

EL PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LA NUEVA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

JORGE DANÓS ORDÓÑEZ*

Abogado,

Profesor en la Maestría de Tributación
y Política Fiscal en la Universidad de Lima

Profesor de Derecho Administrativo
en la Pontificia Universidad Católica del Perú

Con fecha 11 de abril ha sido publicada en el Diario Oficial la Ley N° 27444 titulada "Ley de Procedimiento Administrativo General" que conforme a lo establecido en la Cuarta de sus Disposiciones Finales y Complementarias entrará en vigencia a los seis meses de su publicación oficial, es decir, el 11 de octubre del presente año.

La citada Ley reemplazará al conjunto de normas que el día de hoy constituye el marco legal vigente del procedimiento administrativo que disciplina con carácter general la actuación de las entidades públicas en sus relaciones con los particulares, es decir el Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos que fuera aprobado mediante Decreto Supremo N° 02-94-JUS¹, la Ley N° 25035 de Simplificación Administrativa, dictada en junio de 1989 y que fuera reglamentada por el Decreto Supremo N° 070-89-PCM, que a su vez fue modificado por el Decreto Supremo N° 002-90-PCM, y el Título IV denominado "De la seguridad jurídica de las inversiones en materia administrativa" del Decreto Legislativo N° 757 titulado "Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada", publicado en noviembre de 1991 y reglamentado mediante Decreto Supremo N° 094-92-PCM.

Como se puede observar la nueva ley integra en un solo cuerpo normativo, diseñado con carácter orgánico, el vigente conjunto de normas que regulan el procedimiento administrativo general cuyo número, variedad y dispersión hace difícil su cabal conocimiento, comprensión y cumplimiento por parte de los actores (administración pública y particulares), perjudicando el objetivo primordial que justifica la existencia de una regulación general del procedimiento administrativo en cualquier país, cual es la necesidad de garantizar un mínimo de reglas de conducta uniformes para el funcionamiento de la administración pública que asegure a los ciudadanos un trato similar en sus relaciones con cualquiera de los niveles de la administración pública (nacional, regional y local).

* El autor es socio del Estudio Bentes, Mercado 8 Ujuz, Abogado.

1 En realidad dicha normativa en el Perú desde el 11 de noviembre de 1967 en que fuera dictada como «Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos» mediante Decreto Supremo N° 006-67-SC y que fue posteriormente elevada a rango de ley en virtud de lo dispuesto por el Decreto Ley N° 25111 de diciembre de 1982 que introdujo modificaciones a varios de sus preceptos.

La Ley Nº 27444 de Procedimiento Administrativo General fue elaborada sobre la base del Anteproyecto preparado por una Comisión designada mediante Resolución del Ministerio de Justicia Nº 194-97-JUS², a la que le fue encargado elaborar un anteproyecto de "nueva Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos", Comisión cuya composición fue ampliada por otras dos resoluciones posteriores y que estuvo integrada por profesionales tanto del sector público como privado, con experiencia en la gestión administrativa y en la actividad académica³.

La mencionada Comisión trabajó sosteniendo reuniones semanales durante algo más de un año desde su instalación en octubre de 1997, al comenzar sus primeras sesiones se esbozó un esquema del contenido del futuro anteproyecto que sirvió de guía para ordenar el trabajo y efectuar la distribución de temas para la formulación de las respectivas ponencias.

Las ideas directrices que marcaron la pauta de las deliberaciones de la Comisión y que inspiraron la redacción del anteproyecto fueron las siguientes:

- Por su naturaleza la nueva ley estaría necesariamente destinado 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 de modernización de la Administración Pública, teniendo en cuenta que el procedimiento administrativo es un instrumento adecuado para dinamizar el avance de dicho proceso y, por tanto, las reglas de procedimiento son pieza fundamental para la modernización de la sociedad y de la administración pública.
- La nueva ley 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.
- La nueva ley debería adaptar la legislación de procedimiento administrativo a las exigencias de los principios y valores de un marco constitucional democrático, satisfaciendo tanto la necesidad de ampliar y reforzar las garantías y derechos de los ciudadanos para la resolución justa y pronta de sus asuntos, así como diseñar un ordenamiento para la actuación administrativa acorde con las modernas concepciones sobre el rol del Estado y en particular el rol de la administración pública en la economía, en orden a promover las condiciones para que la iniciativa privada opere liberada de trabas burocráticas que gravan de forma no justificada o desproporcionada la actividad de los ciudadanos y de las empresas.
- La nueva ley debería ser didáctica en su presentación, estructura y redacción, combinando rigor y sencillez, para que sea de fácil comprensión y manejo por los futuros aplicadores de la misma (personal al servicio de la administración pública y particulares), que a diferencia de la que sucede normalmente con un Código Procesal Civil en el que el protagonismo lo tienen los jueces y los abogados de las partes, en una ley de procedimiento administrativo

