
COMENTARIOS SOBRE LA NUEVA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. LEY 27444

Julio Geldres Bendezú

Miembro permanente de la Comisión de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados de Lima.

La intención del presente artículo es resaltar y comentar las novedades administrativas contenidas en la ley 27444 que entró en vigencia el 11 de octubre del 2001; y, pese a que han transcurrido casi dos años desde su promulgación, hemos podido constatar que ni alumnos ni colegas las conocen, o simplemente no las aplican.

Empezaremos nuestro comentario con el artículo IV del título preliminar, que se refiere a los principios del procedimiento administrativo, pero antes creemos importante comentar los principios generales del derecho administrativo no citados por la ley, pero sí reconocidos por la doctrina administrativa.

1. PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Los principios fundamentales del derecho público, y en consecuencia del derecho administrativo, son:

1.1 *El interés público*

Uno de los principales valores jurídicos es el *bien común*; no podemos olvidar que Radbruch en su obra *Filosofía del derecho*,

nos dice que, los fines supremos del derecho son el *bien común*, la *justicia* y la *seguridad*.

Igualmente, Santo Tomás de Aquino, en su obra *Summa Theologica*, citado por Ruiz Eldredge, al referirse a las leyes manifiesta que estas pueden ser justas cuando *se inspiran en el bien común*.

De aquellas citas podemos deducir con claridad que el interés público siempre debe primar sobre el interés particular. Si bien es cierto que esa es una fórmula social, hay que tener mucho celo a la hora de aplicarla; dicho celo responsable importa *reconocer lo que verdaderamente es de interés público*, pues errores en aquella calificación acarrearían la desnaturalización del *principio de seguridad*, y seguramente darían lugar a violaciones de derechos constitucionales; son situaciones impropias de un verdadero *Estado de derecho*.

Recasens Siches acota sobre el particular: "En verdad, el Derecho es el poder del individuo en el Estado, y también es Derecho el operar para la *consecución del bien común*".

Ejemplos de que el interés público prima sobre el interés particular, son la expropiación y la servidumbre pública, y en el campo municipal la zonificación.

1.2 La legalidad

Al tratar de explicar la razón de este principio, nos viene a la memoria el aforismo romano que dice: *Legem Patere quam feciste*, que quiere decir: "Soporta la ley que hiciste".

Por tal razón, la administración pública debe ser ejemplar en el cumplimiento de la ley, y jamás debe actuar rebasando sus cauces, esto último importaría una actuación pública arbitraria.

Tanto el juez como el administrador público deben proceder con *equidad*, esto

quiere decir que deben interpretar *razonablemente* la norma que van a aplicar, y, como lo proclama Roberto de Ruggiero, la equidad es dar "trato igual en causa igual".

Andre Laubadere en su obra *Manual de derecho administrativo*, considera que el principio de legalidad limita en forma *idónea* al poder público. Para dicho jurista este principio no es otra cosa que el conjunto de leyes y reglamentos a los cuales deben *someterse* los agentes administrativos del Estado; lo contrario, como ya lo advertimos, sería un abuso estatal y acarrearía un caos sociojurídico.

Al respecto, es necesario entender que la ley no se "soporta": se cumple; es por ello que debemos relevar la *gran misión* que tienen los administradores y los nuevos abogados, de procurar la derogación de las normas que sufrieron el embate histórico preñado de nuevos aspectos sociales y adelantados científicos, que las convirtieron en obsoletas e inaplicables.

2. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Los principios que a continuación explicaremos, y que están citados en la ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que entró en vigencia el 11 de octubre del 2001 (cuarta disposición complementaria y final), *no excluyen* a los otros principios generales del derecho administrativo que son:

- el principio de legalidad,
- el principio del debido procedimiento,
- el principio de impulso de oficio,
- el principio de razonabilidad,
- el principio de imparcialidad,
- el principio de informalismo,
- el principio de presunción de veracidad,

- el principio de conducta procedimental,
- el principio de celeridad,
- el principio de eficacia,
- el principio de verdad material,
- el principio de participación,
- el principio de simplicidad,
- el principio de uniformidad,
- el principio de predictibilidad, y
- el principio de privilegio de controles posteriores.

2.1 Principio de legalidad

Este principio procedimental se basa en el principio general de "legalidad", por eso acoté al iniciar este tema, que los principios del procedimiento administrativo *no son excluyentes* de los principios generales.

Consiguientemente, significa que las *autoridades administrativas* deben desempeñar sus cargos *respetando la Constitución y las leyes*, deben proceder *conforme a derecho*, siempre dentro del marco de las facultades que les fueron conferidas. Lo antes precisado tiene analogía con el aforismo que dice: "El Código Procesal Civil es al Código Civil, como el Derecho Administrativo lo es a la Constitución". Por tal razón, los administradores públicos con facultad de decisión deben conocer y sobre todo entender a cabalidad la Constitución.

