



ANEXO DE LECTURAS

**CURSO “VALIDEZ Y NULIDAD DEL ACTO
ADMINISTRATIVO”**

UNIDAD I: EL ACTO ADMINISTRATIVO

- **Régimen de nulidad de los Actos Administrativos en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Autor: Jorge Danós Ordoñez.**

Régimen de la Nulidad de los Actos Administrativos en la Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo General

Jorge Danós Ordóñez¹

SUMARIO: 1.- Consideraciones previas. 2- La validez de los actos administrativos. 3.- La presunción de validez de los actos administrativos. 4.- La nulidad. Diferencias con la invalidez, la inexistencia, la anulabilidad y la revocación de los actos administrativos. 5.- Causales de nulidad de los actos administrativos. 6.- Vía e instancia competente para declarar la nulidad. 7.- Efectos de la declaración de nulidad. 8.- Alcances de la nulidad.- 9. Conservación del acto administrativo. 10.- Independencia de los vicios del acto administrativo. 11.- Nulidad de oficio.

¹ Profesor categoría principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú en el curso de Derecho Administrativo. Presidente de la Asociación Peruana de Derecho Administrativo. Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Miembro honorario del Instituto Chileno de Derecho Administrativo y del Instituto Mexicano de Derecho Administrativo. Socio del Estudio Ehecopar abogados. datit@terra.com.pe

1. Consideraciones Previas

La ley de procedimiento administrativo general peruana (en adelante: la LPAG) dentro de su Título I referido al régimen jurídico de los actos administrativos ha dedicado un Capítulo a establecer las reglas que conforman el marco sustantivo de la validez o nulidad de los actos administrativos en el que se regulan las causales de nulidad de pleno derecho de los mismos, el principio de conservación de los actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, las instancias competentes para declarar la nulidad, así como los efectos y alcances de la declaración de nulidad. Las reglas para el ejercicio de la denominada “nulidad de oficio” que constituye una de las potestades exorbitantes que el Derecho Administrativo confiere a la administración pública en orden a la tutela de los interés públicos en virtud de la cual sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos puede declarar de oficio la invalidez de sus propios actos administrativos, están contempladas en el Título III “De la Revisión de los Actos en Vía Administrativa”, en particular en el Capítulo I que regula los mecanismos de “Revisión de Oficio” de los actos administrativos en cuyo artículo 202º se consagra la potestad de la administración pública de declarar la nulidad de sus propios actos en sede administrativa y de promover su revisión ante el Poder Judicial.

El propósito de esta ponencia es explicar sucintamente las normas que componen el régimen sustantivo de la nulidad de los actos administrativos en la LPAG y su fundamento, así como los requisitos establecidos para que la Administración Pública pueda ejercer la potestad de declarar de oficio la nulidad de sus propios actos administrativos.

2. La Validez de los Actos Administrativos

En su artículo 8^o la LPAG define al acto administrativo válido como aquel dictado conforme al ordenamiento jurídico, es decir el acto emitido observando los requisitos de formación establecidos en la citada ley.

En este punto es importante destacar que la LPAG ha precisado las diferencias entre los conceptos “validez” y “eficacia” de los actos administrativos, porque mientras la “validez” de acto hace referencia a su conformidad con el ordenamiento jurídico el artículo 16.1 establece que la “eficacia” es el momento a partir del cual el acto administrativo produce sus efectos. Por tanto los citados conceptos “validez” y “eficacia” ostentan en la LPAG una caracterización que no necesariamente coincide con la consagrada por el Código Civil peruano por lo que el estudio y análisis dogmático de su régimen jurídico, así como del acto administrativo en general, debe realizarse exclusivamente desde la perspectiva de la regulación del Derecho Administrativo.

A continuación reseñamos las diferencias que el profesor argentino Agustín Gordillo³ señala que existen entre el sistema de nulidad del acto administrativo en el Derecho Administrativo en comparación con el sistema de nulidades civiles:

- En el derecho civil la nulidad suele concebirse como una sanción por la ausencia o alteración de un elemento constitutivo del acto, porque se pone énfasis sobre la voluntad de las partes. En cambio en el Derecho Administrativo la nulidad deriva de la imposibilidad del acto de integrarse

² LPAG. Artículo 8°.- *Validez del acto administrativo. “Es válido el acto administrativo dictado conforme al ordenamiento jurídico”.*

³ GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 3. 4º. Edición. Fundación de Derecho Administrativo . Buenos Aires 1999. p. XI-4 y ss. Ver también CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. TII. Abeledo.Perrot. Buenos Aires. 1996, p. 181 y PERRINO, Pablo "Teoría de la invalidez del acto administrativo", En: "Acto Administrativo y Reglamento", Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Buenos Aires, Mayo 2001, p. 121.

en un ordenamiento jurídico dado, de su violación objetiva de principios jurídicos, antes que de un elemento suyo viciado o faltante.

- En el derecho civil la nulidad es siempre declarada por un órgano judicial, mientras que en el Derecho Administrativo puede ser declarada tanto por un órgano judicial como por un órgano administrativo tanto a petición de parte como incluso de oficio, en este último caso sujeto a determinados requisitos que se explicarán más adelante.
- Mientras que en el derecho privado no se puede alegar la propia torpeza, la administración pública si puede hacerlo cuando determine la existencia de vicios o defectos en sus actos, ya sea para declarar de oficio su nulidad en sede administrativa o para demandarla ante el Poder Judicial.
- Mientras que las nulidades civiles tienden fundamentalmente a custodiar la voluntad de las partes, las nulidades administrativas buscan principalmente reafirmar la vigencia objetiva del ordenamiento jurídico, o si se prefiere, reafirmar el interés público no en cuanto interés de la administración, sino en cuanto interés colectivo de que la administración no viole el orden jurídico.

3. La Presunción de Validez de los Actos Administrativos

El artículo 9^{o4} de la LPAG consagra por primera vez de manera expresa en nuestro ordenamiento administrativo la presunción de validez de los actos administrativos conforme al cual todo acto se considera valido en tanto que su nulidad no sea expresamente declarada en sede administrativa mediante los mecanismos que la ley establece o en sede judicial como resultado de los procesos judiciales tramitados con ese propósito.

⁴ LPAG. Artículo 9°.- *Presunción de Validez. “ Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda”.*

El denominado por la doctrina principio de presunción de validez de los actos administrativos constituye otro de los elementos característicos del Derecho Administrativo en cuya virtud los actos dictados por una autoridad administrativa se presumen legítimos en tanto su invalidez o disconformidad con el ordenamiento jurídico no sea expresamente declarada por quienes están facultados legalmente para constatarlo. Dicho principio consagra una presunción iuris tantum (admite prueba en contrario) y tiene por fundamento la necesidad de asegurar que la administración pública pueda realizar sus funciones en tutela del interés público sin que los llamados a cumplir sus decisiones puedan obstaculizar las actuaciones de la administración sobre la base de cuestionamientos que no hayan sido confirmados por las autoridades administrativas o judiciales competentes para controlar la legalidad de los actos administrativos. Como señala el profesor Juan Carlos Cassagne⁵ “Si no existiera tal principio, toda la actividad estatal podría ser cuestionada con la posibilidad de justificar la desobediencia como regla normal en el cumplimiento de los actos administrativos, obstaculizando...el cumplimiento de los fines públicos al anteponer el interés individual y privado al bien común, sin atender a la preponderancia que aquellos representan como causa final del estado”.

En concordancia con lo explicado el artículo 12.2 de la LPAG establece que sólo respecto de los actos administrativos expresamente declarados nulos, ya sea por la propia administración pública en virtud de los recursos que puedan haber interpuesto los interesados o en base a la potestad de declarar la nulidad de oficio de sus propios actos, o por el Poder Judicial en ejercicio de su poder de control de la legalidad de la actuación administrativa, los particulares y los servidores públicos podrán oponerse o negarse al cumplimiento de los mismos.

⁵ CASSAGNE, Juan Carlos “Derecho Administrativo”, Tomo II, 5ta edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 20, 21.

4. La nulidad. Diferencias con la invalidez, la inexistencia, la anulabilidad y la revocación de los actos administrativos

Es importante clarificar el contenido de algunos términos que emplea la LPAG (nulidad, invalidez, revocación) que no necesariamente coinciden con los antecedentes nacionales o con otros referentes usuales (anulación, inexistencia) del derecho administrativo comparado. Según lo establece el artículo 8º de la LPAG el acto administrativo “valido” es aquel dictado conforme al ordenamiento jurídico. Pero como señala Boquer⁶ “..el ordenamiento jurídico reacciona contra los actos administrativos que lo infringen. La intensidad de su reacción contra los actos administrativos ilegales depende de la gravedad de la infracción por estos cometida”. Por tanto, acto administrativo “invalido” sería aquel en el que existe discordancia entre el acto y el ordenamiento jurídico y por tanto es un acto ilegal. Sin embargo no todo acto administrativo invalido es un acto administrativo susceptible de ser declarado nulo en los términos previstos por el artículo 10º de la LPAG, ya que solo estaremos ante un acto administrativo susceptible de ser declarado nulo cuando padezca de los vicios contemplados por dicho precepto, porque si se trata de un acto que padece de los vicios considerados no trascendentes o no relevantes por el artículo 14º de la LPAG, entonces no procede la declaratoria de su nulidad, sino la posibilidad de que recobre su validez mediante la subsanación o enmienda de su ilegalidad por la propia Administración Pública. Los supuestos de conservación del acto administrativo contemplados por el citado artículo 14º de la LPAG tienen por objetivo privilegiar la eficacia de la actuación administrativa frente a irregularidades de los actos administrativos que la ley estima leves. Por tanto acto administrativo “nulo” sería aquel que padece de algunas de las causales de invalidez trascendentes o relevantes previstas por el artículo 10º de la LPAG y que ha sido expresamente declarado como tal (“nulo de pleno derecho” dice el primer párrafo del artículo 10º de la LPAG) por la autoridad administrativa o judicial

⁶ BOQUER OLIVER, José María. “Grados de ilegalidad del acto administrativo”. Revista de Administración Pública Núms. 100-102. 1983, Madrid, p. 1003.

competente, determinando la expulsión del acto administrativo del mundo jurídico⁷.

Recapitulando: no siempre la consecuencia ordinaria de la invalidez de un acto administrativo es su declaratoria de nulidad, porque el artículo 10º de la LPAG sólo ha querido reservar esa consecuencia a los actos que incurren en vicios graves de legalidad, ya que respecto de los actos que padecen de vicios considerados no trascendentes por el artículo 14º de la LPAG la regla es permitir su enmienda por la propia Administración.

La “nulidad de pleno derecho” a que se refiere el primer párrafo del artículo 10º de la LPAG requiere ser expresamente declarada por los órganos legitimados para hacerlo y por tanto no opera de manera automática. En nuestro ordenamiento administrativo procedimental no es posible sostener que un acto administrativo es nulo y no surte efecto alguno por mas grave que sea el vicio de que padezca, si es que no ha sido expresamente calificado como tal por autoridad competente conforme a los procedimientos establecidos legalmente. Por tanto, la categoría de acto administrativo “inexistente” que tiene amplia acogida en el derecho administrativo argentino y que alude a conductas de la administración “manifiesta o groseramente ilegítimas” de las que no debe presumirse su validez⁸, no ha sido acogida en nuestro ordenamiento administrativo, donde el grado máximo de invalidez prevista legalmente es precisamente la nulidad de pleno derecho del acto administrativo viciado⁹.

⁷ NIETO, Alejandro. Estudio Preliminar a la obra de Margarita Beladiez Rojo “Validez y Eficacia de los actos administrativos”. Marcial Pons. Madrid 1994. p. 23.

⁸ GORDILLO, Agustín. opus, cit, pg. XI-36 proporciona algunos ejemplos de actos administrativos que considera inexistentes: una decisión adoptada por quien no es órgano estatal; o siendo un órgano estatal actúa con evidente o grosera incompetencia, o el contenido es imposible de hecho, absurdo, impreciso, contradictorio, etc.

⁹ CASSAGNE, Juan Carlos. opus cit, p. 184, quien es acérrimo crítico del concepto de acto inexistente considera que los supuestos de defecto grave pueden ser incluidos dentro de la categoría de nulidad absoluta, mientras que si se tratare de un grosero comportamiento material de la Administración se estaría ante la denominada “vía de hecho administrativa”, que en el caso peruano la LPAG los excluye expresamente del concepto de acto administrativo en el artículo 1.2.2 cuando alude a “los comportamientos y actividades materiales de las entidades”. LINAREZ Jara, Mario “Régimen de invalidez del acto administrativo en la Ley del Procedimiento Administrativo General”, publicado en ADVOCATUS N° 5, Lima, pg. 404, opina que “Al no haber tomado la LPAG la figura del acto administrativo inexistente, los actos administrativos que no contengan los presupuestos mínimos constitutivos de forma manifiesta,

Nuestra legislación, a diferencia de otros ordenamientos administrativos, tampoco ha recogido expresamente la categoría del acto administrativo anulable (también denominado "nulidad relativa"), el cual es conocido en la doctrina como aquel acto administrativo que padece de vicio leve o de menor gravedad, razón por la que puede ser convalidado mediante la subsanación a posteriori de los vicios que adolece. Sin embargo, esta omisión es sólo aparente, porque aunque la categoría acto administrativo anulable no existe en la LPAG lo sustancial de la misma esta implícita en las reglas referidas a la conservación de los actos administrativos contenidas en el artículo 14º, porque como ya se ha comentado tratándose de actos que padecen de vicios considerados no trascendentes o no relevantes por dicho dispositivo los entes administrativos están legalmente obligados a subsanarlos, anticipándose a una eventual impugnación de los mismos por parte de los administrados¹⁰.

Finalmente, la revocación de los actos administrativos es una de las modalidades de revisión de oficio de los actos administrativos previstas en el Capítulo I del Título III de la LPAG, junto con la rectificación de errores materiales o aritméticos (Art. 201º) y la nulidad de oficio (Art.202º). Mientras

deberán asimilarse a los actos nulos, siendo deber de la autoridad competente invalidarlos de inmediato". BACA Oneto, Victor sostiene que los denominados "actos administrativos inexistentes" constituyen en el derecho comparado una categoría instrumental que impide que la preclusión de los plazos convierta en inimpugnables a los actos más gravemente viciados, pero que en el ordenamiento peruano dado que el plazo de impugnación por los particulares es sumamente breve y la declaratoria de nulidad de oficio en sede administrativa o judicial está sujeta a plazos cuyo vencimiento excluye la revisión de oficio, se justificaría que los juristas nacionales (jueces, abogados y profesores) utilicen dicha categoría a través de la doctrina y/o la jurisprudencia, en "La inexistencia, una noción instrumental necesaria en el Derecho Administrativo peruano", publicado en el colectivo de AAVV : Derecho Administrativo Contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo. Editorial Palestra. Lima 2007, pág.256 y ss.

¹⁰ Por el contrario BACA Oneto, Victor considera que la anulabilidad de los actos administrativos se encuentra implícitamente recogida en la categoría que la LPAG denomina "nulidad de pleno derecho" debido a que el ordenamiento administrativo peruano sujeta a esta última figura a estrictos límites temporales para declarar su invalidez, mientras que en su opinión lo característico de la nulidad debería ser la imprescriptibilidad de la acción para su declaración o de la potestad de la administración para revisar de oficio sus actos , en Oneto "La invalidez de los actos administrativos y los medios para declararla en la Ley 27444, de Procedimiento Administrativo General", en AA VV Diego Zegarra Valdivia y Victor Baca Oneto (Coordinadores) La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después. Libro de ponencias de las Jornadas por los 10 años de la Ley de Procedimiento Administrativo General. Palestra, Lima 2011, pg 131, 132 y ss.

que la declaratoria de nulidad de oficio es una potestad otorgada a la Administración pública para que determine la extinción de un acto administrativo con fundamento en estrictas razones jurídicas de ilegitimidad por vicios contemplados en el artículo 10° de la LPAG, la revocación es una potestad también otorgada a la administración pública y que determina la extinción de un acto administrativo pero con fundamento en meras razones de oportunidad o conveniencia con el interés público, motivo por la cual el artículo 203° de la LPAG por razones de seguridad jurídica lo regula con carácter restringido.

5. Causales de Nulidad de los Actos Administrativos

El artículo 10°¹¹ de la LPAG ha ampliado y precisado las causales de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos contenidas en la legislación de procedimiento administrativo general precedente. Los mencionados supuestos tienen carácter de numero clausus o taxativo porque la tendencia de la LPAG ha sido atender al criterio de la esencialidad del vicio en la configuración de las causales.