² Publicado en el Diario Oficial el Peruano de 25 de setiembre de 1997, posteriormente la composición de la Comisión fue ampliada mediante la Resolución Ministerial Nº 029-98-JUS publicada el 5 de marzo de 1998 y la Resolución Ministerial Nº 026-98-JUS publicada el 10 de mayo de 1998.

³ La necesidad de efectuar cambios a la regulación general del procedimiento administrativo fue sugerida por un congreso de asesores legales del Estado recientemente auspiciado por el Ministerio de Justicia.

⁴ La Comisión estuvo integrada por los doctores Juan Carlos Mirón, Ricardo Salazar, Márgaro Marín, Fortunato Sánchez, Raúl Martínez, Dala Suárez, Gustavo Achimenz y preside por el autor de esta reseña. En su oportunidad renunciaron los doctores Pedro Patrón Bodoya y Rosa Esther Silva y Silva. Actuó como secretaria letrada la Dra. Ana María Valencia C.

los aplicadores por parte de la administración (funcionarios y servidores públicos) la mayor parte de las veces son legos en materia jurídica.

Finalmente, se consideró que el proyecto debería consolidar los avances logrados en su momento por la Ley de Simplificación Administrativa (el establecimiento de principios que guían la actividad administrativa y la supresión de requisitos innecesarios y formalidades costosas) y la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (la obligación de toda entidad de aprobar su respectivo TUPA clasificando los procedimientos administrativos a su cargo en procedimientos de aprobación automática o de evaluación previa, privilegiando la aplicación del silencio administrativo positivo), no sólo mediante la recepción de sus principales reglas en el nuevo texto, sino también mediante la incorporación de disposiciones que mejoren las garantías para su debido cumplimiento en la práctica administrativa.

En la elaboración del proyecto la Comisión utilizó como referencias normativas las leyes de procedimiento administrativo análogas de otros países, como es el caso de España⁶, Colombia⁷, Alemania⁸, Italia⁹, Portugal¹⁰, México¹¹, Argentina¹¹, Venezuela¹², Uruguay¹³, Brasil¹⁴ y Estados Unidos de Norteamérica¹⁵.

Asimismo, la Comisión llamó como referencia algunos de los regímenes especiales o sectoriales vigentes en nuestro ordenamiento administrativo que han experimentado un notable desarrollo paralelo en los últimos años (las normas que regulan los servicios públicos, el Código Tributario, las disposiciones sobre protección al consumidor y libre competencia, etc.) con el objeto de determinar qué reglas novedosas de procedimiento, cuya bondad hubiera sido probadas en dichos regímenes especiales, podían ser recogidas por el anteproyecto de la ley general para su aplicación por toda la administración pública.

6 Ley 30/92 del Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común (<http://noticias.juridicas.com/lec/Admin/130-1992.html>) y el proyecto de ley modificatorio que posteriormente se convirtió en la ley 4/1995, de 13 de enero (<http://noticias.juridicas.com/lec/Admin/14-1995.html>).

7 Código Contencioso - Administrativo aprobado mediante Decreto 1 de 1964 y el Decreto B° 2150 de 1965 por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública (http://www.sln.com.co/legislación/1210-050_p.html).

8 Ley de Procedimiento Administrativo de la República Federal Alemana publicado en Revista de Administración Pública Nº 85, Madrid 1977.

9 Ley Italiana de 7 de agosto de 1990, de nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos. Publicada en Revista de Administración Pública Nº 124, Madrid 1991.

10 Código de Procedimiento Administrativo Portugués. Decreto - Ley 442/91, de 15 de Noviembre. Publicado en Revista de Administración Pública Nº 130, Madrid 1993.

