las normas y procedimientos;
- * El reordenamiento institucional;
- * La capacitación y motivación de los trabajadores públicos;
- * La participación de las organizaciones sociales y económicas en la aplicación de las políticas de Gobierno; y.
- * Apoyo al desarrollo de la moralización en la función pública y la conducta ciudadana.

El diseño propuesto para este programa estuvo caracterizado por una serie de declaraciones de objetivos a nivel macroadministrativo y correlativamente por la delegación de cada Sector y organismo no sectorizado de las facultades para que en su consonancia y sus criterios formularan sus respectivos PROGRAMAS SECTORIALES, teniendo el INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA las labores de conducción, coordinación y asesoramiento sobre la materia así como la obligación de informar periódicamente al Consejo de Ministros sobre el agrado de avance del proceso. Para su debida implantación fueron dictadas normas de desarrollo tales como la Resolución Jefatural N° 005-86-INAP del 07 de enero de 1986 y la Resolución Ministerial N° 032-87-PMC del 19 de Mayo de 1987, encargando a una Comisión especial la elaboración de un nuevo REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

Sin embargo, no obstante que el artículo 309° de la Ley N° 24767 (Ley de Presupuesto Público para 1988 otorgó fuerza de ley a PRONADE, el transcurso del tiempo demostró que tal camino era totalmente ineficaz ya que no se logró alcanzar ninguno de los objetivos de sus líneas de acción.

II) LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS A CARGO DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (publicado en el diario oficial El Peruano, edición del 01 de Mayo de 1985.

Los autores del proyecto identificaron como principales problemas en la formación de la voluntad administrativa que pretendía solucionar:

- * La desigualdad del ciudadano frente a la ADMINISTRACIÓN y sus agentes,
- * La costumbre administrativa de no informar o desinformar al público,
- * La dificultad de acceder a los procedimientos administrativos por representación convencional,
- * La necesidad de renovación periódica de los poderes,
- * Los defectos extendidos en el proceso de notificación, y,
- * La no distinción entre anulabilidad y nulidad administrativa.

En este contexto postularon un proyecto de 122 artículos que manteniendo la estructura y contenido general de REGLAMENTO aprobado por D,S, N° 006-67-SC, le perfilaban algunos aspectos, cubría vacíos y adicionaba notas tipificantes...

III) PROCESO DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA impulsado por el organismo no gubernamental INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCRACIA y acogido por las instancias del gobierno nacional.

Hacia 1989 fue iniciado este proceso con la promulgación de la Ley N° 25035 y sus reglamentaciones (Decretos Supremos Nros. 070-89-PCM del 01.SEP.89 y 002-90-PCM del 09.ENE.90); y luego fue profundizada con la emisión de la LEY MARCO DE LA INVERSIÓN PRIVADA (Decreto Legislativo N° 757), cuyo Título IV denominado «DE LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS INVERSIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA», contiene normas aplicables a cualquier procedimiento a seguirse ante cualquier autoridad del ESTADO por los inversionistas y empresas nacionales y extranjeras...»

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO en el PERÚ se mantenía estable, se tenía un sólo libro integral: LA LEY DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, que estará vigente hasta el 10 de Octubre del 2001, en la que entrará en vigencia la Ley N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado el 11.04.2001.

En el Perú hasta antes de 1967, inclusive, EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO era un tema caótico ya que no había forma de actuar jurídicamente.

te, y para iniciar una acción se tenía que aplicar los reglamentos de la correspondiente institución, si es que los tuviera.

GUSTAVO BACACORZO⁴ señala:

«Cada órgano u organismo estatal era una isla, sin nexo con los demás; es decir, institutos, principios, tiempo, competencia, prueba, escritos, recursos, nulidad, etc., regulados por la costumbre o por actos rara vez publicados o de difícil obtención».

MANUEL VICENTE VILLARAN⁵ afirma:

«El derecho de los particulares se halla entre nosotros poco menos que desamparado en los casos en que es herido por actos arbitrarios de la ADMINISTRACIÓN. La deficiencia o el desorden de la legislación que norma los actos administrativos, y la desgraciada inclinación de las autoridades a excederse de sus atribuciones, contribuyen a la inseguridad de los derechos de los particulares en sus relaciones con la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA».

JUAN CARLOS MORON URBINA⁶, como lo hemos señalado anteriormente, indica:

«No cabe dejar de anotar que durante este período existieron intentos de unificación que no lograron consagración positiva, tal como el proyecto de FELIPE S. PORTOCARRERO, cuyo texto alcanzaba la compilación estableciendo un *NUMERUS CLAUSUS* de procedimientos. Como antecedente transitorio de un ordenamiento para esta materia tenemos el Decreto Supremo N° 183 de 25 de enero de 1957 que rigió desde el 01.01.57.»

La superación se inició a partir del 21 de Noviembre de 1967, en que en el diario oficial «EL PERUANO» se publicó el Decreto Supremo N°. 006/SC/67 del 11 de Noviembre de 1967: **REGLAMENTO DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.**

⁴ BACACORZO, Gustavo, Ob. Cit. Tomo II. Pág. 561. Citada por JUAN CARLOS MORON URBINA, DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Página Blanca, Editores. Lima. 1997. Pág. 132.

⁵ VILLARAN, Manuel Vicente. ANTEPROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1931. Exposición de Motivos y Texto. Lima. 1962. Pág. 78/79/ Citado por JUAN CARLOS MORON URBINA, Ob. Cit. Pág. 132.

⁶ MORON URBINA, Juan Carlos. Ob. Cit. Pág. 132.

EL REGLAMENTO DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS tuvo las siguientes notas importantes:

- * La elaboración de la normas estuvo a cargo de una COMISIÓN que fue creada por Decreto Supremo N° 421/SC de 23 de Setiembre de 1965.
- * La fuente inmediata de las NORMAS GENERALES es la LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE ESPAÑA DEL 17 DE JULIO DE 1958. La Comisión lo manifestó claramente.
- * La COMISIÓN elaboró el PROYECTO para que sea LEY, dada la calidad normativa requerida, pero por querer ponerla rápidamente en vigencia, se sugirió al Gobierno el dictado de un Decreto Supremo, que así fue.
- * Por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos estuvo dentro de la COMISIÓN el Maestro ALBERTO RUIZ ELDREDGE y por la Universidad Católica del Perú, estuvo el Maestro ANTONIO VALDEZ CALLE, ambos prepararon sendos proyectos.

Señala el Maestro **GUSTAVO BACACORZO**⁷:

«Iniciado el nuevo régimen constitucional el 28.7.1990 fuimos nombrados codificadores del PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO dentro de un equipo de personas experimentadas; mereciendo de éstas el honor de confiarnos la presidencia de la COMISIÓN OFICIAL.

Laboramos AD HONOREM y en gran armonía hasta que sobrevino el 5.4.1992 en que se quiebra el orden constitucional, por lo que renunciamos de inmediato a dicha función en estricto cumplimiento al postrer numeral de la CARTA, vigente desde 1980; y entregando, por cierto, los avances realizados».

Debo señalar, que en la ocasión mencionada por el Dr. GUSTAVO BACACORZO, fue designado el Maestro LUIS DEL PRADO PAREDES, profesor Principal de la UNMSM, como miembro de la COMISIÓN, quien falleció antes de hacerse cargo de la COMISIÓN. El Supremo Gobierno tuvo a bien designar al DR. MARCO ANTONIO CABRERA VÁSQUEZ como su sucesor del Dr. Luis del Prado Paredes. En esa oportunidad trabajamos con el Maestro GUSTAVO BACACORZO, habiendo avanzado con documentos de DERECHO COMPARADO y en la estructura del CÓDIGO DE DERECHO ADMINISTRATIVO (sustantivo) y del CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (adjetivo), que no se llegó a culminar por lo mencionado por el Maestro BACACORZO anteriormente.

⁷ BACACORZO, Gustavo. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 40 edición, Gaceta Jurídica. Lima. 2000, Pág.522

Debemos señalar, que el 8 de Noviembre de 1991, se promulga el Decreto Legislativo N° 757, LEY MARCO PARA EL CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA, que el Profesor JUAN CARLOS MORON URBINA,⁸ indica:

«A las normas de simplificación administrativa ha seguido la LEY MARCO PARA EL CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA -Decreto Legislativo N° 757- cuyo TITULO IV presenta disposiciones estableciendo derechos, garantías y obligaciones incursas en las relaciones procesales que surjan entre la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y los usuarios-inversionistas.

Por su naturaleza de normas transversales, su campo de acción alcanza a todos los PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS en los cuales participe un usuario-inversionista, sea persona natural o jurídica, nacional o extranjera. No obstante la propia norma exceptúa de algunas de sus disposiciones a los procedimientos especiales tributarios, de enajenación o adquisición de bienes y servicios, de concesión para infraestructura, y a los procedimientos donde exista materia contenciosa entre dos o más particulares.

En cuanto al contenido material de estas disposiciones, las principales son las siguientes:

- * Cancelan a las empresas del ESTADO las atribuciones propias de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, lo cual incluye la prejudicialidad de la vía administrativa.
- * Crea el TEXTO ÚNICO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (TUPA) como documento de carácter descriptivo, informativo y orientador hacia los usuarios acerca de los servicios que prestan las entidades de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en asuntos de su competencia. Por su estructura y contenido sustituye a la GUÍA DE SERVICIOS o similares, de otrora.
- * Sólo procede el cobro de derechos si confluyen los siguientes requisitos: estar en el Texto Único de Procedimientos Administrativos, referirse a procedimientos a solicitud de parte, si la ADMINISTRACIÓN presta un servicio efectivo y que no excedan de su costo real.
- * Establece la procedencia de entregar copias simples en vez de documentos y de formatos originales, salvo que éstos sean gratuitos y disponibles.
- * Extiende la presunción de veracidad a todo documento a ser presentado en un PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
- * Establece como principio de legalidad procesal administrativa, por el cual sólo mediante Decreto Supremo, Decreto Ejecutivo Regional u Ordenanza municipal pueden ser creados trámites y requisitos.

⁸ MORON URBINA, Juan Carlos, Ob. Cit. Pág. 140 y ss.

- * Derecho a la información generalizada, incluso para la obtención de copias a su costo...
- * Plazo máximo de duración de tales procedimientos administrativos es de 30 días como silencio positivo como regla y excepcional y fundamentadamente negativo.
- * Plazo de subsanación para el interesado de 48 horas, bajo sanción de devolución del expediente.
- * Aprobación automática de solicitudes como regla; excepcional y motivadamente existirán procedimientos de evaluación previa.
- * Incorpora expresamente a los Órganos internos de control y al Ministerio Público (hoy compete a la Defensoría del Pueblo) para actuar cuando vía queja le sean comunicadas desviaciones en la actuación administrativa.
- * Libera de la obligación de presentar traducciones oficiales reemplazándola por declaraciones juradas y traducciones privadas...»

Por Decreto Supremo N° 094-92-PCM de 28 de Diciembre de 1992. se aprueba el Reglamento de las Disposiciones sobre SEGURIDAD JURÍDICA en MATERIA ADMINISTRATIVA contenidas en la Ley MARCO PARA EL CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA.

El 30 de Noviembre de 1992 se promulga el Decreto Ley N° 26111, en la que modifica la denominación del REGLAMENTO DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS por la de LEY DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS y se modifican 19 artículos y algunas agregaturas.