A continuación se analizará cada una de las causales de nulidad:

(a) La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias

La infracción al ordenamiento jurídico es la mas grave de las infracciones en que puede incurrir un acto administrativo porque una de las garantías más importantes del Estado Constitucional de Derecho consiste precisamente en que la Administración Pública sólo puede

¹¹ LPAG Artículo 10°.- *Causales de Nulidad* . “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 alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14°.*
3. *Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquieren facultades, o derecho, 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”.*

actuar dentro del marco de la juricidad. Por dicha razón el principio de legalidad es el primero de los principios rectores del procedimiento administrativo consagrados por el numeral 1.1. del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, conforme al cual las autoridades administrativas están obligadas a actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho.

Es importante tener presente que la citada causal en cuanto sanciona con nulidad la contravención a todo tipo de norma legal, incluso la reglamentaria, esta puntualizando las diferencias entre el acto administrativo como una declaración de la administración pública "en el marco de normas de derecho público" (Art. 1º.1LPAG) con respecto de los reglamentos, porque mientras que el reglamento forma parte del ordenamiento jurídico (es fuente de derecho), el acto administrativo es producido en el seno del mismo y constituye una aplicación concreta de dicho ordenamiento. Por esa razón es que el artículo 5º.3 de la LPAG establece que un acto administrativo jamás podrá contravenir disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias, sin importar que éstas últimas hayan sido dictadas por autoridades de inferior jerarquía, o incluso por la misma autoridad que dictó el acto administrativo en cuestión¹².

(b) El defecto o la omisión de alguno de los requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14º

Los vicios o defectos que puedan afectar esencialmente a los elementos estructurales de los actos administrativos establecidos en el artículo 3º de la LPAG y desarrollados por los artículos 4º, 5º y 6º de la misma, constituyen causal de nulidad de los citados actos salvo que

¹² GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN - FERNÁNDEZ, Tomás, en su "Curso de Derecho Administrativo", T1, 8tva.edic., Civitas, Madrid, 1998, p. 194 y ss. denominan "inderogabilidad singular de los reglamentos" a la regla conforme a la cual la autoridad que ha dictado un reglamento y que, por lo tanto, podría igualmente derogarlo, no puede, en cambio, mediante un acto singular, excepcionar para un caso concreto la aplicación del reglamento, a menos que, naturalmente, este mismo autorice la excepción o dispensa".

sean de aplicación los supuestos de conservación del acto administrativo previstos por el artículo 14° de la LPAG.

Conforme se ha señalado en la sección anterior, el ordenamiento administrativo reacciona con mayor o menos intensidad contra los actos administrativos que lo infringen según la gravedad del vicio que lo aqueja o infracción cometida. Por esa razón el artículo 14° de la LPAG dispone que en el caso de actos administrativos que padezcan de vicios en su formación caracterizados expresamente como no trascendentes, no corresponde declarar su nulidad, sino proceder a su enmienda por la propia autoridad emisora con la finalidad de que cumplan la función a la que estaban destinados. El análisis de la regla de conservación del acto administrativo y los supuestos en que opera será objeto de estudio mas adelante, en la sección correspondiente.

(c) 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

Esta causal prevé la posibilidad de que se pueda declarar la nulidad de los actos que resulten como consecuencia de los procedimientos administrativos de aprobación automática regulados por el artículo 31° de la LPAG y de los actos generados por silencio administrativo positivo en los procedimientos de evaluación previa a que se refiere la Ley N° 29060 del Silencio Administrativo y otros dispositivos legales.

De acuerdo con el citado artículo 31° de la LPAG los procedimientos de aprobación automática suponen la conformidad administrativa de la solicitud formulada por el particular desde el mismo momento de su presentación, no generan un pronunciamiento expreso por parte de la Administración siendo suficiente la copia o cargo con el sello de

recepción para acreditar su realización, operan respecto de aquellas actividades particulares que son de libre ejercicio pero sometidas a un control de tipo posterior o sucesivo por parte de la Administración en los términos a que se refiere el artículo 32° de la LPAG.

En los procedimientos administrativos de aprobación automática la solicitud constituye en verdad una comunicación o aviso a la Administración del inicio de actividades por parte de los particulares¹³, a diferencia de los procedimientos administrativos de evaluación previa en lo que la Administración cuenta con un plazo (treinta días hábiles según el artículo 35° de la LPAG) para poder verificar el cumplimiento de los requisitos y/o la legalidad de la documentación presentada por el particular antes de pronunciarse, en los procedimientos de aprobación automática claramente diseñados como instrumentos de celeridad y simplificación administrativa rige el principio de presunción de veracidad de lo afirmado por el solicitante, por lo que la Administración queda facultada para realizar un control posterior o sucesivo de carácter aleatorio que a tenor de lo dispuesto por el artículo 32.3 de la LPAG "en caso de comprobar fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada por el administrado..." traerá como consecuencia la declaratoria de nulidad de los derechos o facultades ilícitamente obtenidos.

Como se sabe el silencio administrativo positivo constituye una figura creada por el legislador a favor del administrado, con la finalidad de combatir la pasividad o negligencia administrativa. En los procedimientos en los que por mandato legal opera el silencio administrativo positivo, como es el caso de los previstos actualmente por el artículo 1° de la Ley 29060, Ley del Silencio Administrativo, con la modificación introducida por el artículo 2° del Decreto Legislativo N°

¹³ En el mismo sentido: MORÓN, Juan Carlos "Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica, 9a edición revisada, Lima 2011, p. 228. Ver también Núñez Lozano, María del Carmen "Las actividades comunicadas a la Administración. La potestad administrativa de veto sujeta a plazo". Marcial Pons. Madrid 2001.

1029¹⁴, la omisión de pronunciamiento formal por parte de la Administración dentro de los plazos legalmente establecidos para la resolución de los procedimientos administrativos de evaluación previa, equivale a la emisión de un acto administrativo presunto estimatorio o aprobatorio de la petición formulada por el particular. Vencido el mencionado plazo previsto para resolver, la Administración ya no puede pronunciarse tardíamente en sentido contrario al otorgamiento de lo solicitado o revocarlo, porque se entiende que ha finalizado el procedimiento administrativo y por ende perdido la competencia para pronunciarse, salvo que su contenido se oponga al ordenamiento jurídico, caso en el cual sólo podrá declarar su nulidad de oficio en base a la potestad que le confiere el artículo 202º de la LPAG.¹⁵

La posibilidad de declarar la nulidad del acto administrativo presunto de carácter favorable al particular obtenido como consecuencia del silencio administrativo positivo tiene por finalidad evitar que se utilice abusivamente dicha técnica para obtener beneficios indebidos o contrarios al ordenamiento jurídico, porque es evidente que no se puede adquirir por silencio administrativo positivo lo que no es posible otorgar legítimamente de modo expreso

(d) Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma

Esta causal de nulidad se encuentra directamente inspirada en el artículo 62º, numeral 1) inciso d) de la Ley Española 30/92 del Régimen

¹⁴ “ Artículo 1º Objeto de la ley.- Los procedimientos de evaluación previa están sujetos a silencio positivo, cuando se trate de alguno de los siguientes supuestos: a) Solicitudes cuya estimación habilite para el ejercicio de derechos preexistentes o para el desarrollo de actividades económicas que requieran autorización previa del Estado, y siempre que no se encuentren contempladas en la Primera Disposición Transitoria, Complementaria y Final; b) Recursos destinados a cuestionar la desestimación de una solicitud o actos administrativos anteriores, siempre que no se encuentren contemplados en la Primera Disposición transitoria, Complementaria y Final; c) Procedimientos en los cuales la trascendencia de la decisión final no pueda repercutir directamente en administrados distintos del peticionario, mediante la limitación, perjuicio o afectación a sus intereses o derechos legítimos”.

¹⁵ Así lo establece el artículo 188.2 de la LPAG con el siguiente tenor: "El silencio administrativo tiene para todos los efectos el carácter de resolución que pone fin al procedimiento, sin perjuicio de la potestad de nulidad de oficio prevista en el Artículo 202º de la presente Ley", precepto que en nuestra opinión se refiere exclusivamente al silencio administrativo de carácter positivo y no al de tipo negativo.

Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común. Comprende tanto los actos administrativos constitutivos en sí mismos de infracción penal (ejemplo: ejecución ilegal de actos administrativos que configura delito de abuso de autoridad, expropiación ilegal, etc.) como los actos que se dicten posteriormente como resultado directo de cometer dicha infracción (ejemplo: licencia otorgada a cambio de un soborno, etc.). Asimismo la referencia a "infracción penal" comprende a los delitos y a las faltas sancionadas por la ley penal.

Para que opere esta causal de nulidad se requiere de la existencia de una sentencia emitida con carácter final por un juez o tribunal penal que verifique los hechos cometidos y califique el delito o la falta cometida por los agentes administrativos. Por tal razón el plazo para solicitar la revisión a pedido de parte o para proceder de oficio a declarar la nulidad de los actos administrativos comprendidos en esta causal debe prorrogarse por encima de los plazos establecidos en los artículos 207º y 202º de la LPAG¹⁶.

Al comentar la ley española el Profesor Español Eduardo García de Enterría¹⁷ cuestiona que se pueda entender que el precepto objeto de análisis suponga una remisión absoluta, en blanco, de las causales de nulidad previstas en la Ley administrativa en favor de la Ley penal; en su opinión las sentencias de los jueces penales estimando que un determinado acto administrativo es constitutivo de delito si bien determina que la Administración deba declarar la nulidad de oficio de dicho acto invocando la potestad que le confiere el artículo 202º de la LPAG, en modo alguno impide que los jueces encargados de resolver

¹⁶ En el mismo sentido Morón, Juan Carlos, en Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General, opus cit, pg. 171.

¹⁷ En: "La nulidad de los actos administrativos que sean constitutivos de delito ante la doctrina del Tribunal Constitucional sobre cuestiones prejudiciales administrativas apreciadas por los jueces penales. En particular, el caso de la prevaricación". REDA Nº 98, Civitas, Madrid 1998, p. 234, 242, 243 y 249. Es de la misma opinión Víctor Baca Oneto para quien "en estos casos la Jurisdicción Contenciosa Administrativa debe enjuiciar si realmente se ha producido una violación de la normativa administrativa, para lo cual está mucho mejor capacitada que la jurisdicción penal", en:

los procesos contencioso administrativos que se puedan iniciar contra las resoluciones de la Administración que declaren la nulidad de oficio de tales actos administrativos, puedan evaluar las estimaciones jurídico-administrativas materiales de los jueces penales.

6. Vía e Instancia Competente para Declarar la Nulidad

El artículo 11.1¹⁸ de la LPAG establece que los administrados sólo podrán solicitar la nulidad de los actos administrativos a través de los recursos administrativos previstos en la ley para impugnar los citados actos, lo que excluye la posibilidad de que puedan formular recursos específicos (“recursos de nulidad”, etc.) para exigir la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, a diferencia de otros ordenamientos administrativos como el Español y Argentino en los que dicha posibilidad si esta permitida.

En este punto conviene recordar que la nulidad de los actos administrativos puede ser declarada en sede administrativa por la entidad autora de oficio, en ejercicio de la potestad que le confiere el artículo 202° de la LPAG, o a pedido de parte de los interesados mediante los recursos administrativos contemplados en la citada ley y sujeto a los plazos de interposición legalmente establecidos.

La citada potestad de declarar la nulidad de oficio consagrada por el citado artículo 202° de la LPAG no impide que los particulares puedan acudir ante la Administración utilizando su facultad de iniciativa para pedirle o recomendarle utilizar la referida potestad, pero dicha iniciativa no tiene el mismo tratamiento que un recurso administrativo por cuanto no participa de ese carácter y por tanto no esta sujeto a los requisitos y reglas de plazo y

¹⁸ LPAG . Artículo 11°.- *Instancia competente para declarar la nulidad.*

11.1 Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernen por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente ley.

11.2 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 esté sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad.

11.3 La resolución que declara la nulidad, además dispondrá lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido”.

trámite de los recursos. Corresponderá a la entidad pública que conoce de la comunicación evaluar si se cumplen los requisitos establecidos en la LPAG para decidir la utilización o no de la potestad de declarar de oficio la nulidad de un acto administrativo.

Conforme al artículo 11.1 de la LPAG la declaratoria de nulidad en sede administrativa de un acto administrativo a pedido de parte sólo puede ser exigida mediante los recursos establecidos por el artículo 207°¹⁹ de la ley y por tanto debe ajustarse a las reglas establecidas para utilizar dicho tipo de mecanismos de revisión de los actos administrativos. La solicitud de que se declare la nulidad de un acto debe ser articulada como una pretensión dentro del recurso administrativo correspondiente.

En cuanto a la instancia competente para declarar la nulidad el artículo 11.2 de la LPAG establece que es competente la autoridad superior de quien dicto el acto administrativo viciado, lo cual determina que en caso que la nulidad sea solicitada mediante la interposición de un recurso administrativo deba emplearse preferentemente el recurso de apelación (Art. 209°) o, de corresponder legalmente, el de revisión (Art. 210°), porque en ambos casos la resolución de los citados recursos corresponde a autoridades de jerarquía superior a quien dicto el acto administrativo materia de impugnación.

La excepción esta constituida por aquellos casos en que el acto administrativo viciado ha sido dictado por un funcionario o autoridad no sometido a superioridad jerárquica (ministros, titulares de entidades públicas, alcaldes, etc.), supuesto en el cual la nulidad del acto puede ser declarada por resolución del mismo funcionario o autoridad que lo expidió²⁰ con motivo de la resolución de un recurso de reconsideración.

¹⁹ LPAG Artículo 207°.- *Recursos administrativos*

207.1 Los recursos administrativos son:

- a) *Recurso de reconsideración*
- b) *Recurso de apelación*
- c) *Recurso de revisión*

207.2 *El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días”.*

²⁰ Igual regla rige para la declaratoria de nulidad de oficio según lo dispone el artículo 202.2 de la LPAG.

El artículo 11.3 establece que en la resolución que declare la nulidad de un acto administrativo se debe disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto que se está invalidando, lo cual constituye una medida que tiene por finalidad disuadir la realización de conductas atentatorias contra la legalidad por parte de quienes ejercen función administrativa. Por tanto en los casos en que la autoridad jerárquicamente superior declare la nulidad de un acto administrativo, ya sea a pedido de parte o de oficio, deberá disponer que se inicie el correspondiente procedimiento disciplinario contra el funcionario que emitió el acto invalidado. Al respecto conviene tener presente que en el artículo 239° de la LPAG se contempla entre los supuestos de faltas administrativas que pueden cometer las autoridades y personal al servicio de las entidades administrativas, independientemente de su régimen laboral o contractual, el “incurrir en ilegalidad manifiesta” (numeral 9) y “resolver sin motivación algún asunto sometido a su competencia” (numeral 4), entre otras causales, etc.

Es también importante traer a colación que a tenor de lo dispuesto por el artículo 238.3 de la LPAG, la sola declaratoria de nulidad de un acto administrativo, ya sea en sede administrativa de oficio (Art. 202°) o a pedido de parte mediante los recursos administrativos previstos en la ley (Art. 11.1), o por resolución judicial recaída en un proceso contencioso administrativo, no genera automáticamente derecho al pago de una indemnización a favor de quien resultó en su oportunidad perjudicado por el acto posteriormente declarado nulo, porque se entiende que debe acreditarse efectivamente el perjuicio o lesión sufrida.

7. Efectos de la Declaración de Nulidad

En cuanto a los efectos, el artículo 12.1²¹ de la LPAG dispone que la declaración de nulidad de un acto administrativo basada en una constatación objetiva de los graves vicios que aquejan al acto, retrotrae sus efectos hacia el momento mismo en que el acto nació o sufrió del vicio que lo afecta. Esta regla es ratificada por el artículo 17.2 de la LPAG que establece que la declaratoria de nulidad de un acto administrativo no sólo supone la extinción del mismo, sino que surte efectos desde su nacimiento, con carácter declarativo y efectos *ex tunc*.

A diferencia de otras formas de extinción del acto administrativo que también suponen la extinción o retiro de un acto administrativo por causales diferentes a la verificación de su invalidez, como ocurre con el vencimiento del plazo prefijado en el acto, con la satisfacción del objeto del acto o la emisión de un nuevo acto que sustituya el acto originario, situaciones que surten efectos sólo a futuro, la declaratoria de nulidad de un acto administrativo, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, poseerá siempre eficacia retroactiva, remontándose sus consecuencias a los efectos producidos antes de la emisión del acto invalidatorio.