2.2 Principio del debido procedimiento

Es un principio análogo al principio constitucional-procesal del *debido proceso*. Significa que todos los administrados tenemos derecho al debido procedimiento administrativo. Este concepto es similar al de la *tutela jurisdiccional* del derecho procesal civil. Ese *debido procedimiento administrativo* implica los siguientes derechos:

- Exponer nuestros argumentos para solicitar o defendernos en el campo administrativo.
- Ofrecer las pruebas necesarias para avalar nuestros pedidos o nuestra defensa.
- Obtener una *decisión motivada y fundada en derecho*.

Al respecto, conviene citar el numeral 5 del artículo 139 de la Carta Magna, que se refiere a los principios y derechos de la función jurisdiccional, y que literalmente dice:

La *motivación* escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con *mención expresa de la ley aplicable* y de los fundamentos de hecho en que se sustentan.

En conclusión, podemos decir que este principio del debido procedimiento administrativo, se manifiesta en dos planos, según lo señala el doctor Óscar Zegarra Guzmán: uno de carácter *adjetivo* y otro de carácter *sustantivo*; coincidimos con lo expresado por nuestro apreciado profesor y jurista cuando señala que en lo adjetivo vendría a ser una *exigencia* para el aparato administrativo, para que se conduzca en forma imparcial y razonable en la tramitación de un procedimiento administrativo. Y, en el plano sustantivo, detectamos que aparece una obligación para el legislador, para que dicte normas coherentes con la necesidad coyuntural, y reglamentos que faciliten la aplicación de lo que han creado; esto último, en estricto cumplimiento del numeral 8 del artículo 118 de la Constitución, que a continuación transcribimos:

artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:
(...)

8) Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.

2.3 Principio de impulso de oficio

Decía Alsina, citado por Ruiz Eldredge, que las partes en una litis “eran las únicas dueñas de la acción”. Este antiguo concepto nos hace recordar que existía un juez relegado y sometido al ritmo, intención y criterio de los litigantes. Felizmente esa situación anómala ha cambiado, pues el actual Código Procesal Civil coloca al juez como verdadero *conductor* del proceso que tiene entre manos, siendo su obligación *impulsarlo* para llegar a un fallo rápido donde necesariamente debe hacerse justicia.

(Debemos acotar que en algunos casos, el juez no puede impulsar de oficio el proceso, como por ejemplo en el proceso de divorcio).

De igual manera, en el procedimiento administrativo, el funcionario que tiene a su cargo un procedimiento administrativo, está en la obligación de impulsarlo sujetándose a los plazos establecidos para culminarlo, con un acto administrativo válido.

Si bien es cierto que el administrador tiene el deber de aplicar aquel *impulso*, también lo es, que el *administrado* asume un papel *activo* mediante sus peticiones, aportando pruebas idóneas al caso, y cumpliendo obligaciones y requisitos de admisibilidad y sustentación dentro del proceso administrativo.

Aunque parezca redundante, debemos advertir, que cuando el funcionario público impulsa el procedimiento, lo debe hacer *dentro del marco legal preestablecido sin desnaturalizar la norma que aplica ni el procedimiento administrativo que corresponda*, lo contrario será enervar la validez del acto administrativo resultante.

2.4 Principio de razonabilidad

Toda *decisión* de la autoridad administrativa que imponga obligaciones, que ca-

lifique infracciones, que imponga sanciones o que establezca restricciones a los administrados, *debe ser razonable*, y esta razonabilidad significa:

- Que el funcionario debe decidir dentro del parámetro de su competencia.
- Que se debe guardar un equilibrio entre los medios que se han de emplear en el cumplimiento del acto administrativo y el fin público que necesariamente debe ser tutelado (principio general de *interés público*). “El Procedimiento no debe costar más de lo que se reclama”. La Ley de Simplificación Administrativa tenía como ideales abaratar el costo del procedimiento y simplificarlo.

2.5 Principio de imparcialidad

Las autoridades administrativas deben ser *totalmente imparciales*, deben actuar con *equidad*, sin hacer discriminaciones de raza, religión, estatus social o político; siempre deben otorgar *tutela y tratamiento igualitario* a las partes dentro de un procedimiento administrativo, y deben resolver conforme al *ordenamiento jurídico*, sin descuidar el *interés general*. No se debe olvidar que la equidad es “trato igual en causa igual”.

2.6 Principio de informalismo

Las exigencias de *carácter formal no deben* influir en la verdadera interpretación de las normas que deban aplicarse en un procedimiento administrativo, y lógicamente en la decisión final. Para que el administrador pueda tomar en cuenta este principio de *informalismo*, debe cuidar que se den estas dos situaciones:

- Que las faltas u omisiones de carácter formal puedan y sean *subsanadas* dentro del proceso.