11 Ley federal de Procedimiento Administrativo de México, publicada en Revista de Administración Pública Nº 135, Madrid 1995. Asimismo la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal de 21 de diciembre de 1996 (<http://www.asambleadf.gob.mx/legisla/Leyes/1126/1126p.html>).

12 Ley 19.549 Nacional de Procedimientos Administrativos y su Reglamento. Asimismo la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires aprobada mediante Decreto Nº 1.510/97, publicada en Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública Nº 230, noviembre de 1997. También se utilizaron las leyes de procedimiento administrativo de diferentes provincias argentinas compiladas por Tomás Hutchinson «Ley nacional de procedimientos administrativos». Astrea, Buenos Aires 1997.

13 Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, publicada el 1 de julio de 1981.

14 Normas Generales de Actuación Administrativa en la Administración Central, aprobadas mediante Decreto 500/901.

15 Se citó el Proyecto de Ley Federal de Procedimiento Administrativo en trámite parlamentario que luego se convirtió en: La Ley Nº 9.764, de 29 de enero de 1996.

16 La «Administrative Dispute Resolution Act» de los Estados Unidos, versión traducida por Francisco Delgado Pizarra en Revista de Administración Pública Nº 131, Madrid 1993.

Terminada la primera versión del anteproyecto la Comisión solicitó opinión a destacados profesionales¹⁶ los que hicieron llegar sus valiosos aportes que sirvieron para culminar la redacción del texto final del anteproyecto de la nueva Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos que fue entregada por la Comisión en noviembre de 1998 al Ministerio de Justicia.

En los meses siguientes se conocieron otros proyectos con el mismo propósito de efectuar reformas a la legislación de procedimiento administrativo general elaborados por el Instituto de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual -INDECOPI y por el Programa de Modernización de la Administración Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. En el caso de INDECOPI sus propuestas fueron recogidas en el documento de trabajo "La Simplificación Administrativa un Proceso en Marcha" que contenía un diagnóstico sobre el estado del proceso de simplificación administrativa en nuestro país y un conjunto de propuestas principalmente destinadas a modificar varios preceptos del Decreto Legislativo N° 757 "Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada" en lo referido al régimen de los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos - TUPAS. Sin embargo, en el citado documento de trabajo INDECOPI dejó constancia expresa que las reformas legislativas que proponía no eran incompatibles con el Anteproyecto de Nueva Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos en poder del Ministerio de Justicia¹⁷.

En el caso de la Presidencia del Consejo de Ministros, sobre la base de la experiencia recogida por el "Programa de Modernización de la Administración Pública", en especial a partir de la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 037-98-PCM¹⁸ que encargó al citado Programa y a INDECOPI desarrollar diversas acciones para velar por el cumplimiento de las normas sobre simplificación administrativa, durante el primer trimestre de 1999 se elaboró un "Proyecto de Ley de Simplificación Administrativa" que tenía por finalidad sustituir a la Ley N° 25035 de Simplificación Administrativa y el Título IV del Decreto Legislativo N° 757, denominado Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada. Tenemos entendido que dicho texto se elaboró bajo la premisa que el trámite parlamentario para la aprobación de una nueva Ley General de Procedimientos Administrativos podría dilatarse y por tanto se estimó más conveniente contar con un proyecto de ley de menor extensión, aunque en gran parte inspirado en el citado anteproyecto de ley de normas generales, que estuviera circunscrito principalmente a efectuar precisiones al marco normativo de la simplificación administrativa y a reforzar los sistemas de seguimiento y control de su cumplimiento por parte de la administración pública en general.

En octubre de 1999 un grupo de congresistas presentó un proyecto¹⁹ para que el pleno del Congreso delegase en la Comisión Permanente la facultad de aprobar una nueva Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos sobre la base del anteproyecto elaborado por la Comisión del Ministerio de Justicia anteriormente referida, lo que se formalizó mediante la Resolución del Congreso de la República N° 055-99-2000²⁰ que otorgó a la Comisión Permanente

16. Remitamos sugerencias los Drs. Antonio Abuña Puyol, Víctor Baca Orta, Wlgo Sanz Rubiales (profesor de la disciplina en la Universidad de Valladolid), Francisco Martínez Vázquez, Diego Zegarra Valtierra, Richard Martín Trádo, Alfredo Butarí, José Antonio Trádo, Gladys Echaz Ramírez, Jorge Zavañón - Quiñones Piro y Luis Benal Valerín.