Como señala Meier²² el acto administrativo declarado nulo no es susceptible de generar efectos jurídicos válidos, desaparece de la vida jurídica como si nunca hubiera existido, los efectos producidos se pierden, se borran, y por supuesto tampoco podrá generar efectos para el futuro.

La excepción a la regla de la retroactividad de los efectos de la declaración de nulidad de un acto administrativo esta constituida por los derechos adquiridos de buena fe por terceros, situación en la cual la parte final del

²¹ LPAG. Artículo 12°.- *Efectos de la declaración de nulidad.*

12.1 *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.*

12.2 *Respecto del acto declarado nulo, los administrados no están obligados a su cumplimiento y los servidores públicos deberán oponerse a la ejecución del acto, fundando y motivando su negativa.*

12.3 *En caso de que el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto y en su caso, a la indemnización para el afectado”.*

²² MEIER E., Enrique. Teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo. Editorial Jurídica Alva S.R.L. Caracas, 2001. p. 253.

citado artículo 12.1 establece de manera expresa que respecto de dichos terceros la proclamación de la invalidez del acto sólo producirá efectos a futuro. Tal sería el caso de personas que no participaron del procedimiento administrativo que dio lugar a la formación del acto viciado pero que podrían ser afectados en sus derechos por las consecuencias derivadas de la declaración de invalidez del acto. En este punto es necesario deslindar entre los denominados derechos adquiridos, es decir los derechos individuales consolidados en el patrimonio de un sujeto con respecto de las simples expectativas que sólo constituyen situaciones provisionales en los que los derechos se encuentran en proceso de formación y que, por tanto, no suponen situaciones merecedoras de protección. En este supuesto el legislador ha determinado que la seguridad jurídica prime sobre el principio de legalidad de la actuación administrativa impidiendo que los efectos de la declaración de nulidad de un acto administrativo, que ha servido de base para la adquisición de derechos por terceros de buena fe, pueda afectarles retroactivamente, restringiendo sus efectos respecto de dichos terceros únicamente para el futuro. En ejemplo de la situación descrita sería el caso que se declare la nulidad de una licencia de funcionamiento otorgada por una municipalidad para el establecimiento de un local comercial que en su momento fue materia de traspaso a favor de un tercero, en esta hipótesis la nulidad respecto del tercero sólo surte efectos para el futuro o ex nunc.

El artículo 12.2, en concordancia con lo dispuesto por el numeral anterior, establece que el acto expresamente declarado nulo pierde toda fuerza vinculante para los particulares y para el personal al servicio de la Administración Pública, respecto de los cuales incluso se dispone de manera imperativa la obligación de oponerse a todo intento de ejecución del acto invalidado. Declarado nulo el acto desaparece la presunción de validez contenida en el artículo 9° de la LPAG.

En la hipótesis que el acto viciado se hubiera consumado en su ejecución o cumplimiento, o bien no sea posible retrotraer los efectos en el tiempo de la declaración de nulidad, el artículo 12.3 establece que en dichos supuestos

sólo cabe demandar la responsabilidad del emisor del acto invalidado y, que de ser el caso, se le exija el pago de una indemnización para el posible perjudicado por el acto declarado nulo. Un ejemplo sería que se declare la nulidad de una resolución administrativa que había ordenado demoler una construcción invocando razones urbanísticas y que dicha demolición al momento de declararse la nulidad ya habría sido ejecutada.

8. Alcances de la Nulidad

Aunque la regla general establecida por el artículo 12.1 de la LPAG glosado anteriormente determinaría que la declaración de nulidad de un acto administrativo producido en el seno de un procedimiento administrativo obliga a reponer las actuaciones administrativas al momento del trámite en que se generó el acto viciado, el artículo 13.1²³ de la LPAG dispone que la declaratoria de invalidez de un acto administrativo sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento cuando estén vinculados a él, por lo que sería innecesario que la Administración tenga que repetir de nuevo las actuaciones ulteriores que sean independientes del acto que incurrió en la infracción.

Como se puede apreciar el mandato del artículo 13.1 de la LPAG esta referido exclusivamente al caso en que se declare la nulidad de un acto producido durante el trámite de un procedimiento administrativo, en dicho supuesto los actos de trámite posteriores al momento en que se cometió la infracción, que carezcan de conexión o no tengan causa en el acto invalidado, deberán conservarse y por tanto la Administración cuando vuelva a iniciar el procedimiento no deberá reproducir todos los actos de procedimiento realizados después que se cometió el vicio, a excepción de

²³ LPAG. Artículo 13°. - Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.

13.2 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, ni impide la producción de efectos para los cuales no obstante el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.

13.3 Quien declara la nulidad, dispone la conservación de aquellas actuaciones o trámites cuyo contenido hubiere permanecido igual de no haberse incurrido en el vicio”.

los que se encuentren directamente vinculados causalmente con el acto anulado.

En opinión de Beladiez²⁴, cuando comenta el artículo 64.1 de la ley de procedimiento administrativo común Española que ha servido de fuente de inspiración para el citado artículo 13.1 de la LPAG, la finalidad que se pretende conseguir al ordenar conservar los actos procedimentales que no dependan del invalidado, supuesto de carácter excepcional, es evitar que la Administración tenga que dictar de nuevo esos actos de trámite cuando reinicie el procedimiento, lo que encuentra justificación en el principio de economía procesal.

Ejemplo de aplicación del artículo 13.1 lo constituiría el que en un procedimiento administrativo de licitación o concurso público regulado por la Ley de Contrataciones del Estado se declare la nulidad de la convocatoria por haberse cometido vicios que origine su declaratoria de nulidad, en tal caso las actuaciones producidas posteriormente a la convocatoria quedan sin efecto por derivarse de dicho acto. Ese sería también el caso de un procedimiento administrativo sancionador que se haya tramitado sin haberse otorgado oportunidad al imputado para efectuar sus descargos, conforme lo ordenan los numerales 3) de los artículos 234° y 235° ° de la LPAG. Dicha omisión determina la declaración de nulidad de dicho vicio y de todas las actuaciones del referido procedimiento.

El artículo 13.2 de la LPAG se refiere a la nulidad parcial de un acto administrativo, disponiendo que cabe declarar la invalidez de solo la parte viciada de un acto, conservándose la parte del contenido del acto que sea independiente o no accesoria de la infractora.

Para que opere la no transmisibilidad de la invalidez de una parte de acto administrativo a otra parte no viciada de dicho acto, Beladiez²⁵ señala que

²⁴ BELADIEZ ROJO, Margarita "Validez y Eficacia de los actos administrativos". Marcial Pons. Madrid 1994. p. 290.

²⁵ Opus cit, p. 296 y 297.

se requiere de dos requisitos: en primer lugar debe tratarse de un acto susceptible de ser dividido en partes, ya sea porque contiene pronunciamientos diferentes, o bien porque aún teniendo un único pronunciamiento, el objeto material a que éste alude puede ser dividido. En segundo lugar, para que pueda conservarse la parte no afectada por la invalidez esta no debe depender de los requisitos que posea la parte viciada, porque debe contar con los elementos requeridos por la ley para producir efectos autónomamente y ser considerado un acto administrativo válido, que en virtud de los principios de conservación y economía merezca protección.

Ejemplos que grafican este supuesto sería el caso de un acto administrativo mediante el cual se otorga la licencia de funcionamiento solicitada por un particular, pero que simultáneamente impone al beneficiario una condición u obligación accesoria no prevista o autorizada por la ley²⁶, situación en la puede declararse la nulidad de la parte que ilegalmente impone la condición accesoria sin afectar la parte que otorga la licencia administrativa.

El artículo 13.3 de la LPAG dispone que cuando se declare la nulidad de un acto administrativo, por vicios de forma cometidos durante la tramitación de un procedimiento administrativo, deben conservarse aquellas actuaciones o trámites cuyo contenido hubiere permanecido igual de no haberse incurrido en el citado vicio. Por tal razón corresponde a la autoridad administrativa o judicial que declara la nulidad de un acto administrativo determinar las actuaciones o trámites procedimentales que conservan validez porque su repetición se considera inútil para influir en la decisión de fondo, es decir cuando presumiblemente ésta última no variará por haberse cometido los citados vicios formales. Para el ilustre profesor español González Pérez “...parece necesario que exista una declaración expresa de los actos o trámites que se conservan pudiendo entenderse que, de no hacerse así, la

²⁶ El artículo 2.1 de la LPAG prohíbe que la Administración incluya cláusulas accesorias que no estén autorizadas por una ley en los actos administrativos, de tal modo que podrá acceder o denegar la solicitud de un particular pero no condicionar o modular su pronunciamiento. Sobre el tema: Francisco Velasco Caballero Las cláusulas accesorias del acto administrativo. Tecnos. Madrid. 1996. p. 203.

<<nulidad de actuaciones>> afectará a todos los ulteriores que no fuesen independientes. La declaración de nulidad o anulabilidad deberá, pues, contener un acuerdo sobre los posibles actos y trámites que se mantienen...”

En la hipótesis que la revisión de la legalidad de la actuación administrativa sea promovida a iniciativa de los particulares interesados, debe tenerse presente que conforme al artículo 206.2 de la LPAG los actos de trámite producidos al interior de un procedimiento administrativo por regla general no son impugnables separadamente de los actos definitivos que deciden el tema de fondo²⁷. En tales casos, interpuesto un recurso administrativo contra el acto que resuelve el tema de fondo, de verificarse la existencia de vicios producidos durante la tramitación del procedimiento administrativo que dio lugar al acto impugnado, el artículo 217.2 de la LPAG establece que la Administración deberá decidir si la entidad de los vicios de forma producidos durante el procedimiento administrativo permite resolver el recurso, o de lo contrario cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto deberá ordenar la retroacción del procedimiento al momento en que el vicio de trámite fue cometido.

9. Conservación del Acto Administrativo

²⁷ Porque los actos de trámite no expresan la voluntad definitiva de la Administración, constituyen simples eslabones del procedimiento en el que se integran, porque no deciden sobre el fondo del asunto y no generan efectos directos sobre los interesados.

Conforme al artículo 14^o²⁸ de la LPAG los actos administrativos que padecen de vicios en alguno de sus requisitos de validez de carácter no trascendente o no relevantes no deben declararse nulos de pleno derecho, porque corresponde a las entidades administrativas mas bien proceder a su enmienda, subsanando los vicios o defectos de que adolezcan para que recobren validez.

La finalidad de este dispositivo es salvar la eficacia de las actuaciones administrativas respecto de irregularidades que la propia ley administrativa considera leves. Con tal objeto dispone que deben corregirse las infracciones a los requisitos de validez de los actos administrativos que se estima menos relevantes, para corregir los aspectos viciados y volver a los citados actos plenamente legales y conformes al ordenamiento jurídico.

De esta manera se pone en evidencia que en nuestro régimen administrativo la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos no constituye siempre la consecuencia necesaria de todo vicio en la formación o en el contenido de los actos administrativos, porque en los casos que la ley considera que un acto administrativo infringe requisitos que estima de menor trascendencia o relevancia debe primar la conservación de las actuaciones realizadas por la Administración, estableciendo la obligación de

²⁸ LPAG. Artículo 14°.- *Conservación del acto.*

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

14.2 *Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:*

14.2.1 *El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas de la motivación.*

14.2.2 *El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.*

14.2.3 *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 en aspectos importantes, o cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado.*

14.2.4 *Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.*

14.2.5 *Aquellos emitidos con omisión de documentación no esencial*

14.3 *No obstante la conservación del acto, subsiste la responsabilidad administrativa de quien emite el acto viciado, salvo que la enmienda se produzca sin pedido de parte y antes de su ejecución”.*

restablecer la legalidad infringida mediante el perfeccionamiento o subsanación del acto viciado para volverlo plenamente legal²⁹.

La potestad de enmendar los actos administrativos afectados por vicios no trascendentes a que se refiere el artículo 14° de la LPAG, constituye una obligación para la Administración que se fundamenta en la redacción enfática del citado dispositivo: “...procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora”, y en la sujeción al principio de legalidad de toda actuación de los entes públicos. Por tanto la Administración esta obligada a ejercer su potestad de subsanación, ya sea de oficio o a pedido de los particulares interesados en la conservación de un determinado acto administrativo.

Respecto de a quien corresponde realizar la subsanación, esta es competencia primaria de la autoridad o funcionario que emitió el acto viciado, pero también del superior jerárquico administrativo en dos situaciones: cuando se ha formulado queja en los términos a que se refiere el artículo 158° de la LPAG respecto de vicios en la tramitación de un procedimiento administrativo, en segundo lugar cuando se ha interpuesto recurso para impugnar un acto administrativo, caso este último en el que de corresponder su tramitación al superior jerárquico este podrá corregir todos aquellos vicios o defectos incurridos de carácter no trascendente del acto impugnado.

En cuanto a la posibilidad de que la potestad de enmienda o subsanación de los actos administrativos que padecen de vicios no trascendentes pueda ser ejercida por los jueces con motivo de la tramitación de un proceso contencioso administrativo, Meier³⁰ y Beladiez³¹ la rechazan por distintos argumentos. En nuestra opinión, aunque el artículo 14.1 de la LPAG parece referirse únicamente a la Administración emisora del acto, consideramos

²⁹ Es de la misma opinión HUAPAYA TAPIA, Ramón en Tratado del Proceso Contencioso Administrativo, Jurista editores, Lima 2006, pgs 784, 789, 796 y 805.

³⁰ Opus cit., p. 95. Para este autor perdida la posibilidad de que la Administración subsane su acto sólo cabe que el juez declare la nulidad.

³¹ Opus cit. p. 233, pié de página N° 56.

que nada obsta para que en virtud de los mismos objetivos que inspiran el citado precepto (preservar la eficacia de las actuaciones de la administración pública aquejadas por vicios leves) los jueces puedan disponer la enmienda de los vicios no trascendentes que no afecten el contenido del acto administrativo cuestionado.

Respecto del momento a partir del cual la subsanación del defecto en la formación de un acto administrativo produce la convalidación del acto, consideramos que debe retrotraerse al momento en que se dictó el acto viciado, por lo que puede sostenerse que por regla general tiene efectos ex tunc. El acto de enmienda no es un nuevo acto que sustituya al anterior, porque solo realiza una función correctora del defecto conservando el acto administrativo que lo padecía, por tanto el acto subsanador se integra, forma parte del acto corregido. Dice Beladiez refiriéndose a la subsanación de los actos administrativos considerados “anulables” en el derecho administrativo español que una vez realizada la subsanación del acto no se puede distinguir entre el acto viciado y el subsanado porque corregido el defecto se trata de un solo acto, el subsanado, plenamente ajustado a derecho.

En el ordenamiento administrativo peruano el carácter retroactivo de la subsanación o convalidación de los actos administrativos en virtud de lo establecido por el artículo 14° de la LPAG se fundamenta en la segunda parte del artículo 17.2 conforme al cual los actos que se dicten “en enmienda” tienen eficacia anticipada a su emisión.

Los supuestos de conservación previstos por el artículo 14.2 de la LPAG tienen como común denominador referirse a vicios de los actos administrativos considerados no trascendentes.

Los numerales 14.2.1 y 14.2.2 se refieren a defectos en la motivación de los actos administrativos y no a su falta total, porque la omisión de uno de los

requisitos de validez de los actos determina la nulidad de pleno derecho sancionada por el artículo 10.2 de la LPAG.

El numeral 14.2.3 referido a los actos emitidos con “infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento” pone en evidencia que no todos los defectos de forma o de procedimiento gravitan de la misma manera respecto los actos que se afectan, porque como señala el profesor Español González Pérez³² “..algunos son de tal naturaleza que deben producir la nulidad de la resolución, otras veces, aunque el acto, sea defectuoso, no produce invalidez, siendo necesario examinar en cada caso las consecuencias que puede producir la omisión de algún trámite en el expediente administrativo a la parte interesada y, sobre todo, lo que hubiere podido variar el acto administrativo origen del recurso en caso de observar el trámite omitido, pues un elemental principio de economía procesal tendente a evitar una duplicidad innecesaria de otro recurso cuyo resultado, después de anular ciertas diligencias para tramitar nuevamente el expediente, con la subsanación de algún defecto cometido, sería idéntico al resultado”.

En opinión de los profesores Santamaría Pastor y Parejo Alfonso³³ las formalidades en el Derecho Administrativo no constituyen un valor en sí mismas porque la sanción de invalidez “sólo se justifica por los males que pueda remediar y las injusticias que pueda evitar, es decir, la nulidad no está, en absoluto, referida a ritos”, porque “...el vicio de forma carece en sí mismo de virtud invalidante: su naturaleza es estrictamente instrumental y sólo adquiere relieve cuando realmente incide en la decisión de fondo...”.