- Que aquellas omisiones no afecten a terceros ni al interés público.

2.7 Principio de presunción de veracidad

Este principio obliga al administrador a suponer que el recurrente dice la verdad, y que los documentos que presenta son idóneos. Indudablemente, aquello que es una presunción *turis tantum*, y por consiguiente admite prueba en contrario, esto último constituye la fiscalización posterior.

2.8 Principio de conducta procedimental

Todos los partícipes en un procedimiento administrativo, vale decir *la autoridad administrativa, los administrados, los representantes y los abogados*, deben realizar sus acciones procedimentales basándose en el *respeto mutuo, la colaboración y la buena fe*. No puede ser aceptable una decisión que se *aparte de la buena fe procesal*.

Sobre el particular, resulta importante relieves la opinión del tratadista Marienhoff quien considera el *aspecto moral* como elemento esencial de toda decisión administrativa. Y nosotros añadimos que *lo moral* se basa sustancialmente en estos tres aspectos:

- Respeto al orden jurídico.
- Recto comportamiento de administradores y administrados.
- Buena fe recíproca de las partes.

2.9 Principio de celeridad

Es una gran verdad, que cuando la justicia no es oportunamente suministrada, perjudica al interesado y consecuentemente al orden social.

Al respecto, no podemos olvidar la reseña que hacemos sobre el emperador

Claudio en nuestro curso de Derecho Romano I:

Que, aunque lo consideraban imbécil, no lo era, alguna vez confesó en el Senado que había fingido estupidez para salvar su vida. Conformó un Gabinete de 4 miembros: un Secretario de Estado denominado *Ab epistulis* para atender las comunicaciones y determinar cuáles eran los pedidos más urgentes; un Tesorero llamado *Ab Rationibus* para atender y controlar el gasto público; y, un Fiscal General denominado *Ab cognititionibus* encargado de atender y controlar la normal marcha de los procesos judiciales. Con esto último mejoró la viabilidad de los procedimientos en las Magistraturas y en los Tribunales, y para ello, estableció castigos para todo tipo de tardanza procesal. Claudio en el año 46 d.C. consideraba que *La justicia que llega tarde no es justicia*.

Por tal razón, los administradores no pueden demorar el trámite "para mejor pensar"; esto significa total desconocimiento de este principio de celeridad. Es cierto que este principio no significa que el administrador pueda dejar de lado recaudos y procedimientos que necesariamente deben actuarse para establecer la verdad; *la celeridad* significa, pues, la actuación procedimental dentro de los plazos y requerimientos legales preestablecidos en un *debido procedimiento administrativo*.

La *celeridad* en el procedimiento administrativo equivale a la *economía procesal* en la vía judicial.

2.10 Principio de eficacia

La administración pública debe ser *idónea y eficaz*, debe superar los obstáculos que se presenten dentro de la sustanciación del procedimiento administrativo que debe resolver; un *funcionario eficaz* debe tener iniciativa aun en el caso en que las

citas legales propuestas por el recurrente sean erradas; en este caso, al amparo del principio procesal civil del *iura novit curia*, tendrá que aplicar la norma correcta; claro está, sin apartarse del fondo que es materia del petitorio administrativo.

2.11 Principio de verdad material

Antes de emitir una decisión, la autoridad administrativa debe *verificar a satisfacción* los hechos que van a servir para motivar su decisión, para ello está autorizada a solicitar otras pruebas aunque estas no hayan sido ofrecidas por los administrados.

En el *procedimiento trilateral*, que es una novedad de la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General, que explicaremos más adelante, si el pronunciamiento final *involucra el interés público*, el administrador debe valerse de los medios disponibles para considerar que en las pruebas ofrecidas yace la *verdad material*.

2.12 Principio de participación

Este principio abarca dos partes; podríamos llamar a la primera *participación material*, y a la segunda *participación político-intelectual*.

La primera consiste en la obligación que tienen las entidades estatales de brindar a los administrados, la información de los actos que les compete administrar; en otras palabras, el administrado puede solicitar *sin expresión de causa* una información, y la autoridad debe satisfacer aquel pedido.

En este aspecto, no podemos olvidarnos del decreto supremo 018-2001-PCM que dispuso la obligación de las entidades del sector público, de incorporar en su Texto Único de Procedimiento Administrativo (TUPA) un procedimiento sencillo y

viable, que posibilite los recurrentes a acceder a la información actualizada del procedimiento administrativo en que son parte interesada.

La segunda consiste en *conceder participación* a los administrados y a sus representantes en las decisiones públicas que les puedan afectar.

En el primer caso, no se otorgará información si ella afecta la intimidad personal, si corresponde a la seguridad nacional y si la prohibición de dar información está contenida en una ley expresa.

