

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO PERUANO

Luis Enrique VILLEGAS ESTREMADOYRO¹

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes históricos.* III. *Ley del Procedimiento Administrativo General Ley Núm. 27444.* IV. *Aspectos relevantes de la Ley Núm. 27444.* V. *La nulidad del acto administrativo en la Ley Núm. 27444.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo Peruano es relativamente reciente, pues formalmente data desde la dación de normas específicas a partir del gobierno militar de la década de los años sesentas, con la promulgación del Reglamento de Procedimientos Administrativos, Decreto Supremo Núm. 006-SC de 11 de noviembre de 1967, emitiéndose una diversidad de normas relativas a la materia administrativa de una manera desordenada y por ello en exceso dispersa, marcando una nueva etapa del moderno derecho administrativo peruano, la dación del Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimiento Administrativos, que fuera aprobado mediante Decreto Supremo Núm. 02-94-JUS, y posteriormente con la dación de la Ley Núm. 27444, Ley de Procedimiento administrativo General, ésta última actualmente vigente.

Es así, que el derecho administrativo peruano, ha evolucionado de una manera evidente, siguiendo la tendencia del moderno derecho administrativo, plenamente respetuoso de los derechos fundamentales y en esa línea buscando que se obser-

¹ Vicepresidente para Perú de la Confederación Estudiantil de Derecho Administrativo Hispanoamericano y licenciado en derecho de la Universidad Católica de Santa María.

LUIS ENRIQUE VILLEGAS ESTREMADOYRO

ven las reglas del debido procedimiento administrativo. Ahora bien, la normatividad ha adoptado como suya el conjunto de valores constitucionales de respeto a la persona humana a sus derechos e intereses, en balance con el ejercicio de las potestades públicas, por ello, la Ley Núm. 27444 ha integrado potestades como son la revisión de sus actos, acción disciplinaria, potestad sancionadora, autorganizativa, control, autotutela de ejecución, anulación, agotamiento de la vía previa, entre otros, pero se ubican como contrapeso los principios de conducta procedimental, de razonabilidad y debido procedimiento.

No cabe duda, que el efecto de esta nueva Ley, debe evaluarse tomando en cuenta que moderniza una normativa que data de hace más de 30 años. La citada Ley Núm. 27444 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.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para ubicarnos en los inicios del derecho administrativo peruano, es necesario remontarnos al día 3 de octubre de 1968, fecha en que se produjo en el Perú el derrocamiento del gobierno democrático del Arquitecto Fernando Belaúnde Terry, y la ascensión al poder del gobierno militar de la primera etapa (1968-1975) del Comandante General del Ejército Juan Velasco Alvarado, gobierno que introdujo notorios cambios económicos y sociales, de particular importancia la aparición del proceso contencioso-administrativo en la normatividad legal.

Es en este escenario, que en el año de 1967 el Colegio de Abogados de Lima, bajo el decanato del jurista Mario Alzamora Valdez, organizó un "Fórum sobre lo contencioso-administrativo en el Perú", importante precedente académico que impulsó el desarrollo del derecho administrativo peruano; y es a raíz de ello que el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado estableció en la Corte Suprema de Justicia de la República una tercera Sala de Asuntos Contencioso-Administrativo, Laboral y Derecho Público en general, según el artículo 4o. del Decreto Ley

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DER. ADMINISTRATIVO PERUANO

Núm. 18060.² Lamentablemente, los magistrados de la época que no habían sido formados en la materia, sólo conocedores del derecho civil y penal al igual que las normas procesales respectivas, solicitaron la modificación de la norma citada, volviéndose a la estructura anterior de la Corte Suprema, frustrando así una favorable evolución en los anales de la Corte Suprema de la República.

