

Proceso de Elaboración de la Ley de Procedimiento Administrativo General

Martín Tovar Cerquen

Abogado, profesor universitario

Con fecha 11 de abril del 2001 fue publicada en el Diario Oficial “El Peruano” la Ley N° 27444, titulada “Ley de Procedimiento Administrativo General”, que conforme a lo establecido en el cuarto numeral de sus Disposiciones Finales y Complementarias entró en vigencia a los seis meses de su publicación (11 de octubre de ese mismo año).

La citada Ley reemplazó al conjunto de normas que hasta esa fecha constituía el marco legal 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-JUS (En realidad dicha norma rige 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 fue posteriormente elevada a rango de ley en virtud de lo dispuesto por el Decreto Ley N° 26111 de diciembre de 1992 que introdujo modificaciones a varios de sus preceptos)., 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 conjunto de normas que regulan el procedimiento administrativo general cuyo número, variedad y dispersión hacia difícil su cabal conocimiento, comprensión y cumplimiento por parte de los actores nos referimos a la 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).

La Ley N° 27444 de Procedimiento Administrativo General fue elaborada sobre la base del Anteproyecto preparado por una Comisión designada mediante Resolución del Ministerio de Justicia N° 194-97-JUS (Publicada en el Diario

Oficial el Peruano del 25 de septiembre de 1997, posteriormente la composición de la Comisión fue ampliada mediante Resolución Ministerial N° 029-98-JUS publicada el 5 de Marzo de 1998 y la Resolución Ministerial N° 096-98-JUS publicada el 10 de Mayo de 1998) a la que le fue encargado elaborar un anteproyecto de “Nueva Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos” (La necesidad de efectuar cambios a la regulación general del procedimiento administrativo fue sugerida por un congreso de asesores legales del Estado precisamente auspiciado por el Ministro de Justicia).

Esta Comisión cuya composición fue ampliada por otras dos resoluciones posteriores, estuvo integrada por profesionales tanto del sector público como privado, con experiencia en la gestión administrativa y en la actividad académica: los doctores Juan Carlos Morón, Ricardo Salazar, Milagros Maraví, Fortunato Sánchez, Raúl Martines, Dalia Suárez, Gustavo Adrianzen y estuvo a cargo por el doctor Jorge Daños Ordóñez, en su oportunidad renunciaron los doctores Pedro Patrón Bedoya, Rosa Esther Silva y Silva, y la Dra. Ana María Valencia C.

La mencionada Comisión trabajó en 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.

Referencias Normativas Análogas de Otros Países

Ideas Directrices que Inspiraron La Redacción del Anteproyecto de la Ley de Procedimiento Administrativo General

España: Ley 30/92 del Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común y el Proyecto de ley modificatorio que posteriormente se convirtió en la Ley 4/ 1999, de 13 de enero.

Colombia: Código Contencioso – Administrativo aprobado mediante Decreto 1 de 1984 y el Decreto N° 2150 de 1995 por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios, existentes en la Administración Pública.

Alemania: Ley de Procedimiento Administrativo de la Republica Federal Alemana publicado en la Revista de Administración Pública N° 83 Madrid 1977.

Italia: 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 publicado en Revista de Administración Pública N° 124, Madrid 1991.

Portugal: Código de Procedimientos Administrativo Portugués. Decreto – Ley 442/91 del 15 de noviembre. Publicado en la Revista de Administración Pública N° 130. Madrid 1993.

México: Ley Federal de Procedimiento Administrativo de México, publicado en la Revista de Administración Pública N° 138. Madrid 1995. Asimismo la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal del 21 de diciembre de 1995.

Argentina: Ley 19.549 Nacional de Procedimientos Administrativos y su Reglamento. Asimismo la Ley de Procedimiento Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires aprobada mediante Decreto N° 1.510/97, publicado en la Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública N° 230., noviembre de 1997. También se utilizaron las leyes de Procedimiento Administrativos de diferentes provincias argentinas compiladas por Tomás Hutchinson “Ley Nacional de Procedimientos Administrativos”. Astrea, Buenos Aires 1997.

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

Uruguay: Normas Generales de Actuación Administrativa de la Administración Central, aprobadas mediante Decreto Supremo 500/991.

Brasil: Se utilizó el proyecto de ley Federal de Procedimiento Administrativo en trámite parlamentario que luego se convirtió en la Ley N° 9.784, del 29 de enero de 1999.

Estados Unidos de Norteamérica: La "Administrative Dispute Resolution Act" de los Estados Unidos, versión traducida por Francisco Delgado Piqueras en la Revista de Administración Pública N° 131. Madrid 1993.

Reformas Introducidas a la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General- Ley N° 27444

La nueva ley introduce en nuestro ordenamiento administrativo un conjunto de reformas, las más importantes son:

- Establece un elenco de principios del procedimiento administrativo, contenido en el artículo IV del Título Preliminar, como son:

Principio de Legalidad: Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y fundamentalmente al Derecho, dentro de sus facultades atribuidas y fines conferidos.