Aquí cabe recordar el numeral 3 del artículo 200 de la Constitución que transcribimos:

artículo 200.- Son garantías constitucionales:

(...)

3) La Acción de Habeas Data, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el artículo 2, incisos 5 y 6 de la Constitución.

artículo 2º.- Toda persona tiene derecho: (...)

5) A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por leyes o por razones de seguridad nacional.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a Ley y siempre que se refieran al caso investigado.

6) A que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar.

2.13 Principio de simplicidad

Se refiere a que los trámites establecidos por la autoridad administrativa, deben ser *claros, comprensibles y sencillos*. Los requisitos deben ser *racionales* y, sobre todo, deben guardar proporción y coherencia con el fin que se persigue. Por la *simplicidad*, el administrador está en la obligación de "hacer fácil toda la tramitación", y no debe solicitar el cumplimiento de requisitos no contemplados en la ley ni en su reglamento. El artículo 40 de la ley 27444 que estamos comentando, ha tomado muy en cuenta el principio de simplicidad.

2.14 Principio de uniformidad

Así como dijimos que la equidad es "dar trato igual en causa igual", este principio de uniformidad importa establecer requisitos similares para trámites similares. Pero, si se hace una diferenciación, ella debe basarse en criterios objetivos debidamente sustentados.

2.15 Principio de predictibilidad

Este principio, *obliga* a la autoridad administrativa a brindar a los administrados o a sus representantes, una *información veraz, completa* y sobre todo *confiable*, de cada trámite que realizan, desde el inicio hasta la culminación del procedimiento administrativo.

2.16 Principio de privilegio de controles posteriores

Con toda seguridad, podemos decir que este principio es el complemento del ya comentado principio de *presunción de veracidad*. Se refiere a la *fiscalización poste-*

rior, mediante la cual la autoridad administrativa se reserva el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada. Esta acción de control posterior tiene como finalidad verificar si las declaraciones, pruebas e informes aportados por los administrados son veraces.

De oficio y mediante muestreo se realiza esa fiscalización posterior semestralmente, de acuerdo con los lineamientos fijados por la Presidencia del Consejo de Ministros.

Si se detecta *fraude* o *falsedad*, en la declaración, documentación o información presentada se declarará la *nullidad* del acto administrativo y se aplicará una multa a favor de la entidad engañada, que puede oscilar entre dos y cinco unidades impositivas tributarias, y si la conducta del administrado ingresa en el marco del título XIX, Delitos contra la fe pública, del Código Penal, en este caso, la entidad administrativa comunicará al Ministerio Público para que interponga la acción penal correspondiente.

Se debe tomar en cuenta que la fiscalización posterior no debe interferir en el procedimiento administrativo que es materia de verificación y que aún no ha culminado; además, no debe importar incremento a los costos del procedimiento y, por último, es enteramente gratuito para el recurrente.

3. ACTO ADMINISTRATIVO Y ACTO DE ADMINISTRACIÓN

Estos dos conceptos casi siempre han ocasionado confusión entre los administrados, y lamentablemente entre algunos administradores.

Esto ha dado lugar al numeral 1.2 del artículo 1 de la ley 27444 que se refiere a los actos de administración. Pero antes, es

necesario conocer la nueva definición del *acto administrativo* contenida en el artículo 1 antes citado:

Artículo 1º.- Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

Para entender mejor lo transcrito, nos permitimos dar la siguiente definición:

El acto administrativo es la decisión final de una autoridad administrativa competente, que actúa ejercitando sus funciones aplicando normas de derecho público. Esta decisión final podrá generar, ampliar, modificar o extinguir derechos en el campo administrativo.

Como sabemos, el acto administrativo es *interno en su origen*, pero una vez dictado *se vuelca al exterior* para dirigirse a personas particulares, creando, modificando o extinguiendo un derecho o interés de aquellas personas que han iniciado o que han sido involucradas en un procedimiento administrativo.

En cambio, los actos de administración *no son actos administrativos*, así se proclama en el numeral 1.2 de la acotada ley 27444. Para comprender mejor dicha proclamación, podemos decir que el *acto de administración* se realiza *internamente*, es decir, sucede dentro del organismo o entidad pública; esos actos internos son las órdenes dirigidas a los agentes públicos de menor categoría; son, pues, actos internos de procedimiento administrativo que no otorgan ni suprimen derechos, pero sí coadyuvan con el normal discurrir del procedimiento. Por ejemplo, los informes técnicos y legales en un procedimiento de habilitación urbana de un terreno son actos

de administración, que servirán de base y sustento para el pronunciamiento final mediante el acto administrativo pertinente (recepción de obras).