En este orden de ideas, con la dación del Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos mediante Decreto Supremo Núm. 006-SC del 11 de noviembre de 1967, se estableció en el artículo 112 y siguientes, que el funcionario jerárquicamente superior al que expidió una resolución, podía declarar su nulidad, salvo si se trataba de una Resolución Suprema que podía ser declarada nula por otra, y ello cuando esos actos eran efectuados por órgano incompetente, contrario a las leyes, la Constitución o contuviesen un imposible jurídico, o finalmente se hubiera prescindido de normas esenciales del procedimiento y en la forma prescrita por la Ley.

Cabe precisar, que la derogada Constitución Política del Perú de 1979, señalaba en el artículo 240 que las acciones contencioso administrativas se interponían contra cualquier acto o resolución de la administración que causaba estado, agregaba que, la Ley regula su ejercicio, precisando los casos que las Cortes Superiores de la República conocían en primera instancia, y la Corte Suprema en primera, segunda y última instancia; sin embargo en el caso de la Constitución Política del Perú de 1993, hoy vigente, no menciona palabra alguna sobre el particular.

En este marco normativo, es durante el segundo periodo de gobierno del presidente Fernando Belaúnde Terry, entre 1980 y 1985, que se dio un proyecto de ley reglamentaria de la norma constitucional antes citada, pero luego de más de diez años desde la vigencia de la Constitución de 1979, es decir el 28 de julio de 1980, no cumplió el Poder Legislativo lo ordenado en la Constitución; por tanto sólo se estableció que entre tanto se dictaran las normas sobre el proceso contencioso administrati-

² Decreto Ley Núm. 18060, de 25 de diciembre de 1969. Se Reorganiza el Poder Judicial y cesan los vocales y fiscales de la Corte Suprema.

LUIS ENRIQUE VILLEGAS ESTREMADOYRO

vo, se aplicarían las normas del Código de Procedimientos Civiles, que luego serían modificadas por las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Decreto Legislativo Núm. 612, y a su vez modificada por la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, Decreto Legislativo Núm. 767

Finalmente, con la promulgación del Código Procesal Civil de 1992, mediante Decreto Legislativo Núm. 768, de fecha 4 de marzo de 1992, se incluyó en el Proceso Abreviado, Título II, un subtipo de proceso, denominado "Impugnación de Acto o Resolución Administrativa", contenido en el Sub-Capítulo 6o., específicamente entre los artículos 540 al 559.

III. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL LEY NÚM. 27444

Con fecha 11 de abril 2001 fue publicada en el *Diario Oficial "El Peruano"* la Ley Núm. 27444 "Ley del Procedimiento Administrativo General", la misma que según lo establecido en su Cuarta Disposición Final y Complementaria, entraría en vigencia a los seis meses de su publicación oficial, es decir, el 11 de octubre del mismo año, como en efecto sucedió, estando vigente dicha norma hasta la fecha.

La Ley Núm. 27444, vino a integrar el conjunto de normas dispersas en materia procedimental administrativa, dictadas durante varios años en el Perú, como es el caso del Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimiento Administrativos que fue aprobado mediante Decreto Supremo Núm. 02- 94-JUS, la Ley Núm. 25035 de Simplificación Administrativa dictada en junio de 1989, a su vez reglamentada por Decreto Supremo Núm. 070-89-PCM, modificado por el Decreto Supremo Núm. 002-90-PCM, el Decreto Legislativo Núm. 757 y su Reglamento el Decreto Supremo Núm. 094-92-PCM.

Cabe precisar que, la Ley Núm. 27444 de Procedimiento Administrativo General, fue dictada en base al Anteproyecto de Ley presentado por la Comisión nombrada mediante Resolución del Ministerio de Justicia Núm. 194-97-JUS, a la cual le fue encargada elaborar un anteproyecto de "Nueva Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos", es el caso precisar, que la Comisión estuvo integrada por prestigiosos estudiosos de la materia, tanto del sector público como privado, no

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DER. ADMINISTRATIVO PERUANO

sólo conocedores de la gestión propiamente dicha sino también provenientes del ámbito académico.