El Decreto Ley N° 26111 da un plazo de sesenta (60) días para que se apruebe el Texto Unico Ordenado -TUO- de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos.

El 31 de Enero de 1994 se aprueba el TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS que consta de 114 artículos y dos disposiciones complementarias. Entró en vigencia el 01 de Febrero de 1994.

GUSTAVO BACACORZO⁹ efectúa las siguientes reflexiones sobre la denominada LEY DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS:

⁹ BACACORZO, Gustavo, LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVO. COMENTARIOS. 13E Edición. Editorial Gaceta Jurídica. Lima. 1999. Pág. 29 y ss.

«1. La denomina LEY DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, manteniendo de este modo el doble error del REGLAMENTO. Sabido es que en lo procedimental y en lo procesal se prefiere más bien hablar de REGLAS y no de NORMAS, en razón de que se trata de un DERECHO ADJETIVO, que tiene que ver directamente con la acción en su clásica ambivalencia: positiva (acción) y negativa (no acción, silencio).

Además, el plural resulta inadecuado: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ES LO CORRECTO.

Así, pues, el DERECHO SUBSTANTIVO se explica evidentemente por el sistema normativo; el adjetivo, en cambio, por el reglado. Reconocemos, finalmente, que estos conceptos no son muy conocidos, sobre todo en países de escasa evolución jurídica.

2. Otra inadecuación de técnica jurídica: Se dice cuestiones contenciosas (art. 1E letra a). En la administración pública solamente se dan las cuasi-contenciosas, ya que aquellas son exclusivas de las vías jurisdiccionales (poder judicial y tribunal constitucional). Hace bien el legislador al referirse a aquellas en la L.O. del P.J., artículo 13E, aunque hubiera sido aún más exacto consignar «CUESTIONES PREJUDICIALES».
3. Grave error incorporar en el texto legal de verbo ad verbum el Decreto Legislativo N° 757 y otros similares, ya que pueden quedar modificados o eliminados en cualquier tiempo, con la consecuente lesión del texto legal que nos ocupa. Debíó, pues, escogerse la ESENCIA, la generalidad y no precisamente la ESPECIE, que resulta lo más vulnerable por la dinámica propia del DERECHO y en especial del ADMINISTRATIVO...
4. Acierta el legislador en contrapartida al declarar prontamente que los ACTOS ADMINISTRACIÓN NO SE RIGEN POR ESTA LEY...»

JUAN CARLOS MORON URBINA¹⁰ hace el siguiente comentario sobre la Ley de Normas GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS:

«Acogiendo propuestas planteadas por la doctrina mediante Decreto Ley N° 26111 el Supremo Gobierno introdujo importantes modificaciones a la normativa sobre el procedimiento ordinario nacional. La más trascendente es su elevación jerárquica de DECRETO SUPREMO al rango de LEY, en búsqueda de mejorar el nivel de estabilidad y rigidez al DERECHO ADMINISTRATIVO procesal.

¹⁰ MORON URBINA, Juan Carlos, Ob. Cit. Pág. 145 y ss.

En efecto, la consecuencia inmediata de esta medida es el reforzamiento del principio de legalidad, en el sentido de obligar a que la actuación administrativa se sujete a disposiciones con rango de Ley y ya no exclusivamente por normas infralegales. Como consecuencia, se retira a la autoridad administrativa la capacidad para generar procedimientos especiales o para modificar la peculiaridad del régimen ordinario, puesto que para exceptuarse del régimen general e instituir un procedimiento administrativo especial cualquier autoridad requiere sustentarse en una norma con rango de ley que cree la vía diferenciada...»

EL MARCO LEGAL del PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Actualmente (Mayo de 2003) se encuentra establecido el Procedimiento Administrativo, tiene su marco legal, principalmente por:

- * Constitución Política del Perú, 1993
- * Ley de Transparencia y Acceso a la Información, Ley N° 27806 (03.08.2002)
- * Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley N° 27815 (13.08.2002)
- * Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, Decreto Legislativo N° 276.(06.03.84)
- * Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa. Decreto Supremo N° 005-90-PCM (18.01.90)
- * Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (11.4.2001)
- * Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, Ley N° 27584 (06.12.2001).

III.- LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LEY N° 27444 (11 de abril del 2001):

1.- COMISIÓN, ELABORACIÓN Y APROBACIÓN:¹¹

Durante el Gobierno del Ing. Alberto Fujimori Fujimori, y siendo Ministro de Justicia el Dr. ALFREDO QUISPE CORREA, se aprueba la Resolución Ministerial N° 198-97-JUS de fecha 22 de Setiembre de 1997, se conforma una COMISIÓN encargada de elaborar el ANTEPROYECTO de la NUEVA LEY DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, integrada inicialmente por los siguientes profesionales:

¹¹ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge y Otros. COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Ley N1 27444. Ara Editores. Lima. 2001. EL PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LA NUEVA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Pág. 17,78.

- * DR. JORGE DANÓS ORDÓÑEZ, quien la presidirá;
- * DR. PEDRO PATRÓN BEDOYA;
- * DR. FORTUNATO SÁNCHEZ RAMÍREZ;
- * DR. JUAN CARLOS MORÓN URBINA;
- * DRA. DALIA SUÁREZ SALAZAR;
- * DR. RAÚL MARTÍNEZ MUÑOZ;
- * DRA. ROSA ESTHER SILVA y SILVA;
- * DR. GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA.

Luego, se conformó:

- * DR. JORGE DANÓS ORDÓÑEZ, quien la presidió;
- * DR. FORTUNATO SÁNCHEZ RAMÍREZ;
- * DR. JUAN CARLOS MORÓN URBINA;
- * DRA. DALIA SUÁREZ SALAZAR;
- * DR. RAÚL MARTÍNEZ MUÑOZ;
- * DR. GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA.

En su oportunidad renunciaron los doctores PEDRO PATRÓN BEDOYA y ROSA ESTHER SILVA y SILVA. Actuó como Secretaria Letrada la Dra. ANA MARTÍA VALENCIA C.

La justificación para constituir esta COMISIÓN era:

«Que es preocupación del ESTADO mejorar la gestión pública, a través de instituciones eficientes, por lo que es necesario contar con normas uniformes y precisas que permitan cumplir con dicho fin;

«Que, consecuentemente, es conveniente adecuar el actual TEXTO ÚNICO ORDENADO de la LEY DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS a los objetivos de modernización de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, para lo cual es necesario constituir una COMISIÓN encargada de elaborar el ANTEPROYECTO de la nueva LEY DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS...» (Considerandos de la R.M. N° 198-97-JUS).

Por Resoluciones Ministeriales Nros. 083-98-JUS y 231-98-JUS, se amplió con entregar, dentro del plazo establecido el correspondiente ANTEPROYECTO, el mismo que fue remitido, el 31 de octubre del 2000 por el Ing. Alberto Fujimori Fujimori, Presidente Constitucional de la República, a la Dra. Martha Hildebrandt Pérez Treviño, Presidenta del Congreso de la República para someterlo a consideración del Congreso.

Posteriormente mediante Resolución del Congreso de la República N1 005-99-2000-CR se delegó en la COMISIÓN PERMANENTE la facultad de aprobar la LEY DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, facultad que no se ejerció.

Con fecha 10 de Julio de 2000, el citado ANTEPROYECTO fue publicado en el diario oficial «EL PERUANO», por el Ministerio de Justicia para que las instituciones y los ciudadanos emitan al respecto sus opiniones y/o comentarios.

Posteriormente, mediante Oficio N° 177-2000-PR, el Presidente de la República remite al Congreso el Proyecto de la Ley de NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

La COMISIÓN DE JUSTICIA, recibió el encargo de analizar el PROYECTO enviado por el EJECUTIVO, para lo cual, dada la complejidad del PROYECTO y con el fin de realizar un mejor trabajo, nombró una SUBCOMISIÓN que se encargó de evaluar el PROYECTO y canalizar y estudiar las propuestas y sugerencias hechas al mismo por parte de diversas instituciones privadas y públicas, así como de reconocidos profesionales en materia de DERECHO ADMINISTRATIVO, con la finalidad de lograr una norma que recoja las sugerencias y necesidades de los diversos sectores y sea coherente en su estructura, que corresponda a las nuevas necesidades y estructura del ESTADO MODERNO y de la SOCIEDAD.

MARCO LEGAL DEL PROYECTO:

El marco legal del Proyecto de Ley, se encuentra establecido en diversas normas tales como:

- * TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2-94-JUS;
- * LEY N° 25035 DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA dictada en Junio de 1989, reglamentada mediante D.S. N° 070-89-PCM y D.S. N° 02-90-PC, y
- * DECRETO LEGISLATIVO N° 757, LEY MARCO PARA EL CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA, que también consagra reglas aplicables a los PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS en su Título IV, titulado «De la seguridad jurídica de las inversiones en materia administrativa», que fuera reglamentada mediante Decreto Supremo N° 094-92-PCM.

EL 11 DE ABRIL DE 2001, EL GOBIERNO TRANSITORIO, DEL DOCTOR VALENTÍN PANIAGUA CORAZAO, PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PROMULGÓ LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, QUE ENTRÓ EN VIGENCIA EN EL 12 DE OCTUBRE DEL 2001.

Es nuestro deseo seguir efectuando varios Seminarios, Talleres, sobre el estudios y análisis esta Ley.

NUESTRO MODESTO PARECER:

- * ES UNA EXCELENTE NORMA QUE SE ACERCA MUCHO A UN CÓDIGO,
- * VA A REQUERIR DEL APOYO DE UNA BUENA Y EXCELENTE INFRAESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PERUANA.
- * SE TIENE QUE INTENSIFICAR UNA BUENA CAPACITACIÓN PERMANENTE DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, QUE SON ELLOS QUE LA VAN APLICARLA.
- * SE REQUIERE DE UNA MAYOR DIFUSIÓN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: CENTRAL, REGIONAL Y LOCAL.

2. PRINCIPALES PROPÓSITOS E INNOVACIONES DE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL:

2.1. IDEAS DIRECTRICES DE LA COMISIÓN:¹²

Las ideas directrices que marcaron la pauta de las deliberaciones de la COMISIÓN y que inspiraron la redacción del ANTEPROYECTO fueron:

*** LA NUEVA LEY:**

ESTARÍA NECESARIAMENTE DESTINADA A DISCIPLINAR JURÍDICA Y RACIONALMENTE LA ACTUACIÓN DE TODOS LOS NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN SUS RELACIONES CON LOS CIUDADANOS, EN ARMONÍA CON EL PROCESO

¹² DANÓS ORDOÑEZ, Jorge y Otros. COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Ley N° 27444. Ara Editores. Lima. 2001. EL PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LA NUEVA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Pág. 19 y ss.

DE MODERNIZACIÓN DE LA MISMA, TENIENDO EN CUENTA QUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ES UN INSTRUMENTO ADECUADO PARA DINAMIZAR EL AVANCE DE DICHO PROCESO Y, POR TANTO, SUS REGLAS SON PIEZA FUNDAMENTAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA SOCIEDAD Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

*** LANUEVALEY:**

DEBERÍA CODIFICAR EN UN SOLO CUERPO ORGÁNICO EL CONJUNTO DE NORMAS LEGALES Y REGLAMENTARIAS VIGENTES QUE REGULAN DE MANERA DISPERSA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CON CARÁCTER GENERAL.