3.1 *Requisitos para la validez del acto administrativo*

Estos requisitos se hallan detallados en el artículo 3 de la citada Ley del Procedimiento Administrativo General; ellos son:

3.1.1 *Competencia*

El acto administrativo debe ser, necesariamente, dictado por una autoridad administrativa competente; esto quiere decir que esa autoridad debe tener atribución para decidir en la materia que le concierne, debe actuar dentro del territorio que la ley o el reglamento le circunscribe y debe actuar con arreglo a su grado durante el tiempo establecido por la norma que le otorgó la competencia.

Por ejemplo, no será legítimo ni válido un acto administrativo otorgando una licencia de construcción emitida por el director general de Industrias y no por el alcalde, que es la autoridad competente para ello.

Haciendo una comparación, podemos decir que la competencia en el derecho administrativo, equivale a la capacidad en derecho privado, entendiéndose capacidad como la amplitud legal para realizar actos jurídicos en general.

Pero, entre ambos conceptos: competencia en derecho público y capacidad en derecho privado, existen indudablemente diferencias cuyo esclarecimiento es necesario. Veamos:

- La competencia requiere el texto claro y material de la ley; esto quiere decir que si un reglamento otorga facultades

a un cargo, es necesario que mediante norma expresa se nombre o contrate a la persona que ocupará dicho cargo; esta persona, recién con el nombramiento o contratación, adquirirá la competencia. En cambio, en el derecho privado, la capacidad se puede presumir en todas las personas mientras no se pruebe lo contrario; por ejemplo, el estado de interdicción es una prueba de incapacidad.

- La capacidad en derecho privado puede estar supeditada a hechos naturales como lo es llegar a la mayoría de edad. En cambio, la competencia en derecho administrativo, no puede estar supeditada a "hechos naturales"; la competencia depende estrictamente de la ley. Por ejemplo: La competencia del director general de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima le es otorgada mediante una resolución de alcaldía, y sus funciones han sido establecidas por la Ley Orgánica de Municipalidades, ley 27972.
- El ejercicio de la competencia es una obligación ineludible para el funcionario público. En cambio, la capacidad no otorga esa obligación tuitiva. Por ejemplo, el inspector tributario está en la obligación de denunciar el fraude tributario que detecte, tiene competencia para dicha acción de control; de no hacerlo, estará incurriendo en encubrimiento.

3.1.2 Objeto o contenido

El objeto del acto administrativo debe ser *lícito* y *posible*, no puede contrariar o entorpecer un servicio público, tampoco puede conculcar normas jurídicas, ni puede ser incongruente con la función administrativa, ni con el pedido de los recurrentes.

3.1.3 Finalidad pública

La finalidad consiste en que el acto administrativo debe tener como marco general la utilidad pública y el bien común. Puede ser un acto administrativo que otorga un derecho a un particular, pero al otorgar aquel derecho se cuidará de no alterar la utilidad pública ni el bien común. Por ejemplo, si se otorga una licencia de construcción, se está otorgando un derecho a un particular; entonces, ¿qué es del bien común? Dicho bien, que alcanza a la comunidad, se halla inmerso en la acotada licencia que se otorga con arreglo a la *zonificación* que reglamenta el uso del suelo para beneficio de la colectividad urbana.

3.1.4 Motivación

El acto administrativo debe estar debidamente motivado; esa motivación debe guardar coherencia con el objeto y con el ordenamiento jurídico.

3.1.5 Procedimiento regular

Un acto administrativo es válido cuando se dicta cumpliendo con las formalidades fijadas por la ley, su reglamento y sus normas conexas.

Para Gastón Jeze, estas formalidades o requisitos regulares, son garantía automática para el buen funcionamiento de los servicios públicos.

Por ejemplo, el acuerdo de un concejo municipal es un acto administrativo, pero será válido si cumple con el procedimiento regular fijado por las leyes, como el quórum reglamentario, la deliberación y la votación pública.

3.2 Nulidad de los actos administrativos

En este punto, también encontramos algunas novedades; veamos:

Las causales de nulidad de un acto administrativo se hallan enumeradas en el artículo 10 de la mencionada Ley del Procedimiento Administrativo General.

Estos vicios, que causan la nulidad de pleno derecho son los siguientes:

- Cuando contravienen la Constitución, las leyes y las normas reglamentarias.
- El defecto o la omisión de algún requisito de validez. En este aspecto, debemos relevar la figura de la conservación del acto administrativo (artículo 14 de la ley 27444).

La conservación del acto administrativo permite que prevalezca un acto administrativo con vicios, siempre y cuando aquel vicio o incumplimiento no sea trascendente y pueda ser reparado por la propia autoridad que lo emitió.

- Los actos administrativos, aprobados al amparo del silencio administrativo positivo, siempre y cuando sean contrarios al ordenamiento jurídico o no se cumpla con requisitos o trámites esenciales para su adquisición en aquella modalidad.
- Cuando son constitutivos de infracción penal.