Así, el proyecto de la nueva Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos fue publicado en el *Diario Oficial "El Peruano"* en separata especial con fecha 10 de julio del 2000, y es en octubre de ese mismo año que, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso de la República, para su aprobación, el Proyecto definitivo de nueva Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, con algunas pequeñas modificaciones.

Posteriormente, mediante la Resolución Legislativa Núm. 019-2000-CR³ el pleno del Congreso acordó la delegación de facultades legislativas a la Comisión Permanente, por lo que se produjo la aprobación en sesión de la Comisión Permanente de fecha 15 de marzo del 2001; es así, que conforme al trámite establecido en la Constitución, el Poder Ejecutivo promulgó la nueva "Ley de Procedimiento Administrativo General" con fecha 10 de abril del 2001, publicándose el 11 de abril del mismo año en el *Diario Oficial "El Peruano"* como Ley Núm. 27444.

IV. ASPECTOS RELEVANTES DE LA LEY NÚM. 27444

En primer lugar, inicia desarrollando en el Título Preliminar un conjunto de principios en materia procedimental administrativa, que no son otra cosa que pautas rectoras que otorgan contenido a las normas de dicha Ley, siendo de particular importancias en tanto permiten llenar los posibles vacíos normativos de la propia norma presente así como medio de interpretación en caso de conceptos oscuros del texto de la norma.

De otra parte, desarrolla el aspecto sustantivo de los actos administrativos, sus características, requisitos de validez y eficacia de ellos; así aborda el tema de la eficacia de los actos administrativos, y en particular la notificación en forma, desarrollando las diferentes formas de notificación.

Cabe resaltar, las mayores garantías para los administrados contemplando por primera vez en el artículo 55 los derechos de

³ Publicada el 24 de febrero del 2001 en el *Diario Oficial "El Peruano"*.

LUIS ENRIQUE VILLEGAS ESTREMADOYRO

éstos, con lo cual se advierte una mayor protección al amparo de la norma constitucional.

Desarrolla también el deber de colaboración entre entidades administrativas, y los mecanismos para la asistencia recíproca, intercambio de información, celebración de convenios de cooperación.

Por primera vez, se regula el funcionamiento de todos los órganos colegiados de la administración pública, regulando materias como las convocatorias, régimen de las sesiones, votaciones, quórum, actas; consagrando 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.

Dentro del marco constitucional, se establece 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.

Se reguló en el artículo 193 el decaimiento de los actos administrativos, estableciendo las causales por las que un acto producido válidamente puede llegar a perder fuerza ejecutoria.

Se establecen las formas de revisión de los actos administrativos de oficio por la propia administración y los medios de impugnación, mediante el empleo de recursos administrativos, a pedido de los interesados.

Se regula el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública, mediante un conjunto de principios garantistas, normando el procedimiento para la determinación de las infracciones administrativas y la aplicación de sanciones.

Se regula el procedimiento administrativo trilateral, en el que la administración pública resuelve con imparcialidad una controversia surgida entre dos particulares, muy distinto al procedimiento administrativo bilateral, en el que la administración es parte y también resuelve la materia.

Se establece el régimen de la responsabilidad patrimonial de la administración pública y del personal a su servicio, con lo cual se busca que la actuación de los integrantes de la administración pública actúen en el marco legal previsto para la materia.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DER. ADMINISTRATIVO PERUANO

V. LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY NÚM. 27444

En cuanto a la nulidad expresa, el artículo 10° señala: Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de algunos de sus requisitos de validez, salvo que se presente algunos de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

Ahora bien, el acto administrativo surte efectos:

- Desde su notificación.
- Desde su emisión si otorga un beneficio al administrado.
- Eficacia anticipada: si favorece al administrado y no perjudica el derecho de terceros.

De otra parte, se conserva un acto administrativo, pese a tener vicios, conforme al artículo 14 de la Ley que señala:

Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad:

- El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.
- El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.