*** LANUEVALEY:**

DEBERÍA ADAPTAR LA LEGISLACIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO A LAS EXIGENCIAS DE LOS PRINCIPIOS Y VALORES DE UN MARCO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO.

*** LANUEVALEY:**

DEBERÍA SER DIDÁCTICA EN SU PRESENTACIÓN, ESTRUCTURA Y REDACCIÓN COMBINANDO RIGOR Y SENCILLEZ, PARA QUE SEA DE FÁCIL COMPRENSIÓN Y MANEJO DE LOS FUTUROS APLICADORES DE LA MISMA.

*** EL PROYECTO:**

DEBERÍA CONSOLIDAR LOS AVANCES LOGRADOS EN SU MOMENTO POR LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

REFERENCIAS NORMATIVAS UTILIZADAS:

En la elaboración del proyecto la COMISIÓN utilizó como referencias normativas las leyes de PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO análogos de otros países, como es el caso de ESPAÑA, COLOMBIA, ALEMANIA, ITALIA, PORTUGAL, MÉXICO, ARGENTINA, VENEZUELA, URUGUAY, BRASIL Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.

2.2. PRINCIPALES PROPÓSITOS:

a.- LA LEY 274444 PRETENDE SER:

- * Una HERRAMIENTA MODERNA DE GESTIÓN de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA;
- * Una VÍA DE COMUNICACIÓN, mediante la cual el ESTADO como parte de sus funciones se relaciona con los ciudadanos y éstos con el ESTADO.

b. La LEY 27444 ESTÁ DESTINADA A DISCIPLINAR la actuación de todos los niveles de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (nacional, regional y local) en sus relaciones con los ciudadanos;

- c. LA LEY N° 27444 TIENE EL PROPÓSITO DE SERVIR DE BASE PARA LA APLICACIÓN DE NORMAS ADMINISTRATIVAS POR PARTE DE LAS DIFERENTES ENTIDADES ESTATALES.
- d. LA LEY N° 27444 INTEGRA Y CODIFICA EN UN SOLO CUERPO ORGÁNICO las normas en materia de PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS y de SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

2.3. INNOVACIONES:

Las principales INNOVACIONES son:

- a. CONSIDERA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO UN CONCEPTO ABIERTO DONDE PARTICIPAN LOS CIUDADANOS EN RESGUARDO DE SUS DERECHOS E INTERÉS MEDIANTE DIVERSOS MECANISMOS, tales como:
 - * Formulación de denuncias;
 - * Acceso a la información que obre en poder de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA;
 - * Convocatoria a Audiencia Pública;
- b. OTORGA PREPONDERANCIA A LA PERSONA HUMANA, estableciendo la SEGURIDAD JURÍDICA que permita el desenvolvimiento más equilibrado con la AUTORIDAD ADMINISTRATIVA en base a la consagración de derechos de los particulares frente a la ADMINISTRACIÓN: DEBERES DE LAS AUTORIDADES.
- c. INTRODUCE COMO DEBER DE LA ADMINISTRACIÓN LA EFICIENCIA Y OTORGA UN PREDOMINIO DE LOS RESULTADOS O EFECTOS POR SOBRE LAS FORMAS, TAL ES EL CASO DE LA DISTINCIÓN ENTRE VICIOS TRASCENDENTES Y NO TRASCENDENTES Y EL PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.
- d. ESTABLECE UNA SERIE DE PRINCIPIOS, con su correspondiente definición que guían la actuación de la ADMINISTRACIÓN y que sirven de parámetro interpretativo necesario de las demás normas administrativas, lo que constituye una novedad en nuestro ordenamiento jurídico.
- e. REDEFINE LAS RELACIONES INTERNAS DE LA ENTIDADES ADMINISTRATIVAS bajo ciertos criterios de colaboración entre entidades, EL DEBER DE TRANSPARENCIA Y EL DE SER RESPONSABLE POR LA GESTIÓN.

- f. CONSAGRA CRITERIOS NOVEDOSOS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA, COMO LAS CAUSALES ESPECÍFICAS PARA INCURRIR EN RESPONSABILIDAD, DEBER DE CONOCER E INVESTIGAR DENUNCIAS, entre otras.
- g. SE REGULA LA POSIBILIDAD DE SOLICITAR MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
- h. SE PRECISA LA REGULACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO DEVOLVIÉNDOLE SU CARÁCTER ORIGINAL DE GARANTÍA DEL CIUDADANO.
- i. SE ESTABLECEN PAUTAS PARA EL TRÁMITE DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES, con mucho auge actualmente como es el caso de los PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES y sobre todo el PROCEDIMIENTO TRILATERAL, mediante los cuales la ADMINISTRACIÓN reprime las infracciones de carácter administrativo.

3. ANÁLISIS DE LOS TÍTULOS DE LA LEY N° 27444:

TITULO PRELIMINAR: (Arts. I-VIII) ARTICULO I.

SE REFIERE AL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA APLICACIÓN DE LA LEY:

- * DETERMINA AQUELLOS ENTES PÚBLICOS A LOS SE LE APLICARÍA LA LEY. Se establece en el Artículo I, EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY N° 27444, señalando todas las entidades y reparticiones que comprenden el SECTOR PÚBLICO y que actúan con POTESTAD ADMINISTRATIVA, para efectos de la Ley.
- * INTRODUCE DOS PUNTOS:
 - a. COMPRENDE A LOS ÓRGANOS AUXILIARES DE LOS PODERES LEGISLATIVO y JUDICIAL SÓLO EN CUANTO REALICEN ACTIVIDADES MATERIALMENTE ADMINISTRATIVAS SUJETAS A DERECHO PÚBLICO EN ASUNTOS DE:
 - * PERSONAL;
 - * GESTIÓN PATRIMONIAL Y ADMINISTRACIÓN.
 - b. SE ESTABLECE IMPLÍCITAMENTE QUE LAS ENTIDADES ESTATALES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO ESTARÁN INDEFECTIVAMENTE SUJETOS A LAS NORMAS DE DERECHO PÚBLICO, SALVO LEY QUE PERMITA APARTARSE DEL RÉGIMEN DE DERECHO PÚBLICO

- * SEÑALA QUE LA LEY TAMBIÉN PODRÁ APLICARSE A LAS RELACIONES ENTRE LOS CONCESIONARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS.

ARTÍCULO II:

SE REFIERE AL ÁMBITO MATERIAL Y PRECISA:

- * QUE POR SU CARÁCTER DE LEY GENERAL ESTABLECE LAS REGLAS APLICABLES A LAS ACTUACIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ENTIDADES.
- * QUE EL ESTABLECIMIENTO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN TIENE POR FUNDAMENTO GARANTIZAR A LOS ADMINISTRADOS UN TRATAMIENTO COMÚN EN SUS RELACIONES CON CUALQUIER ENTIDAD.

EN LOS NUMERALES 2 Y 3 SE ESTABLECEN LAS SIGUIENTES REGLAS:

EL LEGISLADOR QUE PRETENDA CREAR UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ATENDIENDO A LA SINGULARIDAD DE LA MATERIA:

- A. SÓLO PODRÁN CREARSE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIALES MEDIANTE NORMAS CON RANGO DE LEY Y CON CARÁCTER EXPRESO.
- B. EN LA HIPÓTESIS DE TENER QUE DICTARSE EL REGLAMENTO DE UNA LEY, DE TODAS MANERAS DEBERÁ SUJETARSE A LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO IV Y AL LARGO LISTADO DE REGLAS: ARTÍCULO 551 Y 561 DE LA LEY.
- C. EN EL CASO QUE EXISTIERAN LEYES EXPRESAMENTE REGULARAN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES ATENDIENDO A LA SINGULARIDAD DE LA MATERIA, LA LEY ESTABLECE QUE LAS NORMAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN SON DE APLICACIÓN EN AQUELLOS ASPECTOS NO PREVISTOS Y EN LOS QUE NO SON TRATADOS EN LA RESPECTIVA LEY ESPECIAL.

EN SÍNTESIS, EL ARTÍCULO II TRATA:

DEL CONTENIDO DE LA LEY: REGULAR LAS ACTUACIONES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

ARTICULO III.

SE REFIERE A LA FINALIDAD DE LA LEY:

A SABER:

ESTABLECER EL RÉGIMEN JURÍDICO PARA QUE LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SIRVA: A LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS GENERAL, GARANTIZANDO LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS ADMINISTRADOS Y CON SUJECCIÓN AL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y JURÍDICO EN GENERAL.

SE EXPLICITA EL CARÁCTER INSTRUMENTAL DE PROTECCIÓN DEL INTERÉS GENERAL Y DE SERVICIO A LOS CIUDADANOS QUE DEBEN GUIAR TODA LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

ARTICULO IV.

DIECISÉIS (16) PRINCIPIOS QUE RIGEN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

DA LOS PRINCIPIOS CON SU DEFINICIÓN Y SON MERAMENTE ENUNCIATIVOS PORQUE DEJA ABIERTA LA POSIBILIDAD PARA QUE PUEDAN SER APLICABLES OTROS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

ESTOS PRINCIPIOS SIRVEN:

- * DE CRITERIO INTERPRETATIVO PARA RESOLVER LAS CUESTIONES QUE PUEDAN SUSCITARSE EN LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS DE PROCEDIMIENTO. CONSTITUYEN, PUES, PAUTAS DIRECTRICES QUE AYUDAN AL INTÉRPRETE AL MOMENTO DE DOTAR DE SENTIDO A LOS PRECEPTOS DE LA NUEVA LEY.
- * DE PARÁMETRO LEGALES A TOMAR EN CUENTA PARA EL DICTADO DE OTRAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS SOBRE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CARÁCTER GENERAL, Y,
- * DE PARÁMETRO PARA SUPLIR LOS VACÍOS O LAGUNAS DEL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO, PORQUE OPERAN COMO VIRTUALES NORMAS SUBSIDIARIAS PARA INTEGRAR EL DERECHO.

Los PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO consagrándose en la Ley, tienen EL OBJETO DE ACENTUAR EL CARÁCTER SERVICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN FAVOR DE LOS CIUDADANOS, QUE SON LOS DESTINATARIOS BENEFICIARIOS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

LOS PRINCIPIOS FORMAN PARTE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA NACIÓN.

- * CONSTITUYEN PAUTAS DIRECTRICES QUE AYUDAN AL INTÉRPRETE AL MOMENTO DE DOTAR DE SENTIDO A LAS NORMAS DE LA LEY, PUESTO QUE ACTÚAN EN CONCURSO CON LOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN JURÍDICA.

NO SE TIENE EN CUENTA EXPLÍCITAMENTE LOS PRINCIPIOS:

- * DESCENTRALIZACIÓN;
- * DESCONCENTRACIÓN DE LOS PROCESOS DECISORIOS;
- * JERARQUÍA;
- * COORDINACIÓN, entre otros.

ARTÍCULO V:

NORMA SOBRE LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Nos da un listado ordenado de las Fuentes del Derecho Administrativo, que tendrá trascendencia para todo el ámbito del DERECHO PÚBLICO.

Las FUENTES DEL Procedimiento Administrativo integran un SISTEMA ORGÁNICO que tiene autonomía respecto de otras ramas del Derecho

ARTÍCULO VI

NORMA SOBRE LOS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS:

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE AL RESOLVER CASOS PARTICULARES INTERPRETEN DE MODO EXPRESO Y CON CARÁCTER GENERAL EL SENTIDO DE LA LEGISLACIÓN, CONSTITUIRÁN PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA POR LA ENTIDAD, MIENTRAS DICHA INTERPRETACIÓN NO SEA MODIFICADA.