17. En la página 32 del citado documento de trabajo se decía: «Es necesario... hacer la salvedad en el sentido de que la reforma que se propone constituye un esfuerzo de mejoramiento de las normas específicas en materia de simplificación administrativa, que se venía perfectamente complementando, a nivel perfeccionista, con el trabajo desarrollado por la Comisión Especial del Ministerio de Justicia encargada de elaborar el proyecto de Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, el mismo que ha sido aprobado y presentado al Ministerio en noviembre de 1998 y se encuentra pendiente de discusión en el ámbito legislativo».

18. Publicado el 30 de julio de 1998 en el Diario Oficial El Peruano.

19. Proyecto N° 5259-99-CR presentado por los congresistas Carlos Farión C., Jorge Muñoz S. y Graciela Fernández Basa.

20. Publicada el 19 de octubre de 1999 en el Diario Oficial EL Peruano.

un plazo de 240 días para aprobar la citada ley, lo que lamentablemente no se produjo porque el plazo previsto coincidió con el período de campaña electoral lo que motivó que la dedicación de los congresistas se desviara hacia temas de la coyuntura.

Posteriormente, la Defensoría del Pueblo en su Segundo Informe Anual presentado al Congreso de la República 1998-1999, sugirió la aprobación del citado anteproyecto de nueva Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos como una de las medidas necesarias para solucionar los problemas que distorsionan el normal funcionamiento de la administración pública que dicha entidad ha podido diagnosticar como consecuencia de las numerosas quejas puestas en su conocimiento por los ciudadanos.

Asimismo, con fecha 10 de abril de 2000 INDECOPI publicó como separata especial en el Diario Oficial El Peruano el documento de trabajo N° 002-2000 denominado "Impulsando la Simplificación Administrativa: un reto pendiente", conteniendo un pormenorizado estudio de las dificultades que han afrontado los procesos de modernización de la administración pública y de simplificación administrativa en nuestro país, además de recoger numerosas propuestas y sugerencias presentadas por diversas entidades y personas a raíz de su anterior informe titulado "La Simplificación Administrativa: un proceso en marcha". En su nuevo informe INDECOPI insiste en la formulación de propuestas de modificaciones principalmente referidas al Decreto Legislativo N° 757 "Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada" con el propósito expresado de "precisar el marco normativo de simplificación administrativa y a reforzar el sistema de seguimiento y control", dejando expresa constancia de la plena compatibilidad de sus propuestas con el Proyecto de nueva Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos preparado por la Comisión designada por el Ministerio de Justicia²¹ pero insistiendo en la necesidad de preservar y más aún fortalecer las atribuciones de INDECOPI en orden a garantizar el cumplimiento de las normas sobre simplificación administrativa.

Por iniciativa de la Presidencia del Consejo de Ministros el proyecto de la nueva Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos fue publicado en el Diario Oficial en separata especial el 10 de julio del 2000 con el objeto de recibir opiniones y/o comentarios. Hasta entonces el texto del anteproyecto elaborado por la Comisión designada por el Ministerio de Justicia sólo había sido publicado en la Revista Themis N° 39/1999, junto con un breve estudio introductorio²² del autor de esta reseña y en una publicación de circulación restringida, en octubre de 1999, auspiciada por algunos de los integrantes de la referida Comisión²³. La versión del proyecto publicada en el Diario Oficial recogía prácticamente en su integridad el texto preparado por la citada Comisión, salvo la introducción de algunas modificaciones puntuales en la parte de principios del procedimiento administrativo y en la parte referida al marco normativo de la simplificación administrativa y de los mecanismos para asegurar su control y cumplimiento reforzando el rol de la Presidencia del Consejo de Ministros en esta materia.

Es recién en octubre de 2000 que el Poder Ejecutivo remite formalmente al Congreso de la

21. En la página 103483 del documento al referirse al anteproyecto de la nueva Ley comenta que «Se trata de una reforma integral de la legislación en materia de procedimientos administrativos que, de aprobarse, resolvería gran parte de los problemas que se señalan en este documento de trabajo». En la página 155525 al referirse al anteproyecto señala también que «... se han incorporado modernos principios en materia de simplificación administrativa, se han completado una serie de vacíos que generaban dudas y falta de predictibilidad, y se ha contemplado el nuevo rol de la Administración Pública como entidad encargada de solucionar, de manera previa, conflictos entre particulares».