Conforme al numeral citado para que el acto emitido con vicio de forma de carácter no esencial pueda ser objeto de conservación se requiere que concurren algunas de las circunstancias siguientes: (i) que la realización

³² GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo”. Editorial Civitas. Madrid. 1991. p. 436 y siguientes.

³³ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso y PAREJO ALFONSO, Luciano. “Derecho Administrativo. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo”. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid. 1992. p. 357 y 359.

correcta de la formalidad no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes, o (ii) que el incumplimiento no generase afectación al debido procedimiento del interesado.

El numeral 14.2.4 se refiere a aquellos casos en que no obstante producirse un vicio, que entendemos también de forma, durante el procedimiento de generación del acto administrativo, “se concluya indubitadamente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido...”, en tales casos la LPAG quiere evitar que como consecuencia de un mero vicio formal que no afecta la legalidad de la decisión de fondo se vuelva a tramitar un nuevo procedimiento que termine con una decisión idéntica en el fondo, porque implicaría la duplicación de la actividad administrativa atentando innecesariamente contra la economía procesal.

El artículo 14.3 establece que la subsanación de los vicios leves del acto administrativo no salva la responsabilidad administrativa de la autoridad que emitió el acto defectuoso, salvo que la enmienda se haya producido de oficio sin mediar pedido de parte y antes de que sean ejecutados. Se trata de un precepto que sin lugar a dudas tiene por finalidad desalentar que las autoridades y funcionarios públicos actúen con negligencia emitiendo actos administrativos no conformes con el ordenamiento jurídico.

10. Independencia de los Vicios del Acto Administrativo

El artículo 15^{o34} de la LPAG dispone que debe diferenciarse entre los vicios de validez en la formación de un acto administrativo, con respecto de los

³⁴ LPAG. Artículo 15°.- *Independencia de los vicios del acto administrativo. Los vicios incurridos en la ejecución de un acto administrativo, o en su notificación a los administrados, son independientes de su validez”.*

vicios o defectos que se incurran con motivo de su notificación o su posterior ejecución, los cuales no afectan su validez.

Como señala Núñez Ruiz³⁵ las notificaciones constituyen actos administrativos independientes, aunque derivados del acto que notifica: “Esto quiere decir, de una parte, que la existencia de la notificación deriva del acto principal que traslada, sin el cual no se concibe la misma; y de otra, que una vez nacida la notificación a la vida del derecho, con posterioridad a dicho acto, goza de independencia jurídica, de tal manera que su validez o nulidad no afecta nada a la validez o nulidad del acto que notifica, del que es solamente condición de eficacia respecto del interesado en él”.

Por tal razón, los vicios incurridos con motivo de una notificación deficientemente practicada no afectan la validez del acto que es objeto de comunicación a su destinatario, pero si perjudican la producción de los efectos jurídicos del citado acto porque su despliegue está condicionado a que la notificación se produzca de manera correcta.

Situación semejante se produce respecto de los vicios incurridos con motivo de la ejecución de los actos administrativos, cuyo régimen como sabemos esta presidido por el principio de autotutela administrativa conforme al cual en nuestro ordenamiento jurídico la Administración esta dotada de los medios de ejecución forzosa que la ley le provee³⁶ para hacer cumplir directamente sus decisiones administrativas, sin necesidad de estar supeditada a que el Poder Judicial disponga su ejecución. Los vicios que se cometan durante los procedimientos de ejecución de actos administrativos y que pueden generar la invalidez de tales actuaciones, son independientes del juicio sobre la validez de los actos que son objeto de la ejecución. En tal sentido conviene recordar que en la Ley N° 27584 que regula el proceso

³⁵ NÚÑEZ RUIZ, Manuel – Jesús. La notificación de los actos administrativos en el procedimiento administrativo común. Editorial Montecorvo. Madrid. 1994. p. 38.

³⁶ El artículo 196° de la LPAG consagra un listado de medios de ejecución forzosa (ejecución coactiva, subsidiaria, multa coercitiva, compulsión sobre las personas) que pueden utilizar las entidades administrativas sujeto siempre a la regla de respetar el principio de razonabilidad en su aplicación.

contencioso administrativo se contempla por primera vez de manera expresa la posibilidad de impugnar mediante dicho proceso: “La actuación material de ejecución de actos administrativos que transgrede principios o normas del ordenamiento jurídico” (artículo 4°, numeral 5), independientemente de que el acto que es materia de ejecución pueda ser valido, es decir ajustado a derecho.

11. Nulidad de Oficio

La posibilidad de que la Administración pueda declarar la nulidad de oficio de sus propios actos administrativos cuando padezcan de vicios de nulidad y agraven el interés público constituye una de las atribuciones más importantes conferidas a la Administración en nuestro ordenamiento jurídico y es objeto de frecuentes controversias en su aplicación.

La citada potestad es consagrada por el artículo 202°³⁷ de la LPAG ubicado en el Título dedicado a regular la revisión de los actos en sede administrativa que se puede promover ya sea de oficio por decisión de la propia Administración o mediante recursos administrativos interpuestos por los que se consideran perjudicados para impugnar una decisión administrativa. La nulidad de oficio como su nombre lo indica constituye

³⁷ LPAG. Artículo 202°.- Nulidad de oficio

202.1 En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10°, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público.

202.2 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 emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada también por resolución del mismo funcionario.

202.3 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 consentidos.

202.4 En caso que haya prescrito el plazo previsto en el numeral anterior, sólo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía el proceso contencioso administrativo, siempre que de la demanda se interponga dentro de los dos (2) años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa.

202.5 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, vía el 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”.

uno de los tres mecanismos de revisión de oficio previstos por la LPAG, los otros dos lo constituyen la rectificación de errores materiales establecida por el artículo 201° que permite corregir los errores de redacción o de cálculo incurridos en la emisión de los actos administrativos y la revocación prevista por el artículo 203°³⁸ como una potestad que genera la extinción de actos administrativos con fundamento en razones de oportunidad, mérito o conveniencia por causa de interés público.

La revocación de los actos administrativos se diferencia de la nulidad de oficio en los siguientes aspectos:

- (i) La nulidad de oficio solo procede fundada en estrictas razones jurídicas de legalidad respecto de actos administrativos que padecen los vicios contemplados en el artículo 10° de la LPAG (vicios de legalidad), en cambio la revocación tiene lugar por razones de mera oportunidad o conveniencia con el interés público (vicios de mérito);
- (ii) La nulidad de oficio sólo puede ser declarada en sede administrativa por el funcionario que ocupa un escalón jerárquicamente superior al que expidió el acto que se invalida y sólo en el caso de que el acto administrativo haya sido emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad deberá ser declarada por el mismo autor (artículo 202.2), mientras que la revocación solo puede ser declarada por la autoridad de mayor jerarquía de la entidad competente (artículo 203.3);
- (iii) La nulidad de oficio es una potestad otorgada a la Administración por el artículo 202° de la LPAG que constituye un deber para la misma porque esta obligada a ejercerla siempre que se encuentre ante un acto de su autoría que padezca de vicios que determinen su nulidad

³⁸ LPAG. Artículo 203°.- Revocación

203.1 Los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia...”.

de pleno derecho y perjudiquen el interés público, en cambio la revocación constituye una facultad discrecional que la Administración puede actuar a su libre arbitrio, invocando razones de oportunidad o conveniencia para el interés público, pero que el artículo 203° de la LPAG no la confiere a la Administración con carácter general sino en supuestos concretos muy restringidos para evitar que su aplicación respecto de actos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos de los particulares vulnere la seguridad jurídica;

- (iv) La nulidad de oficio tiene efectos ex tunc que se retrotraen a la fecha de expedición del acto invalidado (artículo 12.1), mientras que la revocación es de índole constitutiva y sólo surte efectos a futuro o ex nunc (artículo 203.2³⁹);
- (v) La nulidad de oficio puede ser declarada en sede administrativa pero también promovida por la propia Administración autora del acto viciado contrario al interés público para que la revisión de la legalidad corra a cargo del Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo en los casos que haya prescrito el plazo de dos años para declarar la nulidad en sede administrativa (artículo 202.4), o se trate de actos administrativos emitidos por tribunales administrativos (artículo 202.5) los que no pueden ser anulados en sede administrativa, en cambio la revocación sólo puede ser obra de una estimación o valoración realizado por la propia Administración porque sólo a ella corresponde evaluar la adecuación del acto en cuestión a las razones de oportunidad, mérito o conveniencia para el interés público;
- (vi) Finalmente, por regla general, la potestad de declarar la nulidad de oficio de un acto administrativo esta sujeta a plazo, ya sea de un año a contar desde que el acto quedo consentido, de dos años para que la Administración al vencimiento del plazo anterior promueva la

³⁹ LPAG. Artículo 203.2.- “Excepcionalmente, cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos: ...”.

revisión por el Poder Judicial, o de tres años para instar la revisión judicial de las resoluciones de los tribunales administrativos; mientras que la revocación no esta condicionada a plazo para su ejercicio⁴⁰.

En cuanto al fundamento o la justificación de la potestad anulatoria que el ordenamiento administrativo confiere a la Administración Pública para revisar de oficio sus propios actos administrativos existen en la doctrina comparada dos posiciones al respecto: la adoptada por la casi totalidad de los autores españoles quienes atribuyen a la autotutela administrativa el fundamento de la potestad de la anulación de oficio, entendida como una prerrogativa otorgada a la Administración para la realización de los intereses públicos sin necesidad de acudir al Poder Judicial, y la posición de quienes como el profesor argentino Julio Rodolfo Comadira⁴¹ encuentra en el “interés público comprometido en la vigencia de la juridicidad”, es decir en la salvaguarda del principio de legalidad, “el fundamento en virtud del cual debe reconocerse a la Administración, como poder inherente al ejercicio de la función administrativa, la posibilidad de anular oficiosamente sus actos ilegítimos”, para restablecer inmediatamente la vigencia de la juridicidad vulnerada con la presencia de un acto administrativo ilegítimo.

Para el profesor Comadira no cabe sostener que la potestad conferida a la Administración para la anulación de oficio de sus actos administrativos encuentre su fundamento en la prerrogativa de autotutela decisoria porque implicaría confundir la descripción de la forma normal y habitual de actuar por parte de la Administración con la explicación o justificación de la anulación de oficio de sus actos por la Administración, que en su opinión solo se encuentra en la necesidad de salvaguardar el principio de juridicidad en toda actuación administrativa.

⁴⁰ BACA Oneto, Victor aporta una diferencia adicional con la que estamos de acuerdo y que reside en que mientras que la nulidad de oficio incide estrictu sensu sobre la validez de un acto administrativo, la revocación sólo incide en la eficacia, es decir sobre los efectos del acto al extinguir la relación o situación jurídica creada a partir de determinado momento, sin cuestionar la legitimidad inicial del acto en cuestión, en: : “La invalidez de los actos administrativos y los medios para declararla en la Ley 27444, de Procedimiento Administrativo General”, opus cit pgs 137 y 138 .

⁴¹ COMADIRA, Julio Rodolfo. La anulación de oficio del acto administrativo. Editorial Ciencias de la Administración. Buenos Aires. 1998. p. 55 a 58.

La nulidad de oficio es una vía para la restitución de la legalidad afectada por un acto administrativo viciado que constituye un auténtico poder – deber otorgado a la Administración que esta obligada a adecuar sus actos al ordenamiento jurídico⁴². El pedido o solicitud formulada por un particular para que la Administración ejercite la potestad de declarar la nulidad de oficio de sus actos no tiene el carácter ni puede tramitarse como un recurso porque conforme al artículo 11.1 de la LPAG los administrados sólo pueden plantear la nulidad de los actos administrativos que les afecten mediante los recursos administrativos previstos en la ley y dentro de los plazos establecidos legalmente para interponerlos. Por dicha razón la solicitud presentada luego de vencido el plazo para recurrir el acto administrativo en cuestión sólo puede merecer el trato de una comunicación o denuncia formulada a título de colaboración con la entidad para que tome conocimiento del posible vicio que aqueja a uno de sus actos. En nuestra opinión no cabe duda que la potestad contemplada por el artículo 202° de la LPAG es siempre una actuación de oficio, en el sentido de que se inicia siempre a iniciativa de la propia Administración, que no reconoce al denunciante la calidad de interesado. La entidad administrativa autora del acto puede descubrir por si misma en alguno de sus actos de la existencia de alguna de las causales de invalidez o ser puesta en conocimiento o enterada del vicio en virtud de comunicación o denuncia de los interesados, que en este caso no puede tener mas relevancia que la de excitar el celo de la Administración.

Conforme al artículo 202° de la LPAG la potestad de la Administración Pública de declarar la nulidad de oficio de sus propios actos no solo esta sujeta al estricto cumplimiento de los requisitos establecidos por dicho precepto, sino que en determinados supuestos se transforma en la potestad

⁴² Sostiene una posición diferente BACA, Oneto, Victor para quien en realidad la LPAG atribuye a la Administración “una potestad discrecional de anulación” porque no es suficiente para declarar su invalidez de oficio que el acto administrativo lesione el ordenamiento jurídico sino que además se exige que determine la existencia de una lesión al interés general, en: “La invalidez de los actos administrativos y los medios para declararla en la Ley 27444, de Procedimiento Administrativo General”, opus cit pg 136. Consiera también que se trata de una atribución configurada como facultad discrecional , GUZMAN NAPURI, Christian en: El procedimiento Administrativo, Ara Editores , Lima 2007, pg. 249. .

de promover ante el Poder Judicial la revisión de sus propios actos mediante el proceso contencioso administrativo.

El primer requisito que debe cumplirse es que la nulidad de oficio sólo procede respecto de actos que padecen de vicios de nulidad de pleno derecho por las causales contempladas en el artículo 10° de la LPAG. No cabe declarar la nulidad de oficio de los actos que padecen de vicios no trascendentes o leves porque en tales casos la Administración debe proceder de oficio a su subsanación en aplicación de las reglas de conservación establecidas por el artículo 14° de la LPAG. La potestad de la Administración de invalidar de oficio sus actos sólo puede actuarse cuando medien razones de estricta legalidad que la obliguen al control de sus propias actuaciones para depurar o invalidar aquellas que resulten aquejadas de graves vicios de invalidez absoluta y radical contrarios al ordenamiento jurídico.

En segundo lugar conforme al artículo 202.1 no basta que los actos administrativos objeto de la potestad de nulidad de oficio estén afectados por vicios graves que determinen su invalidez absoluta, sino que además deben agraviar el interés público, lo que trasciende el estricto ámbito de los intereses de los particulares destinatarios del acto viciado porque se exige que para ejercer la potestad de nulificar de oficio sus propios actos la Administración determine, previa evaluación, el perjuicio para los intereses públicos que le compete tutelar o realizar⁴³.

El tercer requisito de tipo competencial consiste en que la nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario que ocupa una posición jerárquicamente superior de aquél que expidió el acto que se invalida⁴⁴,

⁴³ En opinión de PANDO Vilchez, Jorge el requisito de afectación del interés público para declarar la nulidad de oficio de un acto administrativo es redundante porque las causales del art. 10° de la LPAG que justifican la declaratoria de su invalidez, son causales que en sí mismas evidencian el agravio al interés público, en: “El plazo de prescripción en la nulidad de oficio: ¿necesidad jurídica o imperfección legislativa?”, publicado en el colectivo de AAVV : Derecho Administrativo Contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo. Editorial Palestra. Lima 2007, pág., 193

⁴⁴ Lo que encuentra fundamento en el poder jurídico de control que en la organización administrativa ejercen los superiores jerárquicos respecto de los subordinados.

salvo que el autor haya sido una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, caso en el cual la nulidad será declarada por el mismo funcionario que lo expidió (artículo 202.3), regla concordante con la prevista en el artículo 11.2 de la LPAG.

El cuarto requisito es de carácter temporal, la nulidad de oficio puede ser declarada por la Administración aunque el acto administrativo en cuestión haya quedado firme, lo que de conformidad al artículo 212^o⁴⁵ de la LPAG se produce una vez vencidos los plazos legales para que los interesados puedan interponer recursos administrativos, pero siempre dentro del plazo de un año a contar desde la fecha en que el acto haya quedado consentido (artículo 202.3). Por tanto, a diferencia de otros países que en sus ordenamientos administrativos han establecido que la potestad de la Administración para invalidar sus propios actos administrativos puede ejercerse en cualquier momento, sin plazos límites, fundado en que sólo procede respecto de actos administrativos viciados de nulidad absoluta, es decir definitivamente contrarios al ordenamiento legal y que por ende no pueden convalidarse por el simple transcurso del tiempo o la falta de impugnación oportuna por los interesados, en la LPAG si se han establecido plazos para que la Administración Pública pueda ejercer de oficio dicha potestad, ya sea para invalidar sus actos en sede administrativa o para promover su revisión a cargo del Poder Judicial⁴⁶.