UNA NUEVA INTERPRETACIÓN NO PODRÁ APLICARSE A SITUACIONES ANTERIORES, SALVO QUE FUERE MÁS FAVORABLE A LOS ADMINISTRADOS.

LA SÓLA MODIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS NO FACULTA A LA REVISIÓN DE OFICIO EN SEDE ADMINISTRATIVA DE LOS ACTOS FIRMES.

ARTÍCULO VII:

SE REFIERE A LA FUNCIÓN DE LAS DISPOSICIONES GENERALES:

Se ordena que las AUTORIDADES SUPERIORES PUEDEN DIRIGIR U ORIENTAR CON CARÁCTER GENERAL LA ACTIVIDAD DE LOS SUBORDINADOS A ELLAS MEDIANTE:

- * CIRCULARES;
 - * INSTRUCCIONES; Y,
 - * OTRAS ANÁLOGAS.
- ÉSTAS NO PUEDEN CREAR OBLIGACIONES NUEVAS A LOS ADMINISTRADOS.
- * ESTAS DISPOSICIONES DEBEN SER SUFICIENTEMENTE:
 - * DIFUNDIDAS
 - * COLOCADAS EN LUGAR VISIBLE DE LA ENTIDAD.
 - * PUBLICADAS SI SU ALCANCE FUERA DE ÍNDOLE EXTERNA.
 - * ÉSTAS DISPOSICIONES PUEDEN SER INVOCADAS POR EL ADMINISTRADO A SU FAVOR EN LA MEDIDA QUE ESTABLEZCAN OBLIGACIONES A SU FAVOR QUE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DEBAN ACATAR.
 - * POR REGLA GENERAL SE ENTIENDE QUE CONSTITUYEN DISPOSICIONES DE CARÁCTER INTERNO QUE SE DICTAN SOBRE LA BASE DE LOS PRINCIPIOS DE JERARQUÍA Y DE AUTO ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON EL SÓLO PROPÓSITO DE REGULAR LA ACTUACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS Y OTROS SERVIDORES ADMINISTRATIVOS

ARTICULO VIII:

SE REFIERE A LA DEFICIENCIA DE FUENTES

LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO PODRÁN DE DEJAR DE RESOLVER LAS CUESTIONES QUE SE LES PROPONGA, POR DEFICIENCIA DE LAS FUENTES: EN TALES CASOS SE ACUDIRÁN;

- * A LOS PRINCIPIOS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTOS EN LA LEY, O EN SU DEFECTO.
 - * A OTRAS FUENTES SUPLETORIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Y,
 - * SÓLO SUBSIDIARIAMENTE A ÉSTAS, A LAS NORMAS DE OTROS ORDENAMIENTOS QUE SEAN COMPATIBLES CON SU NATURALEZA Y FINALIDAD.
 - * CUANDO LA DEFICIENCIA DE LA NORMA LA HAGA ACONSEJABLE, COMPLEMENTARIAMENTE A LA RESOLUCIÓN DEL CASO,
 - * LA AUTORIDAD ELABORARÁ Y PROPONDRÁ A QUIEN COMPETE, LA EMISIÓN DE LA NORMA QUE SUPERE CON CARÁCTER GENERAL ESTA SITUACIÓN, EN EL MISMO SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN DADA AL ASUNTO SOMETIDO A SU CONOCIMIENTO.
- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES RESPONSABLE Y SE COMPROMETE A ELABORAR PROYECTOS DE NORMAS ADMINISTRATIVAS. ESTOY SEGURO QUE LOS QUE ELABORARON ESTA LEY NO SE HABRÁN DE ARREPENTIR POR HABER TIPIFICADO Y CODIFICADO ESTE ARTÍCULO, QUE ES EL COMIENZO DE ACLARAR Y SOLUCIONAR MUCHOS DEFICIENCIAS Y VACÍOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
- * ES LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA QUIEN DEBERÁ DE DETECTAR ESTA OMISIÓN, SI FUERE EL CASO.

TÍTULO I: DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS (Arts. 1º al 28º).

EL TÍTULO I DESARROLLA EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, ESTABLECIENDO NO SÓLO EL CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO SINO TAMBIÉN SUS MODALIDADES, REQUISITOS, FORMA, OBJETO O CONTENIDO DEL ACTO ADMINISTRATIVO ENTRE OTROS.

EL TÍTULO está dedicado a:

- * A conceptualizar el ACTO ADMINISTRATIVO
- * A determinar los caracteres básicos;
- * La forma de elaboración;
- * Los requisitos de validez; y,
- * La eficacia de los ACTOS ADMINISTRATIVOS, constituye uno de los PUNTOS RESALTANTES DEL PROYECTO, que lo hace en forma sistemática.
- * EL ARTÍCULO 1º CONSAGRA UNA DEFINICIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO.
- * EL ACTO ADMINISTRATIVO constituye una manifestación de voluntad lo que supone siempre una EXTERIORIZACIÓN:

- * DE UN PROCESO DE COGNICIÓN; O,
- * DE JUICIO QUE PUEDE CONSISTIR EN UNA DECISIÓN, LA MISMA QUE PUEDE SER:
 - * DE OPINIÓN, O
 - * DE CONSTATAción.
- * LAS ACTUACIONES PURAMENTE MATERIALES DE LA ADMINISTRACIÓN NO SON CONSIDERADOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, LAS CUALES SON CONOCIDOS COMO HECHOS ADMINISTRATIVOS, PORQUE NO IMPLICA UNA EXTERIORIZACIÓN INTELECTUAL, SINO PURAMENTE MATERIAL. EN EL NUMERAL 1.2. DEL CITADO ARTÍCULO PRECISA QUE LOS ACTOS DE ADMINISTRACIÓN INTERNA DE LAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS, NO SON ACTOS ADMINISTRATIVOS, SIN EMBARGO, EN EL ARTÍCULO 71, NORMA SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS ACTOS DE ADMINISTRACIÓN INTERNA, Y EN EL ARTÍCULO 281 NORMA SOBRE LA COMUNICACIÓN AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN, CON LA FINALIDAD DE PERMITIRLE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ORGANIZARSE INTERNAMENTE DE FORMA MÁS DINÁMICA, SEGÚN CRITERIOS DE CELERIDAD, FLEXIBILIDAD Y EFICACIA.
- * Los ACTOS ADMINISTRATIVOS deben ser declaraciones de una AUTORIDAD, FUNCIONARIO U ORGANISMO que forme parte de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
- * No están comprendidos los CONTRATOS o CONVENIOS por ser actos bilaterales.
- * Los ACTOS ADMINISTRATIVOS deben ser producto del ejercicio de POTESTADES regidas por normas de DERECHO PÚBLICO. LOS ACTOS DE ADMINISTRACIÓN INTERNA NO ESTÁN REGULADOS POR LAS NORMAS DE LA LEY N° 27444, PORQUE SON PROCEDIMIENTOS INTERNOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DESTINADOS A ORGANIZAR O HACER FUNCIONAR SUS PROPIAS ACTIVIDADES O SERVICIOS (1.2.1.)
LA LEY N° 27444 HA PREVISTO LA POSIBILIDAD DE QUE LA ADMINISTRACIÓN PUEDA SOMETER AL ACTO ADMINISTRATIVO A CONDICIÓN, TÉRMINO O MODO, PERO SUJETO A UNA SERIE DE REQUISITOS, ENTRE LOS CUALES SE CUENTE LA NECESIDAD DE QUE UNA LEY, ASÍ LO AUTORICE (ART. 2°).
- * La Ley establece los REQUISITOS DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO:
 - * ELEMENTOS SUBJETIVOS: COMPETENCIA
 - * ELEMENTOS OBJETIVOS: OBJETO O CONTENIDO Y FINALIDAD PÚBLICA.
 - * ELEMENTOS FORMALES: MOTIVACIÓN Y PROCEDIMIENTO REGULAR.

- * La FORMA normal de manifestación externa del ACTO ADMINISTRATIVO es la ESCRITA, admitiéndose otras formas siempre que hayan sido previstas por alguna norma legal (numeral 1 del art. 4°).
- * Se norma los requisitos de la MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, disponiendo la Ley la obligación de que la ADMINISTRACIÓN describa la fundamentación fáctica y jurídica que ha tomado en cuenta para adoptar una decisión. Establece excepciones.
La MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS es indispensable porque permite que los administrados tengan conocimiento de las razones que llevan a la ADMINISTRACIÓN a resolver de un determinado modo a efectos de permitir su mejor defensa (art.6°)
- * Es ACTO ADMINISTRATIVO VÁLIDO AQUÉL DICTADO CONFORME AL ORDENAMIENTO JURÍDICO, ES DECIR CUMPLIENDO LOS REQUISITOS: COMPETENCIA, OBJETO O CONTENIDO, FINALIDAD PÚBLICA, MOTIVACIÓN, PROCEDIMIENTO REGULAR Y FORMA (art.3°) y demás normas pertinentes (art.8°). Se denomina la PRESUNCIÓN DE VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, conforme al cual los ACTOS ADMINISTRATIVOS se consideran válidos, y por ende susceptibles de generar efectos jurídicos u obligaciones de cumplimiento inmediato, por parte de sus destinatarios, mientras su INVALIDEZ no sea declarada por autoridad administrativa, mediante los mecanismos que la Ley establece o por autoridad judicial en un PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, que conforme el CODIGO PROCESAL CIVIL tiene entre sus objetivos declarar la INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS impugnado que sean considerados contrarios al ordenamiento jurídico.
- * En este TÍTULO I se desarrolla el tema de la NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Es importante en este punto destacar el numeral 2 del Artículo 101, que a su vez remite al artículo 141, estableciendo que en los casos en que el vicio consista en una omisión de algunos de los requisitos de validez de los ACTOS ADMINISTRATIVOS, pero no obstante ello, no tenga carácter TRASCENDENTE, en virtud del PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN del ACTO ADMINISTRATIVO, dicha irregularidad no determina su invalidez, por lo que se faculta su enmienda o corrección por parte de la propia autoridad administrativa emisora. Eso sí, la Ley se cuida de establecer que sólo se beneficien del mencionado principio aquellos que no obstante el vicio anotado posean los requisitos indispensables mínimos para alcanzar su fin.

«Artículo 10°. CAUSALES DE NULIDAD

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes (...)

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14°.

«Artículo 141. CONSERVACIÓN DEL ACTO

14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, NO SEA TRASCENDENTE, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora...»

- * No se ha incluido la categoría de los ACTOS ANULABLES ni los llamados en otras legislaciones, como Argentina, ACTOS ADMINISTRATIVOS INEXISTENTES.
- * LA LEY 27444 NORMA SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE LAS INSTANCIAS PARA DECLARAR LA NULIDAD DE UN ACTO ADMINISTRATIVO, ESTABLECIDO EN EL NUMERAL 11.2 DEL ARTÍCULO 11°, QUE DICE:

«LA NULIDAD SERÁ RECONOCIDA Y DECLARADA POR LA AUTORIDAD SUPERIOR DE QUIEN DICTÓ EL ACTO. SI SE TRATARA DE UN ACTO DICTADO POR UNA AUTORIDAD QUE NO ESTÁ SOMETIDA A SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA, LA NULIDAD SE DECLARARÁ POR RESOLUCIÓN DE LA MISMA AUTORIDAD».