LUIS ENRIQUE VILLEGAS ESTREMADOYRO

- El acto emitido con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, considerando como tales aquellas cuya realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final, o cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado.
- Cuando se concluya indubitablemente o de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.
- Aquellos emitidos con omisión de documentación no esencial.

Estando lo antes dicho, quienes pueden solicitar la nulidad de un acto administrativo, son el administrado y la administración pública; mediante la interposición de un recurso de reconsideración, apelación o revisión conforme lo prevé el artículo 11 de la Ley, que establece que la nulidad será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución de la misma autoridad.

En este sentido, el plazo que tiene para presentar el recurso de reconsideración, apelación o revisión es:

- Si hay un régimen especial, en el plazo establecido en este régimen.
- Si no hay régimen especial, en el plazo de 15 días.

Cabe precisar, que en cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, podrá declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aún cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público.

Así, la nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará también por resolución del mismo funcionario conforme al artículo 202.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DER. ADMINISTRATIVO PERUANO

Por tanto, la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe al año, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidas: si el acto ha sido consentido por el administrado pero no causa estado, el plazo de impugnación en sede administrativa es de un año; y si el acto ha sido consentido por el administrado y causa estado el plazo para interponer el contencioso administrativa es de un año, y de Causar estado debe agotarse la vía administrativa.

En caso haya prescrito el plazo para declarar la nulidad de oficio, sólo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía el proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los dos años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa.

De otra parte, los actos administrativos emitidos por consejos o tribunales regidos por leyes especiales competentes para resolver controversias en última instancia administrativa, no pueden ser objeto de declaración de nulidad de oficio. Sólo procede demandar su nulidad ante el Poder Judicial, por la vía del proceso contencioso-administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los tres años siguientes a contar desde la fecha en que el acto quedó firme, siendo el plazo para interponer el contencioso administrativo de tres años.

Finalmente, el artículo 13 de la Ley, señala que la nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él. La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia; en tal sentido, la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.

VI. CONCLUSIONES

1. En la década de los sesentas, con el gobierno militar se dictaron normas dispersas referentes a la materia del procedimiento administrativo, las mismas que quedaron dispersas y posteriormente, se dictaron normas poco efectivas sobre la materia.

LUIS ENRIQUE VILLEGAS ESTREMADOYRO

2. El procedimiento contencioso administrativo fue absorbido en el Código Procesal Civil, con normas excesivamente reducidas, siendo luego reemplazada por una norma especial distinta a la contenida en el código adjetivo.
3. El derecho administrativo peruano ha evolucionado de acuerdo al desarrollo de la administración pública, así como a las situaciones que se presentan en el desarrollo de la actividad propia de la función pública.
4. Actualmente se ha recopilado y sistematizado las normas relativas al procedimiento administrativo en la Ley Núm. 27444, dentro de la cual se encuentran las normas especiales para el Procedimiento Administrativo General.
5. La tendencia futura del derecho administrativo peruano, estará orientado a una mayor aplicación de los derechos fundamentales a efecto de no vulnerar los mismo por parte de la administración, brindando mayores garantías a los administrados, y respetando el debido procedimiento administrativo.

VII. BIBLIOGRAFÍA

DANÓS, Jorge y PERDOMO, Jaime Vidal, et al., *Comentario a la Ley de Procedimiento Administrativo General*, 2a. ed., Lima, Ara Editores, 2005.

BACACORZO, Gustavo, *Tratado de derecho administrativo*, ts. I y II, 4a. ed., Lima, Gaceta Jurídica, 2000.

MORÓN Urbina, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*, 8a. ed., Lima, Gaceta Jurídica, 2009.

GARCÍA de Enterría, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón *Curso de derecho administrativo*, t. I, 11a. ed., Madrid, Thomson Aranzadi, 2002.

NÚÑEZ Borja, Humberto, *Breve tratado de derecho administrativo del Perú*, t. I, 3a. ed., Arequipa 1971.