Principio del Debido Procedimiento: Comprende el Derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo (Tema estudiado en clase).

Principio de Impulso de Oficio: Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

Principio de Razonabilidad: Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen

obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados deben adaptarse a la facultad atribuida y manteniendo proporción entre los medios a emplear y los fines públicas que debe tutelar.

Principio de Imparcialidad: Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, se les otorga el mismo tratamiento y tutela frente al procedimiento.

Principio de Informalismo: Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados.

Principio de Presunción de Veracidad: En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responde a la verdad de los hechos que ellos afirma. Esta presunción admite prueba en contrario.

Principio de Conducta Procedimental: Todos Los partícipes del procedimiento realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la conducta y la buena fe.

Principio de Celeridad: Quienes participan en el procedimiento deben ajustarse para que le dote al trámite la máxima dinámica posible, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable.

Principio de Eficacia: Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre formalismos cuya realización no incida en su validez, determinen aspectos en la decisión final, disminuya las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

Principio de Verdad Material: En el procedimiento la autoridad administrativa competente

deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

Principio de Participación: Las entidades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administran, salvo aquellas que afecten la intimidad personal, vinculadas a la seguridad nacional o excluidas por ley.

Principio de Simplicidad: Los requisitos exigidos por la autoridad administrativa deberá ser racionales y proporcionales a los fines perseguidos.

Principio de Uniformidad: Los requisitos y establecidos por la autoridad administrativa deberán ser similares para tramites similares, toda diferenciación tendrá que basarse en criterios objetivos debidamente sustentados.

Principio de Predictibilidad: Se le brindara a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada tramite, para pueda tener una conciencia cierta del resultado final.

Principio de Privilegio de Controles Posteriores: La tramitación de los procedimiento administrativos se sustenta en aplicación de la fiscalización posterior, reservándose la autoridad administrativa el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz.

Estos principios tienen el objeto de acentuar el carácter servicial de la Administración Pública a favor de los ciudadanos, proporcionando la definición de cada uno de ellos para facilitar al interprete

su observancia y procurar que dichos principios formen la parte de la forma natural de proceder de las entidades administrativas. Asimismo la nueva ley a 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 consagrados en una norma con rango de ley constituye parámetros legales a tomar en cuenta para el dictado de disposiciones reglamentarias sobre el procedimiento administrativo.
- Sirven para cumplir 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, los cuales son:

1. Las Disposiciones Constitucionales.
2. Los Tratados y Convenios Internacionales incorporados al Ordenamiento Jurídico Nacional.
3. Las Leyes y Disposiciones de Jerarquía equivalente.
4. Los Decretos Supremos y demás normas reglamentarias de otros Poderes del Estado.
5. Reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y reglamentos de las entidades.
6. Las demás Normas Subordinadas a los Reglamentos anteriores.
7. La Jurisprudencia provenientes de las autoridades jurisdiccionales que interpreten disposiciones administrativas.
8. Las Resoluciones emitidas por la Administración a través de sus Tribunales o Consejos regidos por leyes especiales.
9. Los pronunciamientos vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su labor, debidamente difundidas.

10. Los principios generales del Derecho Administrativo.

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 sistema 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 autoorganizarse 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 si repercuten sobre los particulares, aunque de todos modos estarán condicionadas por las disposiciones del Título Preliminar de la nueva ley.
- Se incrementa notablemente las garantías de los particulares porque se consagra por primera vez en nuestro ordenamiento administrativo un relativamente extenso listado 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 competencia administrativa 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 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, regímenes de las sesiones, votaciones, quórum, actas; consagrando como una de las novedades más importantes que es 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 solo a los titulares de intereses legítimos individuales, sino también a los que invoquen la protección de intereses colectivos o difusos.
- 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 (se regula las notificaciones y la transmisión de datos a distancia por vía fax o correo electrónico) y asimismo para el almacenamiento de información (permite el empleo de tecnología de microformas y medios informáticos para el archivo y tramitación de expedientes).
- Establece de manera amplia el derecho de los administrados, sus representados y abogados 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.
- Establece dos modalidades de participación de los administrados durante la instrucción de un procedimiento administrativo; La audiencia pública y el periodo de información pública.
 - Regula 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.
 - 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.
 - La citada ley moderniza una normativa administrativa que data desde hace más de 30 años, regula el 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.

Corresponde a la responsabilidad de la doctrina del Derecho Administrativo de nuestro país continuar formulando el desarrollo dogmático del análisis y difusión de los alcances de esta Ley para evitar limitarse al simple comentario exegético de un texto legal, omitiendo la explicación del fundamento y la razón de ser de las instituciones elaboradas por el Derecho Administrativo que son indispensables para la correcta comprensión de una norma por parte de los operadores administrativos o privados.