Existe un quinto requisito no recogido por la ley, pero si establecido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional con sustento en los principios – derechos constitucionales del debido procedimiento y de defensa, nos referimos a la obligación de las autoridades administrativas de otorgar al administrado destinatario del acto en cuestión (que por ende podría ser

⁴⁵ LPAG. Artículo 212°.- *Acto firme.*- “Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto”.

⁴⁶ PANDO Vilchez, Jorge también aporta una opinión crítica sobre este requisito señalando que en su opinión los plazos establecidos por el ordenamiento administrativo para que se declare la nulidad de un acto administrativo de oficio o a pedido de la propia administración ante el Poder Judicial son excesivamente breves y conllevan el riesgo de convalidarlos por el sólo transcurso del tiempo, en: “El plazo de prescripción en la nulidad de oficio: ¿necesidad jurídica o imperfección legislativa?”, opus cit pág., 195 y ss

afectado o perjudicado por su posible declaratoria de nulidad) la oportunidad para que dentro de un plazo adecuado pueda formular los argumentos que estime convenientes para apuntalar la legalidad del citado acto administrativo⁴⁷. Así en la sentencia recaída en el Expediente No. 0884-2004-AA/TC (Caso Eusebia Judith Buendía Fernández), el Tribunal declaró que :

*“En el presente caso, aun cuando la emisión de la citada resolución afectaba derechos e intereses de la actora, no se le ha concedido a ésta la oportunidad de defenderlos. Así, si bien es cierto que la norma atributiva de la potestad de anulación (artículo 202º de la Ley del Procedimiento Administrativo General) no lo indica expresamente, “(...) deriva razonablemente del principio del debido procedimiento administrativo y de los artículos 3.5, 161.2, 187.2, que ninguna autoridad administrativa podrá dictar una anulación de oficio, sin otorgar anteladamente audiencia al interesado para que pueda presentar sus argumentos a favor de la sostenibilidad del acto que le reconoce derecho o intereses. Adicionalmente a ello, la resolución anulatoria de oficio debe ser notificada a los administrados concernidos a fin de que tengan la posibilidad de controlar su legalidad.”*⁴⁸

Este requisito que se deriva de la jurisprudencia constitucional tiene como base legal el artículo 161º de la LPAG al disponer que únicamente es posible dictar actos de gravámenes (es decir actos extintivos de derechos) contra algún administrado, solo después de haberse otorgado un plazo perentorio no menor de cinco días para presentar sus alegatos o las pruebas que estime pertinentes.

Como se puede apreciar en el ordenamiento administrativo peruano el legislador ha procurado armonizar la obligación de la Administración de

⁴⁷ Comparte la misma opinión MORÖN, Juan Carlos en Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General”, Opus Cit, pg 581 y BACA, Oneto, Victor en : “La invalidez de los actos administrativos y los medios para declararla en la Ley 27444, de Procedimiento Administrativo General”, opus cit pg 136.

⁴⁸ Fundamento Tercero de la referida sentencia.

cautelar de oficio la legalidad de sus propios actos con las exigencias que la protección de la seguridad jurídica impone al actuar de la Administración en un Estado de Derecho y como resultado de la armonización de dichos intereses contrapuestos (legalidad versus seguridad) ha establecido límites temporales precisos en el plazo para ejercer la potestad de invalidar de oficio sus propios actos en sede administrativa o mediante el recurso a la vía judicial, a cuyo vencimiento el acto en cuestión adquiere firmeza.

Conviene recordar a manera de reseña histórica sobre la evolución de los plazos establecidos en nuestro régimen administrativo para que la Administración Pública pueda revisar de oficio la legalidad de sus actos que en el Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-SC de 21 de noviembre de 1967, que constituye la primera norma que estableció el régimen de un procedimiento administrativo general en el Perú, los preceptos que regulaban la denominada “nulidad de resoluciones” (artículos 112° al 115°) no establecieron límite temporal alguno para que la Administración pudiera ejercer la potestad de declarar la nulidad de oficio en sede administrativa de sus propios actos, de lo que se concluye que la Administración podía invalidar de oficio sus actos en cualquier momento⁴⁹. Fue recién con motivo de las modificaciones dispuestas por el Decreto Ley N° 26111 de diciembre de 1992, que elevó a rango de ley el citado reglamento, que se estableció en el segundo párrafo del artículo 110° un plazo de seis (6) meses para que la Administración pueda declarar la nulidad de oficio de sus actos en sede administrativa⁵⁰, precepto que fuera recogido en la compilación aprobada mediante Decreto Supremo N° 02-94-JUS de enero de 1994 con el título de Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos

⁴⁹ Así opinaba el Dr. VALDEZ Calle, Antonio que integró la Comisión que elaboró el proyecto que sirvió de base para la aprobación del citado reglamento en sus “Comentarios a las Normas Generales de Procedimientos Administrativos”, Lima 1969, quien en la pg. 108 comenta que “...no hay inconveniente para aceptar el ejercicio de la revisión de oficio en cualquier momento”.

⁵⁰ Plazo criticado por el doctor PANIAGUA Corazao, Valentín En: ¿ Ley de Normas Generales de Procedimiento Administrativo o Ley General de Procedimiento(s) Administrativo(s)?, Revista Ius Et Veritas N° 6, 1993, p. 17, para quien el establecimiento de un plazo de seis meses para que la Administración pudiera declarar la nulidad de oficio sus actos le parecía injustificadamente reducido.

Administrativos⁵¹. Posteriormente mediante la primera disposición final y complementaria de la Ley N° 26960 de mayo de 1998 se modificaron los artículos 109° y 110°⁵² del citado Texto Único Ordenado para ampliar de seis (6) meses a tres (3) años el plazo que se le otorgaba a la Administración para invalidar de oficio sus actos ilegítimos en sede administrativa y por primera vez se estableció de manera expresa que al vencimiento de dicho plazo la Administración podía demandar la nulidad de sus propios actos ante el Poder Judicial aunque se le otorgó carácter imprescriptible a esta última potestad. Casi tres años después el Tribunal Constitucional mediante Sentencia recaída en un proceso de inconstitucionalidad dejó sin efecto la primera disposición final y complementaria de la citada ley N° 26960 y por ende virtualmente suprimió la potestad de la Administración de declarar la nulidad de oficio prevista en la ley de normas generales de procedimientos administrativos⁵³ hasta la entrada en vigencia de la LPAG N° 27444 el 11 de octubre del 2001 que restableció la potestad de la Administración de revisar de oficio la legalidad de sus propios actos.

Como se ha señalado anteriormente el artículo 202° de la LPAG establece que la nulidad de oficio puede ejercerse tanto respecto de aquellos actos que han sido materia de impugnación por los interesados en la vía administrativa mediante los recursos administrativos previstos legalmente, como respecto de aquellos actos que no han sido impugnados dentro de los plazos establecidos legalmente y que por tanto se consideran firmes, y de aquellos actos que habiendo sido impugnados y resuelto desfavorablemente

⁵¹ TUO de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos. Artículo 110.- “.....La facultad de la Administración Pública para declarar la nulidad de las resoluciones administrativas prescribe a los seis (6) meses, contados a partir de la fecha en que han quedado consentidas”.

⁵² Artículo 110°.- “.....La facultad de la Administración Pública para declarar la nulidad de las resoluciones administrativas prescribe a los tres (3) años, contados a partir de la fecha en que hayan quedado consentidas”. Artículo 109°.- “.....En caso haya caducado el plazo correspondiente, el Estado deberá interponer la acción de nulidad ante el Poder Judicial. Dicha acción es imprescriptible, salvo ley expresa en contrario”.

⁵³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el proceso de inconstitucionalidad promovido por la Defensoría del Pueblo contra la Ley N° 26960, publicado en el Diario Oficial El Peruano del 27-6-2001, p. 205197. El Tribunal consideró que se violaba el principio de igualdad al otorgar facultad al Estado para promover la revisión de sus propios actos ante el Poder Judicial en cualquier momento con carácter imprescriptible, mientras que a los particulares se le establecía un plazo notablemente más breve para acceder a la tutela judicial mediante el proceso contencioso administrativo.

por el Administración el respectivo recurso formulado por los interesados no son oportunamente impugnados en sede administrativa o judicial y por tanto se consideran consentidos por los obligados.

Es importante resaltar que en todos los casos descritos en el párrafo anterior el plazo de un año otorgado a la Administración para declarar de oficio la invalidez en sede administrativa de sus propios actos no se empieza a computar a partir de que dichos actos hayan sido emitidos o notificados, sino más bien a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos o adquirido firmeza.

Conforme al inciso d) del artículo 218.2⁵⁴ de la LPAG las resoluciones de la Administración Pública que declaren de oficio la nulidad de sus propios actos agotan la vía administrativa y por ende no pueden ser objeto de impugnación por los interesados en sede administrativa, los que sólo podrán cuestionarlos ante el Poder Judicial a través del proceso contencioso administrativo o de los procesos constitucionales correspondientes si se considera afectado en algún derecho constitucional.

Al vencimiento del citado plazo de un año la Administración pierde la potestad de declarar la nulidad de oficio de sus propios actos en sede administrativa pero de conformidad con el artículo 202.4 de la LPAG no pierde la potestad de promover ante el Poder Judicial la revisión de sus actos mediante el proceso contencioso administrativo, porque se establece de manera expresa que puede demandar la nulidad de sus propios actos vía el proceso contencioso administrativo dentro del plazo de dos años que comienzan a computarse a partir de la fecha en que prescribe la potestad para declarar la nulidad de oficio en sede administrativa (un año desde que el acto quedo consentido).

⁵⁴ LPAG. Artículo 218°.- *Agotamiento de la vía administrativa.-*

.....
218.2 Son actos que agotan la vía administrativa:d) El acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos en los casos a que se refieren los artículos 202° y 203° de esta ley....”

En otras palabras, nuestro ordenamiento administrativo establece el plazo de un año para que la Administración pueda ejercer la potestad de declarar unilateralmente la nulidad de oficio de sus propios actos, pero el vencimiento de dicho plazo sin que la potestad haya sido ejercida solo menoscaba la posibilidad de que la invalidez de oficio pueda ser producida en sede administrativa, porque la Administración conserva la potestad de promover la revisión de la legalidad de sus actos administrativos a través del proceso contencioso administrativo que se interponga ante el Poder Judicial dentro de los dos años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió el plazo de un año para que la nulidad sea declarada en sede administrativa⁵⁵.

Como se puede apreciar el legislador nacional ha querido armonizar la tensión entre los principios de legalidad y seguridad jurídica, estableciendo el plazo de un año para que la Administración pueda unilateralmente declarar en sede administrativa la nulidad de sus propios actos, pero a cuyo vencimiento en garantía de la imparcialidad y objetividad solo se le permite dentro del plazo de dos años adicionales acudir ante el Poder Judicial para que sea otro poder del Estado, es decir un tercero imparcial, el que verifique la legalidad de los actos emitidos por la Administración promotora del proceso contencioso administrativo⁵⁶.

El plazo de dos años que se le reconoce a la Administración Pública para demandar ante el Poder Judicial la revisión de la legalidad de sus propios actos administrativos (a contar desde el vencimiento del plazo de un año para declarar la nulidad en sede administrativa) no puede ser comparado

⁵⁵ La versión original del Anteproyecto elaborado por la Comisión constituida por el Ministerio de Justicia mediante Resolución Ministerial N° 198-97 JUS de 22 de setiembre de 1997 que sirvió base para la aprobación de la Ley N° 27444 propuso establecer plazos más amplios que los finalmente aprobados en la citada ley: dos (2) años para declarar la nulidad en sede administrativa y tres (3) años, a contar desde el vencimiento del plazo anterior, para promover la revisión a cargo del Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo.

⁵⁶ Dice MORÓN, Juan Carlos "El proceso de lesividad: El contencioso promovido por la Administración", Proceso y Justicia Revista de Derecho Procesal Civil N° 3, Lima 2002, pg 33, que el mencionado tipo de proceso "...se fundamenta en la voluntad legislativa de evitar que la Administración se irroque de modo ilimitado temporalmente la verificación unilateral de la legitimidad de un acto que ella misma ha dictado y cuyos efectos se han incorporado ya al patrimonio del administrado. Con su incorporación se pretende resguardar a los administrados de avasallamientos administrativos, premuniéndole un escenario en el cual le sea más factible ejercer su derecho de defensa".

con el plazo de tres meses que la Ley N° 27584 reguladora del proceso contencioso administrativo otorga a los particulares para interponer la correspondiente demanda a fin de cuestionar los actos administrativos contrarios al ordenamiento jurídico que lesionan sus derechos o intereses, porque este último plazo mas breve se establece para quienes constituyen parte interesada en la actuación administrativa correspondiente a fin de que puedan demandar la tutela judicial respecto de actos que consideran perjudiciales y a quienes el ordenamiento jurídico normalmente les exige un mínimo de diligencia en la utilización de los mecanismos establecidos legalmente para la protección de sus derechos. En cambio el plazo de dos años conferido a la Administración Pública para demandar al Poder Judicial la revisión de la legalidad de sus actos se establece en tutela no de intereses propios de la Administración sino para restituir la legalidad afectada por actuaciones de las entidades administrativas y la protección de los intereses públicos que tiene legalmente encomendados. Resulta evidente que el legislador ha querido otorgar potestades a la Administración con el objeto de que realice el control de sus propios actos (autocontrol), para que el sometimiento de las entidades administrativas a la legalidad no este supeditado a los intereses de los particulares y que sea la propia Administración la que verifique en sede administrativa o inste al Poder judicial a revisar la adecuación al ordenamiento jurídico de sus actos administrativos, en tutela de los intereses públicos que esta llamada a defender.

Finalmente, en el artículo 202.5 de la LPAG se establece un tratamiento especial para la revisión de oficio de los actos emitidos por tribunales administrativos creados para resolver controversias en última instancia administrativa, respecto de los cuales no cabe que ninguna autoridad administrativa extraña a los mismos, cualquiera fuera su jerarquía, pueda declarar la nulidad de sus actos en sede administrativa, porque sólo procede que la Administración demande su nulidad ante el Poder Judicial mediante un proceso contencioso administrativo para lo cual se le confiere un plazo de tres (3) años computados desde que el acto en cuestión quedó firme.

Como se puede apreciar el artículo 202.5 glosado veda toda posibilidad de que las resoluciones de los tribunales administrativos puedan ser declaradas nulas de oficio en sede administrativa por una autoridad ajena a los citados órganos, aunque se trate del Ministro titular del sector del cual formen parte; la única posibilidad que establece la ley para su revisión de oficio es que la instancia competente de la Administración Pública interponga la correspondiente demanda para que sea otro poder el Estado, es decir el Poder Judicial, quien en vía contenciosa administrativa revise la legalidad de la resolución en cuestión.

Consideramos que el objetivo de la ley al no permitir que se declare la nulidad de oficio en sede administrativa de los actos de los tribunales administrativos por una instancia ajena a los mismos, es preservar el estatus de dichos órganos creados con el propósito de resolver en última instancia administrativa las controversias que el legislador estima conveniente sean atendidas por órganos colegiados especializados en las materias generalmente de índole sumamente técnico que son sometidas a su conocimiento.

El Decreto Legislativo 1029 reformó el numeral 202.5 de la LPAG para permitir a los Tribunales o Consejos Administrativos la declaración de la nulidad de sus actos “regidos por Leyes Especiales” sustentándose en las siguientes consideraciones:

- a) Hasta antes de la reforma antes señalada existía una prohibición expresa del Legislador para que este tipo de órganos pluripersonales, que resolvían asuntos controvertidos “en última instancia”, pudieran declarar de oficio la nulidad de sus propias resoluciones, afectando así la eficacia de su actuación (pues se les impedía corregir directamente sus propios errores u omisiones) y provocando el desamparo de la propia legalidad y del interés público (puestos en juego en la resolución afectada

con vicios invalidantes). Dichas necesidades por mejorar la protección del interés general, aparece recogida en la exposición de motivos presentada por la Comisión Revisora creada para presentar cambios a la LPAG, en los siguientes términos: “la Comisión considera necesario que se atribuya dicha facultad a los propios Consejos y Tribunales regidos por Leyes Especiales, a efectos que puedan actuar de oficio sin necesidad de que ellos mismos tengan que recurrir a los órganos jurisdiccionales para la declaración de nulidad de dichos actos, lo que dilata la protección de los intereses públicos”.