La REGLA GENERAL es que la NULIDAD DEBE SER DECLARADA POR EL SUPERIOR JERÁRQUICO DE LA AUTORIDAD QUE DICTÓ EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE PADECE DE VICIO DE NULIDAD.

Ahora bien, en los casos que dicho funcionario no esté sometido a subordinación jerárquica, la nulidad sólo podrá ser declarada por resolución del mismo funcionario o autoridad.

- * Se sanciona con NULIDAD DE PLENO DERECHO tanto a los ACTOS ADMINISTRATIVOS que resulten como consecuencia de los PROCEDIMIENTOS DE APROBACIÓN AUTOMÁTICA, que verifican con la sola presentación de la solicitud ante la ADMINISTRACIÓN en los términos regulados por el artículo 301 de la Ley, como los actos que se generen como consecuencia del SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, cuando sean contrarios al ordenamiento jurídico o mediante los cuales se pretenda algunas facultades o derechos sin cumplir los requisitos previstos legalmente.

JORGE DANÓS ORDOÑEZ,¹³ nos ilustra:

«En este último caso la Ley ha partido de una concepción del SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO como generador de verdaderos actos admi-

¹³ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge y Otros. COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL LEY N° 27444. Editorial ARA Editores. Lima. 2001. Pág. 54-55.

nistrativos presuntos susceptibles de ser declarados nulos en caso de incurrir en vicios de ilegalidad, a diferencia de lo que sucede, como se verá más adelante, con el SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO, que no genera un acto administrativo por cuanto se trata de un hecho respecto del cual la Ley permite que los administrados le asignen efectos jurídicos en caso pretendieran continuar con la impugnación, o en su defecto esperar que la ADMINISTRACIÓN resuelva en forma expresa».

- * LA LEY VINCULA LA EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS A LA RESPECTIVA NOTIFICACIÓN FORMAL DE LOS MISMOS (ART.161).
- * La Ley norma sobre la EFICACIA ANTICIPADA A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, permitiéndolo si fueran más favorables a los administrados, pero siempre que cumplan ciertos requisitos.

TITULO II: DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (Arts. 29° al 200°).

1. INTRODUCCIÓN

El Título II. DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO se divide en tres Capítulos:

- * CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES;
- * CAPÍTULO II. DE LOS SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO.
 - SUBCAPÍTULO I :DE LOS ADMINISTRADOS
 - SUBCAPÍTULO II: DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. PRINCIPIOS GENERALES Y COMPETENCIA.
 - SUBCAPÍTULO III. COLABORACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES
 - SUBCAPÍTULO IV. CONFLICTOS DE COMPETENCIA Y ABSTENCIÓN
 - SUBCAPÍTULO V. ÓRGANOS COLEGIADOS
- * CAPÍTULO III. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO
- * CAPÍTULO IV. PLAZOS Y TÉRMINOS
- * CAPÍTULO V. ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO
- * CAPÍTULO VI. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO
- * CAPÍTULO VII. PARTICIPACIÓN DE LOS ADMINISTRADOS
- * CAPÍTULO VIII. FIN DEL PROCEDIMIENTO
- * CAPÍTULO IX. EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES

Comprende: 9 capítulos y 5 subcapítulos, (29° al 200°) 172 artículos.

Abarca el tema del RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, en ello el tema de la SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, juega rol de gran importancia, dado que este PROCEDIMIENTO tiene casi una década, con importantes avances. Sin embargo se ha identificado la existencia de una serie de problemas para su desarrollo que son solucionados en la LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, eliminando trabas administrativas al ciudadano y a la inversión privada, en beneficio de la vida económica y social del país.

Las TRABAS:

- * Son la exigencia de documentos originales o copias legalizadas, certificadas, en lugar de copias simples de los mismos documentos cuya exigencia se encontraba expresamente prohibida;
- * La indebida exigencia al administrado de documentación e información que obra en poder de la propia entidad, la exigencia de traducciones oficiales; el establecimiento de requisitos o procedimientos sin base legal o el cobro de tasas que sobrepasan el costo real del servicio.

CAPITULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Se incluyen las disposiciones de las garantías a la INVERSIÓN PRIVADA de la denominada LEY MARCO DE CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA, (DECRETO LEGISLATIVO N° 757).

Se da el concepto de: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:(art.301)

«CONJUNTO DE ACTOS Y DILIGENCIAS TRAMITADOS EN LAS ENTIDADES, CONDUCENTES A LA EMISIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO QUE PRODUZCA EFECTOS JURÍDICOS INDIVIDUALES O INDIVIDUALIZABLES SOBRE INTERESES, OBLIGACIONES O DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS».

- * LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL PRECISA EL MARCO NORMATIVO DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, REFUERZA LOS SISTEMAS DE SEGUIMIENTO, CONTROL Y FISCALIZACIÓN, POR PARTE DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO.
- * Conforme a la Ley los ÚNICOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS que deben considerarse en los a TUPAS son aquellos que se inicien a SOLICITUD DE PARTE, nunca de oficio y sólo pueden clasificar:

- a. PROCEDIMIENTOS DE APROBACIÓN AUTOMÁTICA;
- b. PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN PREVIA por las entidades.

En éste último caso en las submodalidades:

- b.1. LOS PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE A FALTA DE PRONUNCIAMIENTO DENTRO DE LOS PLAZOS DEBE OPERAR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, O, ALTERNATIVAMENTE:
- b.2. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO.

* En lo que respecta al COSTO de los PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, el Artículo 45°, en donde se afirma que cuando el COSTO sea superior a una UIT se requiere acogerse a un régimen de excepción, el cual será establecido mediante decreto supremo.

CAPITULO II: DE LOS SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO

La Ley cuando norma de los SUJETOS del PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, utiliza el término «ADMINISTRADOS», dejando de lado las denominaciones «INTERESADO» o «SUBORDINADO». La Ley ha considerado que el concepto «ADMINISTRADO», incluye cualquier sujeto de Derecho que resulte ser destinatario del ejercicio de una potestad por una entidad administrativa. El término «CIUDADANO» sólo incluiría a las personas naturales, dejando excluidas a las personas jurídicas, que también realizan actos ante la ADMINISTRACIÓN.

EL Artículo 47° habla de la «PRESUNTA BARRERA BUROCRÁTICA». Es decir que el INSTITUTO NACIONAL DE LA COMPETENCIA Y DEFENSA DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL al encontrar una BARRERA BUROCRÁTICA establecida en un Decreto Supremo o una Resolución Ministerial deberá elevar un informe a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Asimismo y con la finalidad de tratar de encausar los actuales conflictos existentes entre el INDECOPI y las MUNICIPALIDADES y otorgarles a éstas el nivel que ocupan en la estructura del ESTADO, se establece que el INDECOPI, no podrá inaplicar una ORDENANZA MUNICIPAL si ésta contiene una BARRERA BUROCRÁTICA sino que deberá elevar también un informe al Consejo Municipal.

La Ley considera como Administrado respecto a algún procedimiento no sólo a quienes lo promuevan como titulares de derecho, sino también a quienes ostenten intereses legítimos de carácter individual o incluso colectivo (art. 51°-1).

La Ley asigna la calidad de administrado legitimado para participar en el PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO a aquellos que sin haberlo promovido, puedan resultar afectados en sus derechos o intereses legítimos por la decisión administrativa a adoptarse (del artículo 51°-2).

La Ley consagra los DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS, DE ESTA MANERA SE COLOCA AL CIUDADANO COMO NÚCLEO CENTRAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ASÍ COMO LOS DEBERES, EN LAS QUE SE CUENTA LOS DE LA LEALTAD Y COLABORACIÓN (ART.56°).

La Ley consagra los DEBERES DE LAS AUTORIDADES.

- * Los Subcapítulos III y IV de la Ley se establecen reglas para la necesaria COLABORACIÓN ENTRE ENTIDADES ADMINISTRATIVAS.

CAPÍTULO III. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

- * Se regula las diferentes formas de INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ya sea de OFICIO, ya sea a PETICIÓN DE PARTE.
- * Se refiere la Ley también al derecho de los particulares a FORMULAR DENUNCIAS respecto de hechos que conociere contrarios al ORDENAMIENTO JURÍDICO, sin necesidad de acreditar interés especial en la materia (art. 1051).
- * Se desarrolla el DERECHO DE PETICIÓN ADMINISTRATIVA (artículo 21, inciso 20 de la Constitución; artículo 1061 de la Ley 27444).
- * El DERECHO DE PETICIÓN ADMINISTRATIVA comprende:
 - a. FACULTAD DE PRESENTAR SOLICITUDES EN INTERÉS PARTICULAR DEL ADMINISTRADO;
 - b. FACULTAD DE REALIZAR SOLICITUDES EN INTERÉS GENERAL DE LA COLECTIVIDAD;
 - c. FACULTAD DE CONTRADECIR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS;
 - d. FACULTADES DE PEDIR INFORMACIÓN;
 - e. FACULTADES DE FORMULAR CONSULTAS;
 - f. FACULTADES DE PRESENTAR SOLICITUDES DE GRACIA (art. 1061).

CAPÍTULO IV. PLAZOS Y TÉRMINOS

- * Se establece las reglas sobre el factor TIEMPO en el PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
- * Lo relevante es que la Ley ordena que «TODA AUTORIDAD DEBE CUMPLIR CON LOS TÉRMINOS Y PLAZOS A SU CARGO, ASÍ COMO SUPERVISAR QUE LOS SUBALTERNOS CUMPLAN LOS PROPIOS DE SU NIVEL» (art. 131.12.)
«ES DERECHO DE LOS ADMINISTRADOS EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE LOS PLAZOS Y TÉRMINOS ESTABLECIDOS PARA CADA ACTUACIÓN O SERVICIO» (ART. 131.3.).

CAPÍTULO V. ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Se señala que los PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS se desarrollan de OFICIO, de modo:

- * SENCILLO;
- * EFICAZ, sin reconocer:
 - * FORMAS DETERMINADAS;
 - * MOMENTOS PROCEDIMENTALES RÍGIDOS PARA REALIZAR DETERMINADAS ACTUACIONES

La Ley indica que las normas sobre ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO son aquellas que tienen por finalidad regular la actividad de las Autoridades o Funcionarios administrativos dirigida a encauzar los distintos trámites procesales en el ORDEN y con la FINALIDAD establecida por la Ley, cualquiera que sea la fase del PROCEDIMIENTO que se trate, ya sea de:

- * INICIACIÓN;
- * INSTRUCCIÓN;
- * TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO, o EJECUCIÓN.

La Ley regula la QUEJA.

CAPÍTULO VI: INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Se regula el régimen de las actividades destinadas a proporcionar a la autoridad o funcionario con competencia los elementos de juicio necesarios para resolver.