En cuanto al plazo para interponer el recurso de nulidad, también han habido cambios relevantes.

Puede declararse la nulidad de *oficio* aun cuando el acto administrativo haya quedado firme, siempre y cuando agravie el *interés público*.

La facultad para declarar la nulidad de *oficio* de un acto administrativo prescribe *al año*, plazo que se cuenta a partir de la fecha en que haya quedado consentido.

Si prescribe aquel plazo de un año, solo procederá demandar la nulidad ante el

Poder Judicial por medio del proceso *contencioso administrativo*. El plazo para interponer esta acción judicial es de *dos años* contados desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa (de *oficio*).

Respecto de los actos administrativos emitidos por consejos o tribunales regidos por *leyes especiales*, con competencia para resolver controversias en *última instancia* administrativa, estos *no pueden* ser objeto de declaración de nulidad *de oficio*. Solo procede demandar su nulidad ante el Poder Judicial vía el proceso *contencioso administrativo*. El *plazo* para interponer esta demanda es de *tres años* contados desde que el acto administrativo quedó firme.

3.3 De la rectificación de errores

De existir un error material o aritmético en un acto administrativo, puede ser rectificado con efecto *retroactivo* en cualquier momento.

Esta rectificación puede ser de *oficio* o a pedido de los administrados.

La rectificación debe ser muy cuidadosa en lo siguiente:

- No puede alterar la sustancia del contenido.
- No puede alterar el sentido de la decisión.

3.4 Eficacia del acto administrativo

El acto administrativo es *eficaz* desde el momento en que su notificación produce sus efectos.

Cuando el acto administrativo concede algún beneficio al administrado, es *eficaz* desde la fecha de su emisión, salvo que en el mismo acto se disponga otra fecha.

Pero también puede haber una *eficacia adelantada*; veamos:

La autoridad administrativa puede disponer en el mismo acto administrativo, que tenga eficacia desde antes de su emisión. Por ejemplo, desde la fecha en que se inició el procedimiento administrativo. Esta eficacia anticipada tiene las siguientes condiciones:

- Debe ser favorable al administrado.
- No se deben lesionar derechos fundamentales.
- No se deben lesionar intereses de buena fe legalmente protegidos.

3.5 Facultad de contradicción

- *Por interés general de la colectividad*
Toda persona natural o jurídica puede presentar petición o contradecir un acto administrativo, ante la autoridad administrativa competente, aduciendo el interés difuso de la sociedad. Respecto de la petición, ella sirve para hacer saber a la administración pública una queja o una iniciativa, para evitar, en el primer caso, un mal manejo de los servicios públicos, y en el segundo caso, una iniciativa para mejorar el nivel de los servicios en beneficio de la colectividad.
- *Por interés particular*
Cuando el administrado considera o supone que un acto administrativo viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, puede contradecirlo mediante los *recursos administrativos* citados en el artículo 207 de la Ley del Procedimiento Administrativo General; ellos son:
 - recurso de reconsideración,
 - recurso de apelación, y
 - recurso de revisión.

3.6 De los plazos y términos

Los plazos y términos obligan *por igual* a la administración y a los administrados. Aparte de que toda autoridad debe cumplir con los plazos y términos, está obligada a supervisar que los subalternos los cumplan de acuerdo con su nivel jerárquico.

Cuando no existe un plazo establecido por ley expresa, los plazos son los siguientes:

- El mismo día de su presentación, para recibir un escrito y derivarlo a la unidad competente.
- Tres días para actos de mero trámite o para resolver peticiones simples.
- Siete días para emitir dictámenes, peritajes e informes. Este plazo puede ser ampliado a tres días más si la diligencia requiere que el funcionario se traslade de su sede o necesite la ayuda de terceros.
- Diez días es el plazo que tiene el administrado para proporcionar la información que se le solicita, o para dar respuesta al cuestionamiento que se le formula.

3.7 Del cómputo en los plazos y del término de la distancia

Con el fin de evitar prescripciones que son indudablemente contraproducentes para el administrado, es necesario tomar en cuenta lo siguiente:

- Cuando el *plazo* es expresado en días, debe ser contado a partir del día siguiente hábil de la fecha de notificación o publicación del acto administrativo.
- Cuando el *plazo* es expresado en meses o años, el cómputo se realiza a partir del día siguiente de la publicación o a partir de la fecha que puede precisar el propio acto administrativo.

Debe entenderse, para el primer caso, que los días hábiles son consecutivos, por consiguiente, se excluyen del cómputo los días no laborables del servicio y los feriados no laborables.

Cuando el último día del plazo cae en día inhábil, o por cualquier circunstancia la entidad pública no atiende, en ese caso, el plazo es prorrogado hasta el primer día hábil siguiente.