- b) A desmedro de lo señalado, los órganos administrativos unipersonales de máxima jerarquía (titulares de entidades) si estaban habilitados para ejecutar la revisión de oficio de sus actos administrativos y, como es claro, de los originados por órganos inferiores (ver el numeral 202.2 de la LPAG).
- c) Existía la necesidad de evitar la conflictividad judicial frente a actos administrativos de Tribunales o Consejos Administrativos que aparecían clara y gravemente viciados.
- d) Frente a esta prohibición normativa, era necesario tomar en cuenta -tal como lo planteaba la Exposición de Motivos de la Comisión Revisora creada en el año 2006- el “clamor de los Consejos o Tribunales regidos por Leyes Especiales, los cuales tenían que recurrir al órgano jurisdiccional a efectos de demandar su nulidad ante el Poder Judicial vía contencioso-administrativo, lo cual dilataba su accionar”.

La reforma del numeral 202.5 antes explicada plantea unos destinatarios muy concretos de la potestad de revisión de oficio, por ello debe entenderse que sólo puede ser aplicada por:

- a) Los llamados Tribunales o Consejos administrativos, entendidos como órganos administrativos colegiados⁵⁷ encargados – exclusivamente y en última instancia administrativa- de dirimir controversias o conflictivos en sectores económicos o sociales regidos por ordenamientos específicos (“leyes especiales”).
- b) Particularmente, esta potestad sólo puede ser practicada por los miembros del Tribunal o Consejo administrativo que se pronunciaron en la emisión del acto administrativo que cuenta con vicios invalidantes. Por tanto, la regla de “unanimidad” para la aprobación del acuerdo presentada en el numeral 202.5 de la LPAG, sólo podrá ser exigible para aquellos integrantes del órgano colegiado que **directamente** se involucraron en la formación de la decisión administrativa revisada.

Aunque de manera genérica se entiende que la aplicación del reformado numeral 202.5 de la LPAG se sustentaría en la defensa del interés público y la legalidad en sentido amplio (finalmente, el bien común afectado por los vicios flagrantes de un acto administrativo)⁵⁸, en nuestro Derecho se ha aceptado la tesis que los atentados contra el interés público deben también incluir las afectaciones a derechos subjetivos de reconocimiento constitucional, cometidas contra un determinado particular. Claro, en ambos supuestos, debe entenderse que el acto administrativo recoge y concretiza la salvaguarda de un interés general planteado o presentado como exigencia por una norma jurídica.

⁵⁷ Un órgano colegiado “es aquél cuyo titular es un grupo de personas físicas que concurren conjuntamente a la formación de la voluntad administrativa, que será única y expresión de la decisión del órgano (...) La esencia de todos los órganos colegiados es la plurisubjetividad”. *Vid.* ABRUÑA PUYOL, Antonio y BACA ONETO, Víctor; *Notas al curso de derecho administrativo*, pro manuscrito, p. 228.

⁵⁸

En este punto debe tenerse en cuenta lo indicado por Bermejo, en cuanto a la primacía del principio de legalidad por sobre el de seguridad jurídica, expuesta en los siguientes términos: “el principio de legalidad implica que la Administración debe revisar sus propios actos cuando advierta en ellos alguna ilegalidad, pues los actos ilegales, como las normas ilegales, no deben ocupar espacio en el Ordenamiento Jurídico ni producir efectos, pero el principio de seguridad jurídica, por el contrario, exige que los derechos e intereses reconocidos al administrado por la propia Administración pública no lo sean en precario, esto es, sometido permanentemente a la posibilidad de eliminación o anulación”. *Vid.* BERMEJO VERA, José. *Derecho Administrativo Básico: Parte General*. Octava Edición. Pamplona, Thomson Civitas, 2008, p. 259-260.

Así, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, ha relacionado los efectos de un acto administrativo con la esfera jurídica de un administrado, asumiendo que “(al) haberse expedido un acto administrativo que de forma directa afecta a sus derechos e intereses, se ha generado una afectación (...) al derecho constitucional de defensa...”⁵⁹

Por tanto, utilizar la afectación contra derechos constitucionales, aunque a priori pareciese sólo beneficioso para un privado, involucra en realidad la tutela del interés público y la defensa –en concreto- de la propia Constitución, debiendo asumirse entonces un concepto extenso de esta figura, a fin de fundamentar la aplicación del citado numeral 202.5 de la LPAG.

Cabría tal vez preguntarse si en caso algún tribunal administrativo utilizase la potestad de declarar la nulidad de oficio de sus propios resoluciones en base al citado numeral 202.5 de la LPAG les resulta aplicable la investigación y posible responsabilidad por emisión de un acto anulado de acuerdo a lo dispuesto por el numeral 11.3 de la LPAG⁶⁰?

La respuesta a esta pregunta es negativa. En tanto, dicha disposición, en función de su ratio legis y alcance, se encuentra prevista o pensada para aquellos supuestos en los cuales un órgano superior revisa la resolución expedida por uno de jerarquía inferior, determinando su invalidez jurídica (nulidad) y estableciendo las pesquisas para encontrar a los responsables entre los órganos que intervinieron en la tramitación de este acto administrativo anulado.

Sin perjuicio de lo expresado, debe entenderse que no existiría objetividad en la implantación de investigaciones y asunción de responsabilidades

⁵⁹ Sentencia recaída en el Exp. 810-97-AA/TC, del 2 de abril de 1998, f.j. 3.

⁶⁰ Dicho numeral indica a la letra que “La resolución que declara la nulidad, además dispondrá lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido”.

propias. Más aún, podría considerarse a esta situación como atentatoria al principio de no autoincriminación o autoinculpación (principio limitante de la actividad sancionadora, sea ésta disciplinaria o sancionadora ad extra).

Adicionalmente, cabe agregar que no resultaría conveniente responsabilizar a los Tribunales o Consejos Administrativos facultados con esta forma de revisión de oficio, puesto que de hacerlo, se estaría desincentivando la expulsión del ordenamiento jurídico de actos administrativos gravemente viciados. Precisamente, lo contrario a lo que se buscaría la reforma planteada por el Decreto Legislativo 1029.

En cuanto a la autoridad facultada para demandar la nulidad de las resoluciones de los tribunales administrativos ante el Poder Judicial, en nuestra opinión la interpretación sistemática del mismo artículo 202° en concordancia con el artículo 11.2 de la LPAG determina que la competencia corresponda a la autoridad de mayor jerarquía del sector o entidad administrativa de la que forma parte el respectivo tribunal administrativo.

No podemos terminar este trabajo sin antes hacer una muy somera reseña al cauce procesal contenido en la Ley N° 27584 reguladora del proceso contencioso administrativo para el trámite de aquellos supuestos en que la ley faculta a la Administración Pública para solicitar al Poder Judicial la declaración de nulidad de sus propios actos administrativos, ya sea cuando ha vencido el plazo de un año para declarar su nulidad de oficio en sede administrativa (artículo 202.4), o cuando se trata de resoluciones emitidas por tribunales administrativos creados para resolver controversias en última instancia vía administrativa (artículo 202.5).

En ambos casos, el segundo párrafo del artículo 11°⁶¹ de la citada Ley N° 27584 establece como requisito para que la Administración Pública pueda interponer una demanda contenciosa administrativa para que se declare la nulidad de sus propios actos, que previamente emita una resolución motivada en la que se identifique el vicio de legalidad en que incurre el acto administrativo en cuestión y el agravio que produce al interés público.

En los casos descritos el artículo 13° de la Ley N° 27584 dispone que tendrá la calidad de demandado el particular que tiene interés en la preservación del acto administrativo cuya nulidad se demanda y que por ende podría resultar perjudicado en sus derechos en caso el Poder Judicial estime la demanda formulada por la propia Administración, porque como señala al respecto la exposición de motivos del proyecto que dio origen a la citada ley del proceso contencioso administrativo de lo contrario “...es obvio que la administración pública no puede demandarse a sí misma porque no se respetaría el principio de bilateralidad del proceso”⁶².

En el derecho administrativo comparado los procesos contencioso administrativos promovidos por la Administración en calidad de demandante para que se declare la nulidad de sus propios actos administrativos reciben el nombre de “procesos de lesividad” porque generalmente se exige que antes de acudir ante el Poder Judicial la propia Administración u órganos consultivos como el Consejo de Estado, en los países en que existe, previamente declaren formalmente las razones que determinan que el acto cuestionado se considere lesivo o contrario al interés público.

Conforme ha sido glosado el precepto pertinente de la ley reguladora del proceso contencioso administrativo en nuestro ordenamiento jurídico se

⁶¹ Ley N° 27584. Artículo 11°.- *Legitimidad para obrar activa.- “.....También tiene legitimidad para obrar activa la entidad pública facultada por ley para impugnar cualquier actuación administrativa que declare derechos subjetivos; previa expedición de resolución motivada en la que se identifique el agravio que aquella produce a la legalidad administrativa y al interés público, y siempre que se haya vencido el plazo para que la entidad que expidió el acto declare su nulidad de oficio en sede administrativa”.*

⁶² “Proyecto de ley que regula el proceso contencioso administrativo” elaborado por la comisión designada por el Ministerio de Justicia mediante Resolución Ministerial N° 174-2000-JUS y publicado en separata especial del Diario Oficial El Peruano de 5 de julio de 2001.

exige mas bien que la Administración determine expresa y motivadamente no la “lesividad”, sino el “agravio” al interés público para entenderse legitimada a instar la acción de la justicia para declarar la nulidad de los actos administrativos cuestionados.

Un supuesto exceptuado del ámbito de la potestad otorgada a las entidades públicas para revisar la legalidad de sus propios actos en sede administrativa es el de los actos administrativos registrales que conforme al artículo 2013° del Código Civil sólo pueden ser declarada su invalidez en sede judicial. En virtud de dicho mandato legal ni los particulares afectados por una inscripción registral pueden cuestionarla mediante la interposición de recursos en vía administrativa ni tampoco la entidad registradora que ha emitido el acto administrativo de registro puede declarar la nulidad de dicho acto. En el ordenamiento registral vigente sólo se permite que los interesados impugnen en sede administrativa las decisiones que rechazan las solicitudes de registro (cuando se observan los títulos presentados) lo que puede ser conocido en última instancia administrativa por el tribunal administrativo registral, pero los actos administrativos de registro son inimpugnables e irrevisables de oficio en sede administrativa. Dicha exclusión se fundamenta en que los actos administrativos de registro previstos concretamente por el Código Civil versan sobre relaciones jurídica - privadas (acto jurídico objeto de inscripción) cuyas controversias el legislador establece que debido a su carácter estrictamente privado deben ser ventiladas exclusivamente ante el Poder Judicial.

UNIDAD II: VALIDEZ DEL AUTO ADMINISTRATIVO

- **Guía práctica para sobre validez y eficacia de los Actos Administrativos - Ministerio de Justicia.**



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



**Guía práctica sobre la validez y eficacia de los actos
administrativos en el ordenamiento jurídico peruano**

Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico



Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



**Guía práctica sobre la validez y eficacia de los actos
administrativos en el ordenamiento jurídico peruano**

Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

DANIEL AUGUSTO FIGALLO RIVADENEYRA

Ministro de Justicia y Derechos Humanos

JORGE MANUEL PANDO VÍLCHEZ

Viceministro de Justicia

HENRY JOSÉ ÁVILA HERRERA

Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia

IGNACIO HUGO VALLEJOS CAMPBELL

Secretario General

TOMMY R. DEZA SANDOVAL

Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

ANA MARÍA VALENCIA CATUNTA

Directora de Desarrollo Jurídico y Proyectos Normativos

Responsables de la elaboración y revisión:

ALFIERI BRUNO LUCCHETTI RODRÍGUEZ

Asesor Legal de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

MARIBEL GIOVANNA MÁLAGA ALALUNA

Asistente legal de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

ALBERTO CAIRAMPONA ARROYO

Consultor

Primera Edición: mayo de 2014

Tiraje: 2,500 ejemplares

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

2014 - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Calle Scipión Llona 350, Miraflores, Lima 18

Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

Nº 2014-07586



Resolución Directoral

N° 001-2014-JUS/DNAJ

Lima, 19 de mayo de 2014

CONSIDERANDO:

Que, el Literal b) del Artículo 7° de la Ley N° 29809 - Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos señala que este Ministerio tiene como función específica promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional;



T. Deza S.

Que, de conformidad con lo establecido en los Literales b), c) y g) del Artículo 64° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico es competente para promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional, brindar asesoría jurídica a las entidades de la Administración Pública, así como coordinar las actividades funcionales de las Oficinas de Asesoría Jurídica o Gerencias Legales de las entidades del Sector Público con la finalidad de mantener la coherencia del ordenamiento jurídico;

Que, resulta conveniente proveer a las entidades de la Administración Pública una "Guía práctica sobre la validez y eficacia de los actos administrativos en el ordenamiento jurídico peruano" que tiene como finalidad proveer a las Oficinas de Asesoría Jurídica de las entidades que conforman el Poder Ejecutivo de una herramienta completa y práctica que les permita conocer cuando los requisitos que debe de cumplirse para dotar de validez, eficacia de los actos administrativos y la correcta notificación de estos dentro del ordenamiento jurídico peruano;

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29809 - Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el



Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS;

SE RESUELVE:

Artículo Único.-Aprobación.-

Aprobar la "Guía práctica sobre la validez y eficacia de los actos administrativos en el ordenamiento jurídico peruano" .

Regístrese y comuníquese.

Tommy Ricker Deza Sandoval
Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

9

I. MARCO CONCEPTUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.	Concepto de acto administrativo	11
1.1	Declaración de las entidades: Unilateral	11
1.2	Destinada a producir efectos jurídicos externos	11
1.3	Recae en derechos, intereses y obligaciones de los administrados	12
1.4	En una situación concreta	12
1.5	En el marco del Derecho Público	12
2.	Clases de acto administrativo	13

II. DE LA VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.	Concepto de validez y su diferencia con la eficacia	15
2.	De la presunción de validez y estabilidad de los actos administrativos	15
3.	Requisitos de validez del acto administrativo	16
3.1	Competencia	16
3.2	Objeto o contenido	17
3.3	Finalidad pública	17
3.4	Procedimiento regular	18
3.5	Motivación	18
4.	De la nulidad de los actos administrativos	21
4.1	Nulidad planteada por el administrado	21
4.2	Nulidad de oficio	21
4.3	Órgano encargado de plantear la nulidad	21
4.4	Efectos de la declaración de nulidad	22
4.5	Alcances de la nulidad	22
5.	Conservación del acto administrativo	23

III. DE LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1.	Concepto de eficacia	25
2.	Manifestaciones de la eficacia: ejecutividad y ejecutoriedad	25
2.1	Ejecutividad	25
2.2	Ejecutoriedad	26
2.3	De la ejecución forzosa	27
2.4	De la suspensión de la ejecución	28
3.	Clases de eficacia	28
3.1	Eficacia anticipada	28
3.2	Eficacia diferida	29

IV. NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1.	De la notificación: naturaleza y principios	31
1.1	Naturaleza y función	31
1.2	De la obligación de notificar como garantía del derecho al debido proceso	31
1.3	De lo establecido por la LPAG	33
1.4	Principios del Derecho que rigen el acto de notificar	33

2.	Modalidades de notificación	34
2.1	Notificación personal	35
2.2	Notificación a pluralidad de interesados	35
2.3	Notificación a través de medios alternativos: Notificación electrónica	39
2.4	Régimen de publicación de los actos administrativos	41
2.5	De la notificación de actos administrativos en el extranjero	41
3.	Dispensa de la notificación	42
4.	Procedimiento General de Notificación	42
4.1	Contenido y plazo de la notificación	42
4.2	Término de la distancia	43
4.3	Vigencia de las notificaciones	43
4.4	Notificaciones defectuosas y su saneamiento	43
	ANEXO 1	45
	ANEXO 2	46
	ANEXO 3	47
	BIBLIOGRAFÍA	51

PRESENTACIÓN

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el marco de sus competencias, tiene como función velar porque la labor del Poder Ejecutivo se enmarque dentro del respeto de la Constitución Política del Perú, así como del principio de legalidad. Asimismo, orienta y asesora jurídicamente a las entidades que forman parte de la Administración Pública con la finalidad de garantizar el Estado Constitucional de Derecho y fortalecer la institucionalidad democrática de nuestro país.