Se enfatiza el ASPECTO INQUISITIVO DE LA FASE DE INSTRUCCIÓN: CORRESPONDE A LA AUTORIDAD O FUNCIONARIO A CARGO DEL PROCEDIMIENTO REALIZAR DE OFICIO TODAS LAS ACTUACIONES NECESARIAS PARA LA ACTUACIÓN INSTRUCTORA (ART.159°)

La Ley señala en qué consiste el EJERCICIO DE DERECHO DE DEFENSA, que consiste: EN LA OBLIGACIÓN POR PARTE DE LAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS DE FACILITAR AL ADMINISTRADO, A SUS REPRESENTANTES O A SU ABOGADO, A SOLA PETICIÓN VERBAL, EL ACCESO DIRECTO, AL RESPECTIVO EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO, EN CUALQUIER MOMENTO DE SU TRÁMITE, ASÍ COMO OBTENER CERTIFICACIONES DE SU ESTADO Y RECABAR COPIAS DEL MISMO (ART.160°)

La Ley también regula que el administrado puedan en cualquier momento del procedimiento FORMULAR ALEGACIONES, aportar los documentos u otros elementos de juicio. (art. 161).

Sobre la CARGA DE LA PRUEBA, la Ley ordena que debe regirse por el PRINCIPIO DE IMPULSO DE OFICIO Y CORRESPONDE A LOS ADMINISTRADOS APORTAR PRUEBAS MEDIANTE LA PRESENTACIÓN DE DOCUMENTOS E INFORMES, PROPONER PERICIAS, TESTIMONIOS, INSPECCIONES Y DEMÁS DILIGENCIAS PERMITIDAS, O ADUCIR ALEGACIONES (ART.162).

LOS MEDIOS DE PRUEBAS LA LEY DEJA LA POSIBILIDAD DE UTILIZAR TODOS LOS QUE PUEDAN SERVIR PARA ACREDITAR LOS HECHOS RELEVANTES PARA LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO (ART. 166).

CAPÍTULO VII: PARTICIPACIÓN DE LOS ADMINISTRADOS

Se constituye la AUDIENCIA PÚBLICA, que tiene por finalidad promover la participación de terceros en el PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO en aquellos casos en que la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA pueda causar derechos o intereses cuya titularidad corresponde a personas culturales, entre otros.(art. 182.1).

CAPITULO VIII: FIN DEL PROCEDIMIENTO

La DOCTRINA reconoce los siguientes tipos de terminación del PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:

- * LA TERMINACIÓN NORMAL, que se produce:
 - * POR LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN: Decide las cuestiones planteadas en el procedimiento.
- * POR LAS FORMAS DE TERMINACIÓN ANORMAL: Es cuando el PROCEDIMIENTO termina sin que se haya producido el acto final resolutorio de las cuestiones de fondo, por lo tanto, el PROCEDIMIENTO no llega a su fin, y esto por voluntad expresa de los administrativos, y son:
 - * EL DESISTIMIENTO;
 - * LA RENUNCIA;
 - * EL ABANDONO;
 - * CIERTOS SUPUESTOS DE SILENCIO ADMINISTRATIVO.

LA REFORMATIO IN PEIUS:

La Ley norma sobre la «REFORMATIO IN PEIUS» (art. 187. numeral 2), en donde se señala que la RESOLUCIÓN que pone fin al PROCEDIMIENTO estará impedida de vulnerar el principio: REFORMATIO IN PEIUS», en virtud del cual con motivo a una petición formulada por un administrado no se puede agravar la situación inicial del administrado.

SILENCIO ADMINISTRATIVO

La Ley, da un tratamiento especial el SILENCIO ADMINISTRATIVO, en el artículo 188°:

REGLA PRIMERA:

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO TIENE PARA TODOS LOS EFECTOS EL CARÁCTER DE RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL PROCEDIMIENTO, SIN PERJUICIO DE LA POTESTAD DE NULIDAD DE OFICIO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 2021 DE LA LEY.(ART. 188: 188,2)

REGLA SEGUNDA:

LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SUJETOS A SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, QUEDAN AUTOMÁTICAMENTE APROBADOS EN LOS TÉRMINOS EN QUE FUERON SOLICITADOS. (188.1)

REGLA TERCERA:

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO TIENE POR EFECTO HABILITAR AL ADMINISTRADO LA INTERPOSICIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y ACCIONES JUDICIALES PERTINENTES (ART.188.3) Y AÚN CUANDO OPERE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO, LA ADMINISTRACIÓN MANTIENE LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER, BAJO RESPONSABILIDAD HASTA QUE SE LE NOTIFIQUE QUE EL ASUNTO HA SIDO SOMETIDO A CONOCIMIENTO DE UNA AUTORIDAD JURISDICCIONAL O EL ADMINISTRADO HAYA HECHO USO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS RESPECTIVOS. (ART. 188.4)

REGLA CUARTA:

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO NO INICIA EL CÓMPUTO DE PLAZOS Y TÉRMINOS PARA SU IMPUGNACIÓN (ART.188°).

LA LEY MEJORA LA REGULACIÓN DEL ABANDONO COMO FORMA DE TERMINACIÓN NORMAL DEL PROCEDIMIENTO: SE PRODUCE EN LOS PROCEDIMIENTOS INICIADOS, Y QUE DICHO ADMINISTRADO HAYA INCUMPLIDO LA REALIZACIÓN DE ALGÚN TRÁMITE QUE LE HAYA SIDO REQUERIDO.

DICHA RESOLUCIÓN DEBERÁ SER NOTIFICADA Y CONTRA ELLA PROCEDERÁN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS PERTINENTES.

CAPITULO IX: EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES

Al principio de AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA, se le puede describir:

SE LE CONFIERE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, (QUE ESTÁ OBLIGADA A DEFENDER LOS INTERESES GENERALES DE LA SOCIEDAD Y QUE ESTÁ AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS) LA POTESTAD PARA HACER CUMPLIR ELLA MISMA SUS DECISIONES MEDIANTE LA EJECUCIÓN FORZOSA DE SUS ACTOS ADMINISTRATIVOS DISPENSÁNDOLA POR REGLA GENERAL DE LA NECESIDAD DE RECURRIR AL AUXILIO JUDICIAL, SALVO EN LOS CASOS EN QUE LA LEY O LA CONSTITUCIÓN EXIGIERAN LA OBLIGATORIA INTERVENCIÓN DEL PODER JUDICIAL.

CADUCIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La ley su artículo 193, establece la figura, conocida en el ordenamiento jurídico como CADUCIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO, y que consiste:

SALVO NORMA EXPRESA EN CONTRARIO, LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PIERDEN EFECTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD EN LOS SIGUIENTES CASOS:

- * POR SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONFORME A LEY.
- * CUANDO TRANSCURRIDOS CINCO AÑOS DE ADQUIRIDO FIRMEZA, LA ADMINISTRACIÓN NO HA INICIADO LOS ACTOS QUE LE COMPE- TEN PARA EJECUTARLOS.
- * CUANDO SE CUMPLA LA CONDICIÓN RESOLUTIVA A QUE ESTABA SU- JETOS DE ACUERDO A LEY.

TITULO III DE LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN LA VÍA AD- MINISTRATIVA (Arts. 201° al 218°).

Establece el RÉGIMEN JURÍDICO y los mecanismos de REVISIÓN de los ACTOS ADMINISTRATIVOS EN VÍA ADMINISTRATIVA.

La Ley ha optado por sistematizar en dos Capítulos los mecanismos de REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS:

- * REVISIÓN DE OFICIO por la propia ADMINISTRACIÓN; y.
- * RECURSOS ADMINISTRATIVOS, o sea, los medios de impugnación a ins- tancia de los interesados.

CAPÍTULO I: REVISIÓN DE OFICIO

En este Capítulo, la ley sistematiza los medios como la ADMINISTRACIÓN puede de oficio, sujeta al cumplimiento estricto de ciertos requisitos, proceder a revisar sus propias decisiones.

Repite la misma división de las entidades: Entidades de subordinación jerárquica y entidades sin subordinación jerárquica (Ley N° 26810), y en numeral 2) del artículo 2021 se aclara que en los casos en no exista superior jerárquico la NULIDAD puede ser declarada por el propio funcionario que dictó la resolución.

El numeral 3) del artículo 202°, se establece que en los casos que venza el plazo de un año para declarar la NULIDAD DE OFICIO, en sede administrativo, sólo procede solicitar que sea el PODER JUDICIAL, el que declare la NULIDAD mediante la iniciación del PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: PODER JUDICIAL.

El Artículo 203°, merece ser analizado en un espacio más amplio que esta INTRODUCCIÓN, sin embargo: Deja mucho que decir que se norme que la propia ADMINISTRACIÓN pueda revocar sus propios actos administrativos SIN NECESIDAD DE INVOCAR RAZONES DE LEGALIDAD como si se exige para declarar la NULIDAD,

Lo novedoso del Título III, es el Capítulo I, especialmente el Artículo 203°: La REVOCACIÓN.

Se ha reducido el plazo para la ADMINISTRACIÓN pueda declarar la NULIDAD DE OFICIO de las resoluciones administrativas a UN AÑO. También se ha reducido el plazo para demandar la nulidad ante el PODER JUDICIAL vía el PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO a DOS AÑOS.

CAPITULO II: RECURSOS ADMINISTRATIVOS

LA REGLA ES QUE SON SÓLO IMPUGNABLES LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEFINITIVOS QUE PONEN FIN A LA INSTANCIA (ART. 206.2).

El numeral 1 del artículo 216° recoge el principio de EJECUTIVIDAD de los ACTOS ADMINISTRATIVOS: La ADMINISTRACIÓN está facultada para hacer cumplir sus mandatos aunque sean impugnados por los administrados, salvo disposición legal expresa en contrario.

En lo que respecta al agotamiento de la vía administrativa, el artículo 2181, de la Ley, recoge básicamente lo reglado por la Ley N° 26810,

TÍTULO IV: DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES (Arts. 219° al 237°):

La estructura de este Título IV, de los PROCEDIMIENTOS ESPECIALES es la siguiente:

- * CAPÍTULO I. PROCEDIMIENTO TRILATERAL (arts. 219° al 228°);
- * CAPÍTULO II. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR (art. 229°)
Este CAPÍTULO TIENE DOS SUBCAPÍTULOS:
 - * SUBCAPÍTULO I: DE LA POTESTAD SANCIONADORA, (arts. 230° al 234°)
 - * SUBCAPÍTULO II: ORDENAMIENTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR (arts. 243° al 237°)

LOS CODIFICADORES HAN HECHO MUY BIEN EN TENER EN CUENTA ESTOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES,

LA LEY ESTABLECE PAUTAS GENERALES A LOS PROCEDIMIENTOS TRILATERALES, EN LOS QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA RESUELVE CONTROVERSIAS ENTRE DOS, QUE PUEDEN SER: ENTRE VECINOS, ENTRE USUARIOS Y CONCESIONARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS, ENTRE OTROS, Y LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES MEDIANTE LOS CUALES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA REPRIME LA COMISIÓN DE ILÍCITOS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO. EXISTE EL DECRETO LEGISLATIVO N° 276 Y SU REGLAMENTO DE LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 005-90-PCM.

- * EL PROCEDIMIENTO TRILATERAL,
- * EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

En el PROCEDIMIENTO TRILATERAL la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA resuelve controversias entre dos particulares;

Mientras que en el PROCEDIMIENTO SANCIONADOR, la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA sanciona la comisión de ilícitos de carácter administrativo.

CAPÍTULO I: PROCEDIMIENTO TRILATERAL

EL PROCEDIMIENTO TRILATERAL ES EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONTENCIOSO seguido entre dos o más administrados ante las

entidades de la administración y para los descritos en el inciso 8) del Artículo I del Título Preliminar de la Ley.