22. «Comentarios al Proyecto de la Nueva Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos», páginas 237 a 254.

23. Los Drs. Juan Carlos Morán, Ricardo Salazar Chávez y Jorge David Ordóñez. Aparte el anteproyecto de nueva ley había sido objeto de difusión en un evento organizado por el Ministerio de Justicia hace finales de 1998 y en otro del Consejo Jurídico de la Policía Nacional del Perú en agosto de 1998.

República para su aprobación el Proyecto definitivo de nueva Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos²⁴, cuyo texto es prácticamente el mismo que fuera publicado en el mes de julio en el Diario Oficial, con algunas modificaciones producto de las sugerencias formuladas a raíz de la citada publicación.

En el Congreso el referido Proyecto de Ley fue remitido para su estudio a la Comisión de Justicia, la que a su vez tomando en consideración la extensión e importancia del mismo, conformó una subcomisión a la que se encargó analizar el proyecto, así como solicitar, canalizar y estudiar las propuestas y sugerencias hechas al mismo por diversas instituciones públicas y privadas, y por parte de profesionales interesados en la materia. Como producto de sus trabajos la citada subcomisión formuló un anteproyecto de dictamen que fue aprobado por la Comisión de Justicia recomendando al pleno la aprobación del proyecto de ley en el que se introdujeron algunas puntuales modificaciones, entre las que podemos considerar más importantes las siguientes:

- El cambio de la denominación tradicional en nuestro ordenamiento jurídico de Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos por la de "Ley de Procedimiento Administrativo General", que los legisladores consideraron más adecuada al contenido de la norma, que regula un procedimiento tipo o común, de aplicación por todas las entidades administrativas, respecto del cual los procedimientos administrativos especiales constituyen adaptaciones específicas por razón de la materia a la que van destinados.
- En el artículo 48° que regula los mecanismos de supervisión del cumplimiento de las reglas sobre simplificación administrativa se restringieron las facultades de INDECOP para inaplicar Ordenanzas de las Municipalidades cuando se determine que establecen barreras burocráticas contrarias a la propia ley, caso en el que dicha entidad sólo podrá elaborar un informe que deberá remitir al Concejo de la respectiva Municipalidad²⁵.
- En el artículo 211° que regula los requisitos formales de los recursos administrativos para impugnar los actos de las entidades administrativas se establece con carácter preceptivo la obligación que el recurso sea autorizado por letrado.
- En el artículo 202° que regula la potestad de las entidades de la administración pública para declarar la nulidad de oficio de sus propios actos administrativos, se redujo el plazo para ejercer esa potestad en sede administrativa a un (1) año, contado a partir de la fecha en que el acto administrativo en cuestión haya quedado consentido, y en lo que respecta a la potestad de las entidades administrativas para demandar la nulidad de sus actos administrativos ante el Poder Judicial vía el proceso contencioso - administrativo, en los casos que haya vencido el plazo (de un año) para declarar su nulidad en sede administrativa como acabamos de comentar, el plazo previsto por la nueva ley se reduce a dos (2) años "a contar desde la fecha en que prescribió la facultad (de la administración) para declarar la nulidad en sede administrativa".

²⁴ Mediante Oficio N° 117-2000-PR de 31 de octubre del 2000. Posteriormente, el Presidente del Consejo de Ministros del nuevo Gobierno mediante Oficio N° 787-2000/PCM-DN solicita al Presidente del Congreso de la República el interés del Poder Ejecutivo en la aprobación del citado proyecto de nueva Ley.

²⁵ Durante la discusión del proyecto en la Comisión Permanente del Congreso se introdujo en el texto final del precepto un plazo de treinta (30) días para que el Concejo Municipal notificado con el informe de INDECOP resolviera lo pertinente conforme a ley, pero no se ha previsto medida alguna en la hipótesis que simplemente omita hacerlo, práctica que supuestos lamentablemente será muy frecuente lo que debilita los mecanismos de control del proceso de simplificación administrativa en sede administrativa.

- Se estableció que la nueva ley entraría en vigencia recién a los seis (6) meses de su publicación en el Diario Oficial.