En ese orden de ideas, esta Dirección General como órgano de línea, tiene entre sus funciones realizar publicaciones con el objeto de difundir los criterios jurídicos contenidos en informes u opiniones sobre la aplicación e interpretación de normas de carácter general, así como doctrina vinculada al Derecho Público o Privado.

Bajo tal consideración, se ha estimado conveniente que la presente Guía verse sobre los alcances de la validez y la eficacia del acto administrativo; así como, la importancia de un adecuado procedimiento de notificación de las actuaciones administrativas. Su contenido ha sido redactado en un lenguaje claro y sencillo, al alcance que los funcionarios y servidores públicos, abogados, estudiantes de derecho, así como la ciudadanía en general.

Consideramos que este documento resulta importante, puesto que las entidades de la Administración Pública tienen como una de sus principales manifestaciones al acto administrativo, el que sin lugar a dudas posee una incidencia y un efecto directo importante, respecto del ejercicio de los derechos e intereses de los ciudadanos. Por tal motivo, resulta relevante que, como parte del procedimiento administrativo, se comprenda la importancia de emitir actos administrativos que se condigan con el ordenamiento jurídico establecido en un Estado Social de Derecho.

En suma, aspiramos que esta Guía resulte ser fundamental para los funcionarios públicos, operadores jurídicos y ciudadanía en general, a fin de que ellos conozcan de las implicancias y alcances que tiene el acto administrativo como manifestación de voluntad de las entidades que forman parte de la Administración Pública.

Mayo de 2014

Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

VALIDEZ Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. MARCO CONCEPTUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Concepto de acto administrativo

De acuerdo a lo establecido en el Numeral 1.1. del Artículo 1º de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG) 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.

Si desglosamos el concepto de acto administrativo, podemos hacer referencia a los siguientes elementos:

1.1 Declaración de las entidades: Unilateral

Componen el acto administrativo las declaraciones unilaterales de las entidades públicas que poseen incidencia jurídica en cuanto a sus efectos respecto de los derechos, intereses y obligaciones de los administrados. La declaración exterioriza una decisión asumida por la Administración Pública; una opinión, sustentada en el ordenamiento jurídico administrativo; o una constatación. Es una expresión producto del análisis o juicio realizado por la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones (DANÓS ORDÓÑEZ, 2010, pág. 21).

Resulta necesario que la declaración, provenga de entidades conocidas como Administración Pública en uso de las facultades que por Derecho Público se le otorgan; tales como aquellas a que hace referencia el Artículo I del Título Preliminar de la LPAG; constituyéndose así, la declaración unilateral de las entidades, como un elemento de distinción que la doctrina utiliza respecto de los actos jurídicos.

La unilateralidad se explica por la forma en que la Administración Pública ejerce su autoridad. Y es que las declaraciones de la misma se generan en base a una convicción forjada unilateralmente; la misma que las sustenta. Es innegable la participación del administrado para la obtención de dichas declaraciones; sin embargo, el origen de las mismas solo se encuentra en la decisión que la Administración Pública asuma en su esfera, a la luz de los mandatos legales que la vinculan (MORÓN URBINA, 2003, pág. 138).

1.2 Destinada a producir efectos jurídicos externos

Los efectos de las decisiones administrativas asumidas por la Administración Pública siempre tendrán repercusión externa, es decir fuera de la esfera propia de la organización administrativa. Es importante reconocer en los efectos ciertas características particulares tales como: ser directos, de naturaleza pública y contenido subjetivo; elementos que servirán de distinción, respecto de otras manifestaciones de la Administración Pública, tales como los actos de administración o actos internos de la administración (v.g. informes, opiniones, proyectos, actos de trámite) (MORÓN URBINA, 2003, pág. 141).

En este extremo resulta relevante tener en cuenta que el acto administrativo es emitido a partir de una relación jurídica administrativa entre la Administración Pública y el administrado.

1.3 Recae en derechos, intereses y obligaciones de los administrados

Las declaraciones de voluntad de la Administración Pública están destinadas siempre a modificar la realidad jurídica preexistente. El acto administrativo supondrá crear, modificar, regular o extinguir relaciones jurídicas con carácter administrativo a través del ejercicio de una potestad unilateral preestablecida legalmente. En ese sentido, el acto administrativo otorgará derechos específicos, regulará relaciones jurídicas administrativas o las extinguirá de acuerdo a los alcances de la declaración específica que emita la autoridad administrativa (MARTIN TIRADO, 2009, pág. 130).

Ese efecto del acto administrativo hace necesaria la determinación normativa de los alcances, incidencia y garantías que deben preservarse en pro de los administrados quienes se verán afectados por esta actuación. Vale señalar que, en virtud de este elemento se excluyen de la naturaleza de acto administrativo aquellas actuaciones del procedimiento que producen efectos indirectos en el ámbito externo, tales como informes, dictámenes, entre otros actos de la Administración Pública.

1.4 En una situación concreta

Este elemento permite la distinción entre el acto administrativo y el reglamento; pues mientras el segundo es abstracto y general, el primero tiene efecto sobre una situación determinada y concreta.

Resulta necesario advertir que la concreción, como elemento esencial para configurar el acto administrativo; no supone necesariamente la individualidad del administrado (incidido por el acto); toda vez que existen actos administrativos, cuyos efectos se encuentran dirigidos a un grupo indeterminado de personas y sobre una situación jurídica que no deja de ser concreta (MARTIN TIRADO, 2009, págs. 141-142).

1.5 En el marco del Derecho Público

Los actos administrativos constituyen declaraciones de voluntad de la Administración Pública emitidas dentro de su ámbito de actuación, el cual se encuentra sometido a las normas de Derecho Público. Ello, para determinar cuándo es que nos encontramos ante un acto administrativo; sin embargo y en virtud de la necesidad de que las Administraciones Públicas puedan actuar, en el cumplimiento de sus finalidades públicas, sin su carácter institucional es que se dan manifestaciones excluidas del concepto acto administrativo.

Existen, en virtud de este elemento, actuaciones asumidas por la Administración Pública que al encontrarse revestidas del derecho común deben ser excluidas de la denominación de acto administrativo; y es que la Administración Pública, en dichas circunstancias, no actúa en ejercicio de sus potestades públicas (Por ejemplo, cuando la Administración Pública concerta un contrato con un particular o se somete a arbitraje en el marco de una relación contractual) sino más bien en el marco de una relación jurídica o empresarial a la que se somete (MORÓN URBINA, 2003, págs. 142-143).

ELEMENTOS DE LA DEFINICIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO



2. Clases de acto administrativo

La presente clasificación funge de catálogo diferenciador que resulta importante tener en cuenta dada la implicancia que cada acto administrativo tiene según sus efectos y alcances (MARTIN TIRADO, 2009, págs. 142 – 144).

Hecha la observación inicial, a continuación, presentamos diversas consideraciones para la clasificación:

CLASES DE ACTO ADMINISTRATIVO

TIPOS	CONSIDERACIONES
Actos favorables Actos de gravamen	Los primeros producen derechos e intereses mientras que los segundos imponen sanciones, limitaciones o restricciones al ejercicio a los derechos de los administrados.
Actos resolutorios Actos de trámite	Los primeros son los actos propiamente dichos, las resoluciones administrativas en tanto que los llamados de trámite son los que se producen en el curso de un procedimiento que culminará normalmente con una resolución. Los actos de trámite no tienen vida jurídica propia, sino que se refunden en la resolución que pone fin al procedimiento.

Causan estado en la vía administrativa No lo producen	Constituye un elemento diferenciador central para determinar cuándo un acto podrá ser recurrido en vía contencioso administrativa.
Actos originarios Actos confirmatorios	Actos originarios son los que ponen fin a un procedimiento que se plantea por vez primera en relación con una concreta cuestión y para un caso determinado. Los actos confirmatorios son los que se limitan a reproducir o confirmar otro acto previo dictado sobre el mismo asunto, idénticos sujetos, y con base en iguales pretensiones y argumentos.
Actos simples Actos complejos	Mientras que en uno se requiere una actuación sencilla de la Administración Pública; en los segundos es posible la actuación de una pluralidad de instituciones e incluso sistemas administrativos.
Actos constitutivos Actos declarativos	Son actos constitutivos los que crean derechos y declarativos los que los reconocen.
Actos reglados Actos discrecionales	Los actos administrativos reglados se dictan en el marco de las condiciones del ordenamiento jurídico y sus normas; los discrecionales suponen el ejercicio de potestades por la administración en razón del interés público.

CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

- > Resulta importante advertir y comprender el alcance y contenido de cada uno de los elementos que componen el concepto de acto administrativo; dado que en la práctica son de suma utilidad para diferenciar al acto administrativo de otras manifestaciones de la Administración Pública; tales como el Reglamento, los actos de administración interna o los contratos administrativos.
- > Así, por ejemplo, un Reglamento tiene un efecto erga omnes, se encuentra dirigido a supuestos abstractos, forma parte del ordenamiento y no se agota con el cumplimiento. En ese orden de ideas, distinto resulta el acto administrativo, el mismo que se caracteriza por su efecto particular, carácter concreto y pérdida de vigencia con el solo cumplimiento.
- > Por otro lado, diferenciará al acto administrativo del contrato y de los actos de administración su naturaleza unilateral y el efecto externo a la esfera de la Administración Pública que posee, respectivamente.

II. DE LA VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Concepto de validez y su diferencia con la eficacia

El Artículo 8° de la LPAG define al acto administrativo válido como aquel dictado conforme al ordenamiento jurídico; debiendo considerar para tal fin los requisitos desarrollados por dicha norma.

Resulta importante señalar que la LPAG ha desarrollado los conceptos validez y eficacia de los actos administrativos precisando además sus diferencias. En ese sentido, denomina la validez del acto remitiéndonos directamente a la conformidad del mismo con el ordenamiento jurídico; asimismo, define a la eficacia como el momento a partir del cual el acto administrativo produce sus efectos. Debemos precisar, conforme lo advierte la doctrina, que los conceptos de validez y eficacia desarrollados en la LPAG no necesariamente coinciden con lo consagrado en el Código Civil por lo que el estudio y análisis dogmático de su régimen jurídico, debe realizarse exclusivamente desde la perspectiva de la regulación del Derecho Administrativo (DANÓS ORDÓÑEZ, 2003, pág. 226).

Es decir, la eficacia constituye un estadio del acto administrativo que luego de ser elaborado y emitido surte jurídicamente los efectos para los cuales fue creado; por el contrario, es clara la cita al señalar que la validez supone que el acto cumpla con los requisitos que la norma general establece para su apego al ordenamiento.

2. De la presunción de validez y estabilidad de los actos administrativos

En virtud del Artículo 9° de la LPAG se establece la presunción de validez de los actos administrativos conforme al cual, todo acto administrativo será considerado válido en tanto que su nulidad no sea expresamente declarada en sede administrativa o por autoridad jurisdiccional.

A través de este principio se consagra una presunción iuris tantum (admite prueba en contrario); siendo una garantía para las actuaciones de la Administración Pública en el marco de sus funciones en tutela del interés público. Dado que los cuestionamientos que realicen los administrados deberán ser confirmados por las autoridades administrativas o judiciales competentes para controlar la legalidad de los actos administrativos.

Si no existiera tal principio toda la actividad estatal podría ser cuestionada con la posibilidad de justificar la desobediencia como regla normal en el cumplimiento de los actos administrativos, obstaculizando el cumplimiento de los fines públicos al anteponer el interés individual y privado al bien común, sin atender a la preponderancia que aquellos representan como causa final del Estado (DANÓS ORDÓÑEZ, 2003, págs. 227 y 228).

En concordancia con lo explicado, el Numeral 2 del Artículo 12° de la LPAG establece que solo respecto de los actos administrativos expresamente declarados nulos, ya sea por la propia Administración Pública, en virtud de los recursos que puedan haber interpuesto los interesados o, en base a la potestad de declarar la nulidad de oficio de sus propios actos, o por el Poder Judicial en ejercicio de su poder de control de la legalidad de la actuación administrativa, los particulares y los servidores públicos podrán oponerse o negarse al cumplimiento de estas actuaciones administrativas.

Debemos señalar que dicho principio posee importantes consecuencias (MARTIN TIRADO, 2009, pág. 164):

- i. La declaración administrativa transforma la situación jurídica preexistente de forma inmediata. Es decir basta la fuerza misma de la declaración para que el administrado o particular ejerza el derecho asignado o cumpla con la obligación impuesta;
- ii. La presunción de legalidad implica solamente una estabilidad del acto administrativo hasta que su invalidez sea declarada en propia sede administrativa (en vía de recurso, revocación o nulidad de oficio) o por autoridad jurisdiccional.

3. Requisitos de validez del acto administrativo

De acuerdo al Artículo 3º de la LPAG, son requisitos de validez del acto administrativo:

3.1 Competencia

El presente elemento de validez constituye el marco de acción de toda entidad administrativa prefijando el alcance de sus funciones, potestades y determinando la finalidad pública a la cual se encuentra dirigida. Constituye una garantía para el administrado y un límite a la posible arbitrariedad el que, en virtud del principio de legalidad, la competencia venga predeterminada y establecida por Ley.

La competencia obedece a un grupo de características que la determinan, tal es el caso de:

- i. La materia (que establece el asunto específico sobre el cual actúa cierta Administración Pública habilitándola a usar sus potestades);
- ii. El territorio, en tanto predeterminación de potestades y ejercicio de las potestades a lo largo de nuestro territorio (es necesario considerar los procesos de descentralización y desconcentración que supone una reasignación y traslado de competencias);
- iii. El grado, debiendo considerar que dentro de las entidades cada órgano obedece a un grado de jerarquía que establecerá los ámbitos de competencia así como los alcances de la revisión ejercida por el superior jerárquico respecto de las decisiones asumidas por el órgano de primer grado;
- iv. El tiempo, siendo competente un órgano administrativo u otro en virtud de la aplicación de las disposiciones normativas en un momento determinado;
- y,
- v. La cuantía, que supone una selección del órgano administrativo competente en virtud del monto que se discuta o sobre el cual versará la decisión administrativa.

SOBRE NATURALEZA DE LA COMPETENCIA

- > De acuerdo al Artículo 61º de la LPAG, la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución Política del Perú y en la LPAG, siendo reglamentada por normas administrativas.
- > Según el Artículo 63º de la LPAG, la competencia administrativa tiene carácter inalienable: no se puede renunciar a ella o abstenerse de ejercerla; salvo en el supuesto en que por ley, mediante mandato judicial expreso, se establezca lo contrario. La demora y negligencia en el ejercicio de la competencia así como su no ejercicio constituye falta disciplinaria.

3.2 Objeto o contenido

De acuerdo al Artículo 5º de la LPAG, el objeto o contenido es aquello que toda autoridad administrativa decide, declara o certifica; debiéndose expresar lo mismo de forma clara y precisa con la finalidad de que el administrado, y la propia institución, conozcan y determinen inequívocamente sus efectos jurídicos.

Otro elemento que impone este requisito de validez es la necesaria compatibilidad del contenido con lo dispuesto por el ordenamiento jurídico; suponiendo a su vez una concordancia con la situación de hecho prevista en las normas, lo que implica la necesidad de cumplir con las siguientes características:

- a. **Posibilidad física y jurídica:** El objeto sobre el cual versa el acto administrativo debe encontrarse concordado con nuestro ordenamiento jurídico de allí su habilitación jurídica; toda vez que la Administración Pública deberá guardar pleno cuidado de que el objeto o contenido dispuesto se encuentre adaptado a los márgenes de nuestro ordenamiento.

A su vez, resulta necesario que el objeto o contenido del acto administrativo sea también materializable en la realidad y verse sobre elementos que se encuentren disponibles y existan en la realidad.

- b. **Precisión:** Considerando que el acto administrativo supone un efecto directo sobre los derechos, intereses y obligaciones del administrado corresponde que el alcance y efecto de estas actuaciones administrativas se halle definido de forma indubitable; para que, ya sea en el caso de un derecho, este pueda ser ejercido en las condiciones y el contenido conferido; o ya en el caso de obligaciones y sanciones, estas puedan ser cumplidas en su integridad.
- c. **No obscuridad:** La claridad y coherencia en el contenido del acto administrativo; permitirá un reconocimiento adecuado de las razones por las cuales la Administración Pública asume la decisión emitida. Resulta necesario que la Administración Pública utilice un lenguaje claro y coherente para poder ser entendida.
- d. **Debe comprender las cuestiones surgidas de la motivación:** El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por éstos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que la Administración Pública otorgue la posibilidad de exponer su posición al administrado y, en su caso, aporten las pruebas a su favor.