La ADMINISTRACIÓN PÚBLICA aparece decidiendo en un conflicto entre dos particulares, a diferencia del típico procedimiento bilateral en la que la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA es al mismo tiempo JUEZ y PARTE.

El Artículo I del Título Preliminar, en su inciso 8) norma:

«ÁMBITO DE LA APLICACIÓN DE LA LEY

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por «entidad» o «entidades» de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: (...)

8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicio público o ejercen FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, en virtud de CONCESIÓN, DELEGACIÓN o AUTORIZACIÓN del ESTADO, conforme a la normativa de la materia»

La Ley señala que la parte que inicia el PROCEDIMIENTO con la presentación de una RECLAMACIÓN será designada como «RECLAMANTE» y cualquiera de los emplazados será designado como «RECLAMADO».

Una de las características de este PROCEDIMIENTO TRILATERAL es la IMPARCIALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN, lo que determina que, dada su especial configuración requieran de una especial regulación.

CAPITULO II. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

La Ley nos da principios generales que en la mayor parte de los casos tienen conexión con los establecidos en el Título Preliminar para todas las actividades administrativas, adaptándolos a las peculiaridades de dicha potestad: Nos dice la Ley:

- «229.1. LA DISPOSICIONES DEL PRESENTE CAPÍTULO DISCIPLINAN LA FACULTAD QUE SE ATRIBUYE A CUALQUIERA DE LAS ENTIDADES PARA ESTABLECER INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y LAS CONSECUENTES SANCIONES A LOS ADMINISTRADOS».

SUBCAPÍTULO I: DE LA POTESTAD SANCIONADORA

En el PROCEDIMIENTO SANCIONADOR la Ley pretende establecer normas básicas, fundamentales que impongan un mínimo de reglas comunes para el ejercicio de dicha potestad pública, estableciendo normas generales para su aplicación, sancionando ilícitos de carácter administrativo por parte de los administrados, ello en una aplicación SUPLETORIA al marco especial que cada entidad pueda desarrollar, respetando la autonomía de los mismos.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA debe contar con un marco legal adecuado y los instrumentos idóneos para velar por su cumplimiento, entre los que tiene un rol importante su POTESTAD SANCIONADORA.

La POTESTAD SANCIONADORA de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

- * LEGALIDAD
- * DEBIDO PROCEDIMIENTO
- * RAZONABILIDAD
- * TIPICIDAD
- * IRRETROACTIVIDAD
- * CONCURSO DE INFRACCIONES
- * CONTINUACIÓN DE INFRACCIONES
- * CAUSALIDAD
- * PRESUNCIÓN DE LICITUD
- * NON BIS IN IDEM.

Lo novedoso es que la LEY contiene el PRINCIPIO NON BIS IN IDEM: No se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

También la Ley norma sobre la DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD, y dentro de ella la INDEMNIZACIÓN por los daños y perjuicios ocasionados, los que serán determinados en el PROCESO JUDICIAL correspondiente. Se norma la responsabilidad SOLIDARIA de las INFRACCIONES, que en su caso se comentan, y de las sanciones que se impongan.

La Ley toca un punto muy importante: LA PRESCRIPCIÓN, respetando lo normado por Leyes Especiales, y en el caso de no estar determinada la PRESCRIPCIÓN, ÉSTA SERÁ DE CINCO AÑOS COMPUTADOS A PARTIR DE LA

FECHA EN QUE SE COMETIÓ LA INFRACCIÓN O DESDE QUE CESÓ, SI FUERA UNA ACCIÓN CONTINUADA.

La Ley da la facultad a la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA de RESOLVERLA sin más trámite que la CONSTATAción DE LOS PLAZOS y el ADMINISTRADO la debe plantear por vía de DEFENSA.

SUBCAPÍTULO II: ORDENAMIENTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

La Ley señalada los caracteres del PROCEDIMIENTO SANCIONADOR (art. 234°).

Seguir, obligatoriamente el PROCEDIMIENTO LEGAL o reglamentariamente establecido caracterizado por:

Diferenciar siempre:

- * Autoridad que conduce la fase instructora y la autoridad que decide la aplicación de la sanción.
- * Las resoluciones judiciales firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores: Son vinculantes.
- * La notificación debe señalar:
 - * Los HECHOS que se le imputan;
 - * La CALIFICACIÓN de las INFRACCIONES;
 - * La expresión de las SANCIONES, que se le pudiera imponer;
 - * AUTORIDAD para imponer la SANCIÓN; y,
 - * NORMA que atribuya tal competencia.

La Ley norma:

«EN LA RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL PROCEDIMIENTO NO SE PODRÁN ACEPTAR HECHOS DISTINTOS DE LOS DETERMINADOS EN EL CURSO DEL PROCEDIMIENTO, CON INDEPENDENCIA DE SU DIFERENTE VALORACIÓN JURÍDICA» (ART. 237°.1).

«CUANDO EL INFRACITOR SANCIONADO RECURRA O IMPUGNE LA RESOLUCIÓN ADOPTADA, LA RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS QUE INTERPONGA NO PODRÁN DETERMINAR LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES MÁS GRAVES PARA EL SANCIONADO». (REFORMATIO IN PEIUS) (237.3)

**TITULO V: DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA Y DEL PERSONAL A SU SERVICIO:**
(Del Art. 238° al 243°).

1. INTRODUCCIÓN

LA LEY ESTABLECE LAS NORMAS APLICABLES A LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL PERSONAL A SU SERVICIO.

TIENE POR FINALIDAD CONSAGRAR EL PRINCIPIO DE GARANTÍA PATRIMONIAL DE LOS PARTICULARES FRENTE A LOS DAÑOS SUFRIDOS POR EL OBRAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

DE ESTA MANERA SE APARTA DE LAS NORMAS DEL CÓDIGO CIVIL SOBRE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL QUE A LA FECHA HAN VENIDO RIGIENDO EN AUSENCIA DE NORMAS ADMINISTRATIVAS ESPECIALES.

Podemos citar como un punto muy importante e innovador, el hecho de que la INDEMNIZACIÓN se concentra exclusivamente en el DAÑO ocasionado a BIENES Y DERECHOS, dejando el daño moral a la evaluación judicial.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS FUNCIONARIOS RESPONDERÁN POR LOS DAÑOS ANTIJURÍDICOS QUE LOS PARTICULARES SUFRAN COMO RESULTADO DE LAS ACCIONES U EMISIONES ADMINISTRATIVAS.

JORGE DANÓS ORDOÑEZ¹⁴ manifiesta:

«La Ley termina desarrollando normas que tienen por finalidad consagrar el principio de GARANTÍA PATRIMONIAL de los particulares frente a los daños sufridos por el obrar de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Establece reglas innovadoras en nuestro ordenamiento administrativo en los relativo a la RESPONSABILIDAD por los DAÑOS causados por la ADMINISTRACIÓN y de sus funcionarios o agentes que se apartan de las normas del CÓDIGO CIVIL sobre responsabilidad extracontractual que a la fecha han venido rigiendo en ausencia de normas administrativas especiales.

¹⁴ DANÓS ORDOÑEZ, JORGE. COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LEY N° 27444, Ob. Cit. Pág. 78.

Sin embargo, lo más importante es que mediante dicha regulación se garantiza también el cumplimiento de los preceptos de una futura ley de PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO o de cualquier otra norma administrativa porque se asegura que la ADMINISTRACIÓN y sus agentes responderán por todos los años antijurídicos que los particulares sufran a resultas de las acciones u omisiones administrativas».

2. ESTRUCTURA DEL TÍTULO V:

El Título V de la Ley N° 27444, trata «DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL PERSONAL DEL SERVICIO», y se divide en dos Capítulos:

- * Capítulo I: Responsabilidad de la Administración Pública;
- * Capítulo II: Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de la Administración Pública.

RICHARD MARTÍN TIRADO¹⁵, señala :

«En rigor, nos encontramos frente a las 2 caras de una misma moneda, dado que no es posible evaluar el régimen de responsabilidad de la administración en forma desligada de los agentes que expresan la voluntad de aquella.

En tal sentido, la importancia del tema materia del presente artículo, no sólo se encuentra en el esfuerzo sistematizador de los autores de la norma, sino que a partir de ella, se sientan las bases para el reconocimiento formal de un conjunto de categorías propias del Derecho Administrativo que ciertamente no se agotan con la dación de la Ley N° 27444».

2.1. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

El Capítulo I del Título V de la Ley N° 27444, artículo 238°, norma:

«Artículo 238.- DISPOSICIONES GENERALES

238.1 Los administrados TENDRÁN DERECHO A SER INDEMNIZADOS POR LAS ENTIDADES de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en casos de fuerza mayor, siempre que el perjuicio sea consecuencia del funcionamiento de la administración.

¹⁵ MARTÍN TIRADO, RICHARD, RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL PERSONAL A SU SERVICIO, en COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LEY N° 27444, Ob. Cit. Pág. 307 y ss.

- 238.2 La declaratoria de nulidad de un acto administrativo en sede administrativa o por resolución judicial no presupone necesariamente DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN.
- 238.3 El daño alegado debe ser efectivo, valuable económicamente e individualizado con relación a un administrado o grupo de ellos.
- 238.4 Sólo SERÁ INDEMNIZABLE EL PERJUICIO PRODUCIDO AL ADMINISTRADO proveniente de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.
- 238.5 LA CUANTÍA DE LA INDEMNIZACIÓN INCLUIRÁ LOS INTERESES LEGALES Y SE CALCULARÁ CON REFERENCIA AL DÍA EN QUE EL PERJUICIO SE PRODUJO.
- 238.6 CUANDO LA ENTIDAD INDEMNICE a los administrados, podrá repetir judicialmente de autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido, tomando en cuenta la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal involucrado y su relación con la producción del perjuicio. Sin embargo, la entidad podrá acordar con el responsable el reembolso de lo indemnizado, aprobando dicho acuerdo mediante resolución».

El conjunto de estas disposiciones generales contempladas en este Capítulo constituyen un conjunto de normas, que deberán materializar en la NUEVA LEY DE RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO que sustituya a la vieja Ley del 28 de Setiembre de 1868: LEY DE RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO.

Se presume que las INDEMNIZACIONES se darán en la VIA JUDICIAL. El DAÑO alegado por el administrado que será materia de INDEMNIZACIÓN, debe tener los siguientes requisitos:

- * DAÑO EFECTIVO;
- * DAÑO SEA VALORADO ECONÓMICAMENTE;
- * DAÑO SEA INDIVIDUALIZADO EN RELACIÓN A UN ADMINISTRADO O GRUPO DE ELLOS.

Se presume la existencia de una relación causal entre administrado y la entidad responsable, la misma que debe acreditarse.

La decisión judicial es importante, porque de lo contrario, la ADMINISTRACIÓN se convertiría en juez y parte al momento de decidir el nivel de responsabilidad de las autoridades y personal que eventualmente podrían encontrarse comprometidos a la devolución de aquello pagado por la administración.