Igual criterio se aplica cuando el plazo se fija en meses o años.

3.8 Término de la distancia

En el artículo 135 de la Ley del Procedimiento Administrativo General se establece que al realizar el cómputo del plazo, se debe agregar el término de la distancia previsto entre el lugar del domicilio del administrado dentro del territorio nacional y el lugar de la *unidad de recepción* más cercana al domicilio en donde se llevará a cabo la respectiva actuación administrativa.

El cómputo del término de la distancia se hace de acuerdo con el cuadro de términos de la distancia aprobado por la autoridad competente.

3.9 Procedimientos especiales

El título IV de la ley 27444 establece dos procedimientos especiales no contemplados en las normas administrativas anteriores; nos estamos refiriendo al procedimiento trilateral y al procedimiento sancionador, que a continuación revisamos

3.9.1 Procedimiento trilateral

artículo 219.- 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 presente Ley.

artículo I.- 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 servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación de autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Lo transcrito es bastante claro y, por consiguiente, fácil de entender; no obstante ello, podemos decir que el *procedimiento trilateral* es un procedimiento administrativo contencioso que puede ser seguido ante la administración pública, por dos o más interesados o por personas jurídicas de derecho privado que prestan servicios públicos o que ejercen función administrativa gracias a una concesión, una delegación o una autorización especial del Estado.

Para iniciar el procedimiento se presenta una *reclamación*; también puede ser iniciado de *oficio*. Por tal razón, el que lo inicia toma la denominación de *reclamante* y la parte emplazada se designa como *reclamado*.

Presentada la reclamación con las pruebas adjuntas, se notifica al reclamado (entidad administrativa) que, en un plazo de 15 días posteriores a la notificación, deberá contestar la reclamación; de lo contrario, será declarado en rebeldía. Al parecer esto último no va a suceder nunca, pues la norma permite, por "consideraciones razonables", que el reclamado presente la contestación fuera del término, y, además, le permite adicionalmente presentar una réplica (como si fuera una reconvencción de carácter judicial); el reclamante no goza de este derecho de réplica.

En toda estación del procedimiento tri-lateral, la administración que conoce el reclamo procurará la conciliación de las partes; por ello, se puede prescindir de las pruebas aportadas mediante acuerdo unánime de ellas.

Igualmente, en cualquier etapa del procedimiento, a pedido de parte o de oficio, se pueden dictar medidas cautelares, siempre y cuando no ocasionen perjuicio de imposible reparación a los reclamantes. La medida cautelar puede ser materia de apelación que será resuelta en un plazo no mayor de 5 días.

Dictada la resolución final del procedimiento trilateral, puede ser objeto de impugnación. Se apelará cuando la resolución la expide una autoridad sometida a subordinación jerárquica, y se reconsiderará si no lo está. En el caso de la apelación, el superior jerárquico deberá correr traslado a la otra parte, quien en un plazo de 15 días deberá absolverla. Transcurrido dicho plazo, absuelta o no la apelación, la autoridad que conoce el procedimiento trilateral deberá señalar día y hora para la vista de la causa en audiencia; realizada esta se emitirá la resolución final en un plazo no mayor de 30 días.

Como podemos apreciar, este procedimiento trilateral permite a las partes llegar a un final conciliatorio o a una transacción extrajudicial antes de que se emita la resolución final; dicha conciliación o transacción puede constar en una resolución de administración.

3.9.2 Procedimiento sancionador

Mediante este procedimiento especial, la ley 27444 encausa las facultades que tienen las entidades administrativas para configurar infracciones y determinar sus respectivas sanciones. Este procedimiento es supletorio si dichas facultades son reguladas por leyes especiales.

La potestad sancionadora administrativa se encuentra regida por principios casi similares a los del procedimiento administrativo, pero con algunas variantes; así tenemos (artículo 230):

- **Principio de legalidad.**- Establece que solo mediante norma con rango de ley se puede atribuir potestad sancionadora. Dentro de las sanciones no se considera la privación de la libertad que, como ya indicamos, acarrea la nulidad del acto administrativo.
- **Principio del debido procedimiento.**- La aplicación de las sanciones a los administrados se hará respetando el procedimiento preestablecido y las garantías de un debido proceso.
- **Principio de razonabilidad.**- Este es un principio de carácter "equilibrante", para lo cual deben considerarse criterios como la existencia de intencionalidad, la valoración del perjuicio ocasionado, las circunstancias que mediaron para cometer la infracción y la intención de repetirla.
- **Principio de tipicidad.**- Este principio seguramente debe de haber modificado varios TUPA. Es una disposición protectora a favor del administrado, que establece límites a la potestad sancionadora administrativa, como la tipificación de las infracciones únicamente por medio de normas con rango de ley y la no aplicación de la interpretación extensiva ni la analogía. Los reglamentos de las normas no podrán crear nuevas conductas sancionables, salvo que la ley lo permita.
- **Principio de irretroactividad.**- Encontramos que este principio se basa analógicamente en el segundo párrafo del artículo 103 de la Carta Magna que dice: "Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivos, salvo en materia penal, cuando favorece al reo".