Posteriormente, mediante la Resolución Legislativa N° 019-2000-CR²⁶ el pleno del Congreso acordó la delegación de facultades legislativas a la Comisión Permanente para la aprobación de un conjunto de proyectos en agenda entre los que se encontraba el que es materia de este comentario, lo que se produjo en la sesión de la citada Comisión Permanente realizada el jueves 15 de marzo.

Finalmente, el poder ejecutivo promulgó la nueva "Ley de Procedimiento Administrativo General" con fecha 10 de abril publicándose al día siguiente en el Diario Oficial con el N° 27444.

La nueva ley introduce en nuestro ordenamiento administrativo un conjunto de reformas cuya relación exhaustiva excede los propósitos de esta reseña, razón por la que sólo nos referiremos a las más relevantes:

- Establece un elenco de principios del procedimiento administrativo, contenido en el artículo IV del Título Preliminar, con el objeto de acentuar el carácter servicial de la Administración Pública a favor de los ciudadanos, proporcionando la definición de cada uno de los principios para facilitar al intérprete su observancia y procurar que dichos principios formen parte de la forma natural de proceder de las entidades administrativas. Asimismo, la nueva ley ha cuidado de establecer con precisión las tres funciones que cumplen los referidos principios: constituyen pautas directrices que ayudan al intérprete al momento de dotar de sentido a los preceptos de la nueva ley, al estar consagradas en una norma con rango de ley constituyen parámetros legales a tomar en cuenta para el dictado de disposiciones reglamentarias sobre procedimiento administrativo, sirven para suplir los vacíos o lagunas del ordenamiento administrativo porque operan como virtuales normas subsidiarias para integrar el derecho.
- Consagra en el artículo V del Título Preliminar un listado ordenado de las fuentes del procedimiento administrativo que tendrá trascendencia para todo el ámbito del derecho público.
- Establece el régimen sustantivo de los actos administrativos, puntualizando sus caracteres básicos, la forma de elaboración y los requisitos de validez y eficacia de los mismos.
- Se vincula la eficacia de los actos administrativos a la respectiva notificación formal de los mismos. Asimismo se mejora sustancialmente el régimen de las diferentes modalidades de notificación.
- Establece un tratamiento diferenciado para los actos de administración interna de las entidades públicas que no inciden en la esfera jurídica de los particulares, lo que se justifica en razón de la necesidad de permitirle a la Administración Pública autorganizarse de la forma más dinámica según criterios de celeridad, flexibilidad y eficacia, ya que se trata de actuaciones que no están sujetas a las mismas garantías y requisitos que los actos administrativos que sí repercuten sobre los particulares, aunque de todos modos estarán

²⁶ Publicada el 24 de febrero del 2001 en el Diario Oficial El Peruano.

condicionadas por las disposiciones del Título Preliminar de la nueva ley, (artículos 1º, 2.1, 7º y 28º).

- Se incrementan notablemente las garantías de los particulares porque en el artículo 55º se consagra por primera vez en nuestro ordenamiento administrativo un relativamente extenso Estado de derechos de los administrados que configura un virtual estatuto del administrado, lo que coloca al ciudadano como núcleo central del procedimiento administrativo, potenciando y valorando sus derechos.
- Se regulan las técnicas de distribución funcional de competencias administrativas y las distintas formas de cesión de la titularidad de competencias o de mero ejercicio, ya sea con carácter intersubjetivo (al interior de las propias entidades) o a nivel interorgánico (entre diferentes organizaciones administrativas).
- Consagra en el artículo 76º y siguientes el deber de colaboración entre entidades administrativas estableciendo fórmulas para la asistencia recíproca, el intercambio de información y el marco para la celebración de convenios de cooperación o la realización de conferencias entre entidades para la adopción de criterios comunes al abordar los problemas de cada sector.
- Se establece por primera vez en nuestro país una regulación general para el funcionamiento de todos los órganos colegiados de la Administración Pública, estableciendo las reglas relativas a las convocatorias, régimen de las sesiones, votaciones, quórum, actas; consagrando como una de las novedades más importantes en el artículo 101º de la nueva ley la prohibición a los integrantes de los órganos colegiados de abstenerse de votar, debiendo afirmar su posición a favor o en contra de la propuesta en debate.
- Otorga legitimidad para actuar en el procedimiento administrativo no sólo a los titulares de intereses legítimos individuales, sino también a los que invoquen la protección de intereses colectivos o difusos (arts. 51º.1, 105º.1, 106º y 108º).
- Se contempla la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en las oportunidades que ofrecen para facilitar las comunicaciones entre las entidades administrativas y los ciudadanos (los artículos 20º.1.2 y 123º regulan las notificaciones y la transmisión de datos a distancia por vía fax o correo electrónico) y para el almacenamiento de información (el artículo 153º.3 permite el empleo de tecnología de microfórmats y medios informáticos para el archivo y tramitación de expedientes).
- Establece en los artículos 55º.3 y 160º de manera amplia el derecho de los administrados, sus representantes y abogado para que, a sola petición verbal, accedan directamente al respectivo expediente del procedimiento administrativo en que sea parte, en cualquier momento del trámite, así como obtener certificaciones de su estado y recabar copias del mismo.
- Consagra con carácter general el derecho de todo ciudadano a formular su defensa o efectuar descargos con carácter previo a la aplicación de sanciones o la emisión de cualquier acto administrativo de gravamen que afecte sus derechos o intereses (artículos 161º y 235º.3).
- Establece dos modalidades de participación de los administrados durante la instrucción de un procedimiento administrativo: La audiencia pública y el periodo de información pública.