2.2. RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La Ley 27444 norma en el Capítulo II, sobre la RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

«Artículo 239.- FALTAS ADMINISTRATIVAS

Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurren en FALTA ADMINISTRATIVA en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo y, por ende, SON SUSCEPTIBLES DE SER SANCIONADOS ADMINISTRATIVAMENTE CON AMONESTACIÓN, SUSPENSIÓN, CESE O DESTITUCIÓN atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño causado y la intencionalidad con que hayan actuado, en caso de:

1. Negarse a recibir injustificadamente solicitudes, recursos, declaraciones, informaciones o expedir constancia sobre ellas.
2. No entregar, dentro del término legal, los documentos recibidos a la autoridad que deba decidir u opinar sobre ellos.
3. Demorar injustificadamente la remisión de datos, actuados o expedientes solicitados para resolver un procedimiento o la producción de un acto procesal sujeto a plazo determinado dentro del procedimiento administrativo.
4. Resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia.
5. Ejecutar un acto que no se encuentre expedito para ello.
6. No comunicar dentro del término legal la causal de abstención en la cual se encuentre incurso.
7. Dilatar el cumplimiento de mandatos superiores o administrativo o contradecir sus decisiones.
8. Intimidar de alguna manera a quien desee plantear queja administrativa o contradecir sus decisiones.
9. Incurrir en ilegalidad manifiesta.
10. Difundir de cualquier modo o permitir el acceso a la información confidencial a que se refiere el numeral 160.1 de esta Ley.

Las correspondientes sanciones deberán ser impuestas PREVIO PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO que, en el caso del personal sujeto al régimen de la carrera administrativa, se ceñirá a las disposiciones legales vigentes sobre la materia, debiendo aplicarse para los demás casos el procedimiento establecido en el Artículo 235 de la presente Ley, en lo que fuere pertinente».

«Artículo 240.- CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES.

LAS DEMÁS FALTAS INCURRIDAS POR LAS AUTORIDADES Y PERSONAL A SU SERVICIO CON RESPECTO DE LOS ADMINISTRADOS NO PREVISTAS EN EL ARTÍCULO ANTERIOR SERÁN SANCIONADAS CONSIDERANDO EL PERJUICIO OCASIONADO A LOS ADMINISTRADOS, LA AFECTACIÓN AL DEBIDO PROCEDIMIENTO CAUSADO, ASÍ COMO LA NATURALEZA Y JERARQUÍA DE LAS FUNCIONES DESEMPEÑADAS, ENTENDIENDO QUE CUANTO MAYOR SEA LA JERARQUÍA DE LA AUTORIDAD Y MÁS ESPECIALIZADA SUS FUNCIONES, EN RELACIÓN CON LAS FALTAS, MAYOR ES SU DEBER DE CONOCERLAS Y APRECIARLAS DEBIDAMENTE».

Sabemos que existe un sistema de contratación: régimen de carrera administrativa regulado por el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado por el D.S. N° 005-90-PCM, sin embargo, la Ley N° 27444, nos da un carácter abierto, al normar: «Las autoridades y personal al servicio de las entidades, independientemente de su régimen laboral o contractual».

Esto repercute al sancionar.

RICHARD MARTÍN TIRADO¹⁶, pregunta:

«¿Cuál es la razón para asimilar las sanciones más graves al régimen de la carrera administrativa regulado por el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento?

En otros términos, ¿Cuál es la razón por la que se limita las sanciones más graves al cese o destitución, figuras sancionatorias propias del régimen de la carrera administrativa?

Es pues importante, que se agregue al texto bajo comentario, la sanción de DESPIDO o, en su caso, EL DERECHO DE RESOLUCIÓN UNILATERAL que pudieran tener las entidades estatales en aquellos supuestos en los que el personal sancionado se encuentre sujeto al régimen laboral de la actividad privada o sujeto a contratos de locación de servicios».

Y nosotros nos interrogamos, ¿A todos se les debe iniciar un PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO, sea para el caso de personal sujeto a la carrera administrativa o para los demás casos no comprendidos en aquella?.

¹⁶ MARTÍN TIRADO, Richard, Ob. Cit. Pág. 312.

Sostenemos que el Proceso Administrativo Disciplinario, sólo es aplicable para el personal sujeto al régimen de la CARRERA ADMINISTRATIVA.

2.3. RESTRICCIONES A EX AUTORIDADES DE LAS ENTIDADES

La Ley N° 27444, norma:

«Artículo 241.-RESTRICCIONES A EX AUTORIDADES DE LAS ENTIDADES

241.1 Ninguna ex autoridad de las entidades podrá realizar durante el año siguiente a su cese, alguna de las siguientes acciones con respecto a la entidad a la cual perteneció:

241.1.1 Representar o asistir a un administrado en algún procedimiento respecto del cual tuvo algún grado de participación durante su actividad en la entidad.

241.1.2 Asesorar a cualquier administrado en algún asunto que estaba pendiente de decisión durante su relación con la entidad.

241.1.3 Realizar cualquier contrato, de modo directo o indirecto, con algún administrado apersonado a un procedimiento resuelto con su participación.

241.2 La trasgresión a estas restricciones será objeto de procedimiento investigatorio y, de comprobarse, el responsable será sancionado con la prohibición de ingresar a cualquier entidad por cinco años, e inscrita en el Registro respectivo».

Se regulan un conjunto de RESTRICCIONES que deben cumplir las ex-autoridades con respecto a la entidad a las que han pertenecido.

2.4. REGISTRO DE SANCIONES

La Ley N° 27444, norma:

«Artículo 242.- REGISTRO DE SANCIONES

La Presidencia del Consejo de Ministros o quien ésta designe organiza y conduce en forma permanente un Registro Nacional de Sanciones de destitución y despido que se hayan aplicado a cualquier autoridad o personal al servicio de la entidad, independientemente de su régimen laboral o contractual, con el objeto de impedir su reingreso a cualquiera de las entidades por un plazo de cinco años».

El REGISTRO DE SANCIONES está regulado por el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento de Carrera Administrativa: Aplicable al Régimen de la Función Pública, pero para el régimen de la actividad privada, sugiero que no es relevante en la actualidad, ello será relevante en el futuro.

Lo mismo debe señalar el REINGRESO a las entidades públicas por el plazo de 5 años, sin embargo en el régimen de la actividad privada la sanción más grave es el despido, no existiendo un impedimento formal de reingreso.

2.5. AUTONOMÍA DE RESPONSABILIDADES

La Ley N° 27444, norma:

«Artículo 243.- AUTONOMÍA DE RESPONSABILIDADES

- | | |
|--------|---|
| 243.1. | Las consecuencias civiles, administrativas o penales de la responsabilidad de las autoridades son independientes y se exigen de acuerdo a lo previsto en su respectiva legislación. |
| 243.2 | Los procedimientos para la exigencia de la responsabilidad penal o civil no afectan la potestad de las entidades para instruir y decidir sobre la responsabilidad administrativa, salvo disposición judicial expresa en contrario». |

La Ley N° 27444 consagra el principio de AUTONOMÍA DE RESPONSABILIDADES en función a su propia naturaleza y a la legislación aplicable. Por la propia naturaleza de las cosas, es claro que los sistemas de RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, CIVIL Y PENAL tienen objetivos y fines distintos.

Hemos señalado anteriormente que el Decreto Legislativo N° 276, establece:

«Artículo 25°. Los servidores públicos son responsables civil, penal y administrativamente por el cumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio del servicio público, sin perjuicio de las sanciones de carácter disciplinario por las faltas cometidas».

SU CONCORDANCIA:

Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, regla:

«Artículo 153°. Los servidores públicos serán sancionados administrativamente por el incumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades civil y/o penal que pudieran incurrir».

LA LEY N° 27444, NO ABORDA UN CONJUNTO DE PROBLEMAS VINCULADOS AL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DEL PERSONAL AL

SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN, PERO SIN EMBARGO DEBEMOS SEÑALAR EN QUE LA LEY N° 27444, EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL PERSONAL A SU SERVICIO CONSTITUYE UNO DE LOS ESFUERZOS MÁS IMPORTANTES DEL SIGLO XXI, PORQUE LLEVARÁ A LOS LEGISLADORES A ELABORAR LA LEY DE RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO,

A MODO DE CONCLUSIÓN

QUISIERA CITAR A ELOY ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA¹⁷

«Vivimos en un mundo cambiante, donde las importantes modificaciones que vienen dándose día a día nos obligan a replantear conceptos y situaciones que hace muy poco tiempo podían presentársenos casi como dogmas. Ello demanda desde el DERECHO y las diversas disciplinas jurídicas una actitud decidida a dar debida respuesta a los nuevos requerimientos provenientes de la realidad, así como a adaptarse a las novedosas situaciones que sucesivamente vayan presentándose.

La Ley 27444 sobre todo, los apartados de esa norma que aquí hemos comentado son parte de esa DECIDIDA apuesta planteada desde el DERECHO ADMINISTRATIVO buscando a la vez adaptarse y buscar dar solución a los múltiples problemas que suelen darse en las relaciones entre la ADMINISTRACIÓN y los ADMINISTRADOS, máxime si nos encontramos en un país donde el QUEHACER DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SE HAN DESARROLLADO EN FORMA ASISTEMÁTICA, por no decir IRRACIONAL, y además, con un casi DESDÉN POR LOS DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS, quienes habitualmente desconocen cuáles son las instancias y canales aparentemente previstos en su favor,

Siendo entonces aún enormes los retos a enfrentar, solamente nos queda esperar que las prescripciones contenidas en la Ley sean útiles para obtener los objetivos que justificaron su dación, a pesar de algunas limitaciones e imprecisiones que constatamos en su formulación. Los meses venideros nos servirán pues para comprobar cuan lejos puede llegarse al respecto, salvo mejor parecer».

¹⁷ ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. PRINCIPIOS, ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN Y FUENTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: EN BUSCA DE LA RACIONALIDAD PERDIDA Y UNA PROTECCIÓN DEL ADMINISTRADO HOY CASI INEXISTENTE. EN COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LEY N° 27444, Ob. Cit. Pág. 276.

Algunos pensadores dijeron:

- * «EL CONOCIMIENTO DE LA PROPIA IMPERFECCIÓN ES PERFECCIÓN MUY GRANDE».
- * «NO NOS ES PERMITIDO SABERLO TODO»

AD MAIOREM DEI GLORIAM

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- * BACACORZO, Gustavo. Tomo II. Pág. 561.
- * BACACORZO, Gustavo. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 40 edición, Gaceta Jurídica. Lima. 2000.
- * BACACORZO, Gustavo, LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. COMENTARIOS. 13ª Edición. Editorial Gaceta Jurídica. Lima. 1999.
- * DANÓS ORDOÑEZ, Jorge y Otros. COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Ley N° 27444. Ara Editores. Lima. 2001. EL PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LA NUEVA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.
- * DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA RECAÍDO AL PROYECTO N° 693/2000-CR, PROPUESTO POR EL PODER EJECUTIVO, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA APROBACIÓN DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Ara Editores. Lima. 2001.
- * ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. PRINCIPIOS, ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN Y FUENTES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: EN BUSCA DE LA RACIONALIDAD PERDIDA Y UNA PROTECCIÓN DEL ADMINISTRADO HOY CASI INEXISTENTE. EN COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LEY N° 27444, Ara Editores. Lima. 2001.
- * EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY DEL PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVO GENERAL
- * MARTÍN TIRADO, RICHARD, RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL PERSONAL A SU SERVICIO, en COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LEY N° 27444. Ara Editores. Lima. 2001.
- * MORON URBINA, Juan Carlos. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. TOMO I-II.
- * ZEGARRA GUZMÁN, Oscar:
- * LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Ley N° 27444.
- * MANUAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.