Pues bien, se ordena sancionar la infracción con la sanción vigente en el momento en que ocurre la conducta merecedora de sanción, pero si la sanción posterior es más benigna, se aplicará esta.

- **Principio de concurso de infracciones.**- Cuando la misma conducta motive más de una infracción, se aplicará la sanción prevista para la de mayor gravedad. Particularmente, no concordamos con este principio, en razón de que se debería aplicar la sanción que corresponda según la gravedad de la infracción.
- **Principio de continuación de infracciones.**- Si el administrado incurre en infracciones continuas, se le volverá a sancionar después de haber transcurrido treinta días desde que se le impuso la última sanción.
- **Principio de causalidad.**- Solo es responsable y merecedor de la sanción el administrado que comete la infracción.
- **Principio de presunción de licitud.**- Este principio es análogo al principio de presunción de veracidad. La entidad administradora debe presumir que el administrado cumple con los deberes derivados del acto administrativo que obtuvo. Por ejemplo, una licencia de funcionamiento de local comercial. Esta presunción es *iuris tantum* pues soporta prueba en contrario.
- **Principio non bis in idem.**- Es un principio que guarda analogía con el primer acápite del numeral 13 del artículo 139 de la Constitución, que a la letra dice: "La prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada".

El principio establece la prohibición de imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por un mismo hecho infractor.

Queremos terminar este breve comentario sobre la ley 27444 con un tema que siempre ocasionó confusión en el administrado. Muchos colegas suponían que agotaban la vía administrativa interponiendo un recurso de nulidad, ello es totalmente erróneo, pues solo se logra dicho agotamiento a través de los "recursos administrativos" de reconsideración, apelación y revisión. Es más, el Tribunal Constitucional declaró improcedente una acción de amparo en razón de que el justiciable no había agotado la vía previa, pues el recurso de nulidad que había interpuesto no agotaba la vía administrativa.

El artículo 218 de la ley 27444, que finalmente comento, ya no permite tales equivocaciones.

En el artículo 218 de la Ley del Procedimiento Administrativo General se precisan los actos que agotan la vía administrativa; ellos son:

Cuando se trata de un recurso administrativo de *reconsideración*:

- El acto administrativo dictado por una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa.
- Contra el acto administrativo dictado por una autoridad u órgano jerárquicamente superior, se puede interponer un recurso de reconsideración, y aquí caben dos formas de agotamiento:
 - El acto que resuelve la reconsideración agota la vía administrativa.
 - Si el órgano jerárquicamente superior no resuelve la reconsideración, se puede agotar la vía administrativa aplicando el silencio administrativo negativo.
- Contra el acto administrativo emitido por una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica, se puede interponer un recurso de apelación. En este caso, también pueden darse dos formas para agotar la vía administrativa:

- Agota la vía administrativa el acto que resuelve la apelación.
- Si no se resuelve la apelación en el plazo legal, se puede agotar la vía administrativa aplicando el silencio administrativo negativo.
- Cuando excepcionalmente se interpone recurso de revisión, se agota la vía administrativa, también en dos formas:
 - El acto que resuelve la revisión agota la vía administrativa.
 - Si no se resuelve el recurso de revisión, se agota la vía administrativa aplicando el silencio administrativo negativo.
- También agotan la vía administrativa, los actos que de oficio declaran la nulidad de un acto anterior, o cuando lo revocan cumpliendo con los requisitos de los artículos 202 y 203 de la ley 27444.
- Igualmente, agotan la vía administrativa los actos administrativos emitidos por tribunales o consejos administrativos regidos por leyes especiales.

BIBLIOGRAFÍA

JEZE, Gastón

Principios generales del derecho administrativo. Tomo I. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1948.

LAUBADERE, André de

Manual de derecho administrativo. Bogotá: Temis, 1984.

MARIENHOFF, Miguel S.

Tratado de derecho administrativo. Tomo I. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1965

RADBRUCH, Gustavo

Introducción a la filosofía del derecho. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1955.

RECASENS SICHES, Luis

Panorama del pensamiento jurídico en el siglo XX. México D.F.: Editorial Porrúa, 1963

RUIZ ELDREDGE, Alberto

Manual de derecho administrativo. Lima: Cultural Cuzco, 1992.

NUÑEZ BORJA, Humberto

Breve tratado de derecho administrativo del Perú. 3a. edición. Arequipa, 1972.

ZEGARRA GUZMÁN, Óscar

Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Horizonte, 2001.