- Perfecciona la regulación del silencio administrativo en sus vertientes positivo y negativo, no sólo porque establece reglas más específicas en la clasificación de los procedimientos para efectos de su incorporación en los Textos Únicos de Procedimiento Administrativo - TUPAS de las entidades administrativas (artículos 33º y 34º), sino porque en el artículo 188º regula con carácter general los efectos del silencio administrativo²⁷ y en el numeral 3) del artículo 10º establece la posibilidad de declarar la nulidad de los actos que se generen como consecuencia del silencio administrativo positivo, cuando sean contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando mediante los cuales se pretenda adquirir facultades o derechos sin cumplir los requisitos previstos legalmente.
- Regula en el artículo 193º el denominado por la doctrina "decaimiento" de los actos administrativos estableciendo las causales por las que un acto producido válidamente puede llegar a perder fuerza ejecutoria
- La ley sistematiza en dos capítulos los mecanismos de revisión de los actos administrativos de oficio por la propia Administración y los medios de impugnación (recursos administrativos) a instancias de los interesados.
- Establece pautas para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, consagra un conjunto de principios garantistas y regula un procedimiento tipo para la determinación de las infracciones administrativas y la aplicación de las correspondientes sanciones.
- Regula el procedimiento administrativo que denomina "trilateral" para referirse a aquél en el que la Administración Pública aparece decidiendo con imparcialidad una controversia entre dos particulares, a diferencia del típico procedimiento administrativo bilateral en el que la Administración es al mismo tiempo parte y decide.
- Establece por primera vez en nuestro ordenamiento administrativo el régimen de la responsabilidad patrimonial de la administración pública y del personal a su servicio, con el objeto de procurar que ajusten sus actuaciones a la legalidad.

En nuestra opinión el impacto de esta nueva ley reguladora de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos, deberá evaluarse tomando en cuenta que modernizará una normativa que data desde hace más de 30 años. La citada ley regula un procedimiento administrativo fiel a los principios democráticos propios de un estado de derecho, con una opción clara a favor de las garantías de los ciudadanos, orientación ésta, que requerirá ser internalizada por las entidades de la administración pública, muchas veces ancladas en prácticas anquilosadas, y asumida también por los propios ciudadanos para que su eficacia sea plena. En tal sentido, es responsabilidad de la doctrina de Derecho Administrativo nacional formular los desarrollos dogmáticos para el análisis y difusión de los alcances de la nueva ley, evitando la práctica lamentablemente tan extendida en las publicaciones nacionales de limitarse al simple comentario exegético de un texto legal, omitiendo la explicación del fundamento y la razón de ser de las instituciones elaborados por el Derecho Administrativo que son indispensables para la correcta comprensión de una norma por parte de los operadores administrativos o privados.

27 Aunque con un grave error en el artículo 188º, 2 que consideramos de/oírse, porque omite referirse al silencio administrativo «positivo» que por su naturaleza es el único que pone fin al procedimiento administrativo, conforme lo señala el artículo 188º 1, porque el silencio negativo no agota el procedimiento salvo que el interesado haga uso de los recursos administrativos que la ley le faculta o acuda ante el Poder Judicial para obtener el reconocimiento de sus pretensiones o derechos.