3.3 Finalidad pública

Todo acto administrativo debe encontrarse dirigido a cumplir con una finalidad pública establecida en la esfera de su competencia y que a través de sus potestades, la entidad debe lograr. Sin embargo, la transgresión de este concepto ha significado que muchos funcionarios y administraciones desnaturalizaran el uso de sus facultades y competencias; implicando que la función pública se direccionara al cumplimiento de intereses privados. Es por ello, conforme se advierte en doctrina, que la importancia de este elemento de validez radica en que prohíbe la desviación de poder.

La LPAG precisa que no se puede habilitar, al funcionario o autoridad encargado de la resolución de un procedimiento, a perseguir mediante el acto administrativo, aún encubiertamente, alguna finalidad sea personal, de la propia autoridad, a favor de un tercero u otra finalidad pública distinta de la prevista en la ley. La importancia capital

de esta disposición implica que todo acto realizado en desviación de la finalidad que le asigna la ley estará viciado de nulidad.

3.4 Procedimiento regular

El acto administrativo tiene un elemento específico de validez, seguir el procedimiento administrativo específico previsto para su generación. Ello se condice con la naturaleza del procedimiento administrativo; el mismo que tiene por finalidad y objeto conseguir la generación y emisión del acto administrativo.

Esta finalidad del procedimiento concuerda con su definición, pues, conforme al Artículo 29º de la LPAG, el procedimiento administrativo es “el conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados”.

Debiéndose necesariamente distinguir, en virtud de los principios que rigen el procedimiento tales como eficacia, celeridad e informalismo, entre las formalidades esenciales, que no pueden ser descartadas del procedimiento, y aquellas que no lo son.

3.5 Motivación

Conforme el Numeral 4 del Artículo 3º de la LPAG, el acto administrativo debe encontrarse debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento.

Asimismo, el Artículo 6º de la LPAG establece la forma en que debe encontrarse desarrollada la motivación; así, el Numeral 1 del referido artículo señala que debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

Es decir, el acto administrativo debe establecer las consideraciones fácticas, jurídicas y técnicas, cuando corresponda, que sustentan la decisión del órgano administrativo respecto de los efectos que cause el acto administrativo.

La motivación, conforme el Numeral 2 del artículo en mención, permite la posibilidad de que la Administración Pública funde su motivación mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente; siempre que sean identificados de modo certero en el acto administrativo y que, por ello, constituyan parte integrante del respectivo acto.

Circunstancia común en el caso de actos administrativos de alto contenido técnico, donde existen documentos de esa naturaleza que la Administración Pública toma en cuenta para la decisión final.

Resulta interesante destacar que el Numeral 3 del Artículo 6º de la LPAG establece una lista de supuestos que no pueden considerarse motivación; así se dispone que no sean admisibles como tal, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para un caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

En contraparte el artículo bajo análisis, establece finalmente aquellos actos administrativos que no precisan de motivación, como una excepción a la regla general,

tales como decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento, dado que se dan con la finalidad de impulsar el procedimiento para lograr efectivamente sus objetivos; cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica a terceros; y, cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

Se debe precisar que, en relación a la motivación existe un desarrollo jurisprudencial importante desde el Tribunal Constitucional, en adelante TC, (Al respecto véase el Informe Jurídico N° 009-2013-JUS/DGDOJ); así, a través de la Sentencia recaída en el Expediente N° 03891-2011-PA/TC, se ha señalado por ejemplo que:

La motivación, que debe encontrarse contenida en las decisiones de la Administración Pública, debe referirse, considerar y valorar los hechos del caso en concreto; asimismo, debe comprender las normas que fueron aplicadas para emitir el acto administrativo, explicando la interpretación y el razonamiento realizado.

La motivación permite a la Administración Pública poner en evidencia que su actuación no resulta arbitraria, sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho (Fuentes y principios).

El derecho a la debida motivación de las resoluciones importa pues que la Administración Pública exprese las razones o justificaciones objetivas que la lleva a tomar una determinada decisión.

Asimismo, el TC en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00728-2008-HC/TC ha desarrollado una serie de supuestos vinculados a la motivación:

**INEXISTENCIA
DE MOTIVACIÓN
O MOTIVACIÓN
APARENTE**

- No se dan las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.

**MOTIVACIÓN
SUSTANCIALMENTE
INCONGRUENTE**

- Las decisión emitida no puede hallarse sustentada en el desarrollo de elementos y razones que supongan una modificación o alteración del contenido de las pretensiones, hechos y razones solicitadas y presentadas por los administrados; o, una desviación de la función administrativa, expresada a través de las razones consideradas.

ELEMENTOS DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO



EJEMPLO ELEMENTOS DE VALIDEZ

- > Si una entidad de la Administración Pública emite un acto administrativo de gravamen (que impone una sanción); debemos verificar que el mismo cumpla con los elementos de validez necesarios, siendo pertinente formularnos las siguientes preguntas:

Competencia: ¿Quién emitió el acto? ¿Tenía las facultades fijadas previamente a través de una norma?

Procedimiento Regular: ¿Se han cumplido con todas las etapas esenciales del procedimiento? ¿Se ha permitido participar al administrado? ¿Se ha notificado correctamente?

Objeto o contenido: ¿Lo dispuesto por la Administración Pública es posible ejecutarse, tanto legal como fácticamente? ¿Cuál es el alcance del acto administrativo? ¿Es claro?

Motivación: ¿Se puede identificar claramente las razones de hecho y de derecho por las cuales la Administración Pública emitió el acto?

Finalidad Pública: ¿La Administración Pública está cumpliendo la finalidad por la que fue creada?

4. De la nulidad de los actos administrativos

4.1 Nulidad planteada por el administrado

La LPAG establece dos caminos para la declaratoria de nulidad de los actos administrativos; así por un lado, dispone de forma genérica que la nulidad solicitada por el administrado, en ejercicio de su derecho de contradicción, se debe realizar a través de los recursos impugnativos facultados por la ley (véase recursos desarrollados por el Título III, Capítulo II de la LPAG).



Vale aclarar en este extremo que la nulidad solo puede ser planteada en el marco de un recurso administrativo habilitado por ley; no constituyendo por sí misma un recurso impugnativo.

En ese sentido, es necesario precisar que corresponde al administrado plantear la nulidad a través del recurso de apelación toda vez que el superior jerárquico, realiza la revisión que corresponde, respecto del acto que emitiera el órgano inferior. Sin embargo, en los casos donde no existe superior jerárquico, al ser presentado el recurso ante el mismo órgano que dictó el acto administrativo, se genera una atenuación del sentido de la nulidad, al ser revisada por el propio órgano emisor.

4.2 Nulidad de oficio

De acuerdo al Artículo 202º de la LPAG y considerando las causales de nulidad señaladas expresamente por el Artículo 10º de la LPAG, la Autoridad Administrativa puede declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público.

La norma impone en la Administración Pública el cumplimiento del plazo de un año para la declaratoria de nulidad de sus propios actos; el mismo que es contabilizado a partir de la fecha en que hayan quedado firmes.

Es importante señalar en este extremo que la LPAG ha considerado el supuesto en que la Administración Pública no declarara la nulidad del acto dentro del período de un año preestablecido; circunstancia que habilita a la Administración Pública, en pro del interés público y la legalidad, a recurrir al Poder Judicial a través de un proceso de lesividad hasta por un plazo de dos años con la finalidad de lograr la declaratoria de nulidad ya no en sede administrativa, encontrándose dicha vía inhabilitada por vencimiento del plazo, sino a través de órgano jurisdiccional.

Finalmente, debe señalarse que 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. Solo procederá demandar su nulidad, ante el Poder Judicial vía el 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.

4.3 Órgano encargado de plantear la nulidad

En virtud del Artículo 11º de la LPAG se establece el procedimiento para la atención del pedido de nulidad; señalando que esta será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Es necesario recordar que no todos los órganos de la

Administración Pública se encuentran supeditados a jerarquía, por lo que en dicho supuesto la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad.

En este extremo es importante señalar que la declaratoria de nulidad debe además disponer todo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad administrativa que corresponde ser asumida por el funcionario u órgano emisor del acto administrativo inválido.

4.4 Efectos de la declaración de nulidad

La declaración de nulidad tiene, por regla general, efectos declarativo y retroactivo a la fecha del acto administrativo; regla general que se ve exceptuada cuando, existan de por medio derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso la norma señala que el efecto de la declaratoria de nulidad operará a futuro.

El efecto de la nulidad sobre el acto administrativo, es la falta de obligatoriedad en su cumplimiento desde su emisión; así, los administrados ya no estarán obligados a su observancia y los funcionarios públicos deberán oponerse a la ejecución del acto, fundando y motivando su negativa.

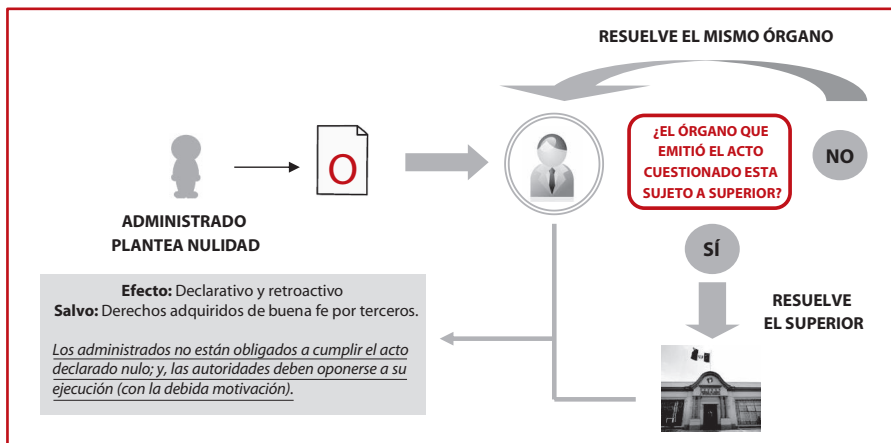
Un problema regulado por la LPAG, Numeral 3 del Artículo 12º, es cuando el acto viciado ya se hubiera consumado o resulta imposible retrotraer sus efectos; situación en la cual la norma dispone dos efectos: por un lado, la posible indemnización del afectado y, por otro, la irremediable responsabilidad administrativa de quien emitiera el acto administrativo.

4.5 Alcances de la nulidad

La nulidad puede ser declarada de forma parcial o total. Cuando es declarada de forma parcial esta no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia; ni impide la producción de efectos para los cuales no obstante el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.

Por otro lado, se debe advertir que la nulidad de un acto solo implica la de las sucesivas actuaciones administrativas cuando estén vinculados a él. Constituye este un límite al efecto que la declaratoria de nulidad pudiera tener respecto de otros actos administrativos. Asimismo, debemos señalar que aún declarada la nulidad, resulta posible conservar aquellas actuaciones o trámites cuyo contenido hubiere permanecido igual de no haberse producido el vicio.

NULIDAD – COMPETENCIAS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS



5. Conservación del acto administrativo

Conforme al Artículo 14º de la LPAG existen vicios no trascendentes en cuanto a los elementos de validez del acto administrativo por lo que en dichos supuestos prevalecerá la conservación del acto administrativo; lo que, desde luego, le permitirá a la Administración Pública (desde la entidad emisora) su enmienda.

Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, según la LPAG, los siguientes:

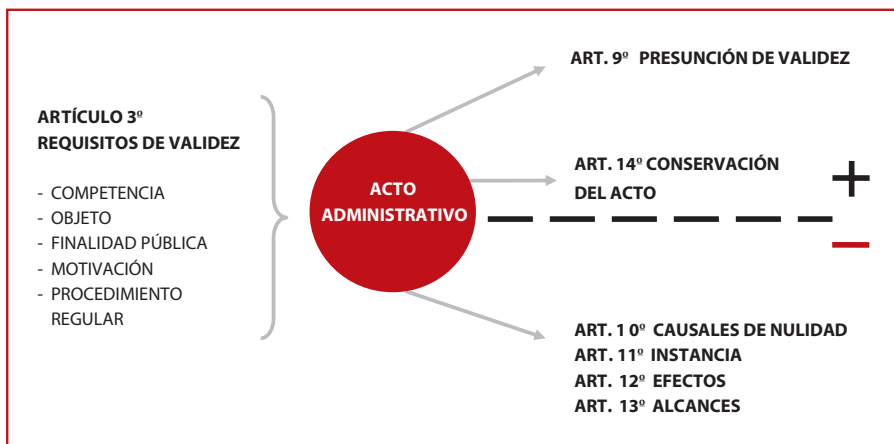
- El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación;
- El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial;
- El acto emitido con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, considerando como tales aquellas cuya realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes, o cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado;
- Cuando se concluya indudablemente 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.

Asimismo, resulta necesario precisar en este extremo, que la conservación del acto administrativo y la posibilidad de enmienda por parte de la autoridad administrativa, no enervan que el funcionario que emitió el acto viciado sea responsable administrativamente; salvo que la enmienda que se dictara fuera por propia iniciativa de la Administración Pública, es decir sin pedido de parte, y se realice antes de su ejecución.

Una última regla impuesta por nuestra LPAG, en el marco de la conservación de los actos administrativos, es la establecida en el Artículo 15º referida a la independencia de los vicios del acto administrativo; y es que es necesario distinguir aquellos vicios

incurridos ya sea en la ejecución como en la notificación de los actos administrativos, de aquellos vicios referidos a su validez, en tanto resultan independientes.

**ACTO ADMINISTRATIVO:
Validez, Nulidad y Conservación del Acto.**



III. DE LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Concepto de eficacia

El Capítulo III del Título I de la LPAG (Artículos 16º al 28º) establece una serie de consideraciones en torno a la eficacia de los actos administrativos; imponiendo como regla general que el acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos; lo que supone la observancia de los requisitos y el procedimiento establecido por las normas especiales y por la norma general que se viene desarrollando.

Excepcionalmente, el acto administrativo poseerá un momento distinto de eficacia; y es que en una lógica garantista pro administrado, cuando éste último resulta beneficiado por el acto administrativo emitido es que se entenderá la eficacia desde la emisión del acto administrativo; salvo que el propio acto establezca algo diferente.

Resulta necesario reiterar la diferencia de los conceptos de eficacia y validez del acto administrativo. Por lo que podemos decir que existen actos inválidos, pero, sin embargo, eficaces en virtud de la presunción de validez que la LPAG dispone en su Artículo 9º. Un acto viciado, hasta tanto no se anule, produce sus efectos, es o puede ser un acto eficaz, pese a que intrínsecamente sea un acto inválido, ilegítimo. Por el contrario, existen actos válidos, pero que son transitoriamente ineficaces por mediar las circunstancias explicadas en el epígrafe anterior. Las principales manifestaciones de la eficacia del acto son su ejecutividad y la posibilidad de su realización de oficio por la Administración Pública (MARTÍN MATEO, 2004, pág. 256).

2. Manifestaciones de la eficacia: ejecutividad y ejecutoriedad

2.1 Ejecutividad

La ejecutividad supone el carácter obligatorio del propio acto administrativo y por ende la imposición de conductas frente a terceros. Este elemento viene acompañado de la presunción de validez del acto, entendiéndolo siempre emitido acorde a nuestro ordenamiento; por lo que la Administración Pública podría proceder a su realización incluso en contra de la voluntad de sus destinatarios (en virtud de la ejecutoriedad, características que desarrollaremos en el siguiente apartado). Este concepto supone, en buena cuenta, que un acto de la Administración Pública, una vez completado, es susceptible de producir las consecuencias que le son propias (MARTÍN MATEO, 2004, pág. 256).

Concepto que forma parte de la Autotutela declarativa, la que se debe entender como el poder de la Administración Pública de modificar unilateralmente las situaciones jurídicas sobre las que actúan. En virtud de esta potestad, se afirma que todos los actos administrativos son ejecutivos, esto es, obligan al inmediato cumplimiento, aunque el afectado discrepe sobre su legalidad. Por ello, se dice que el acto administrativo goza de una presunción de legalidad que la hace de cumplimiento necesario sin obtener sentencia judicial declarativa favorable a la Administración Pública.

Esta característica concedida por la eficacia permite que los actos administrativos por el solo hecho de ser comunicados posean la condición de ejecutables; obligando al administrado a cumplir con sus alcances; no pudiendo suspenderse sus efectos salvo por las circunstancias que la norma señala en lo referido a la presunción de validez.

2.2 Ejecutoriedad

La ejecutoriedad a diferencia de la ejecutividad supone que el acto administrativo, ejecutivo, contenga una obligación de dar, hacer o no hacer impuesta al administrado; por lo que debemos decir, conforme lo advierte la doctrina, que todos los actos administrativos son ejecutivos pero solo algunos serán ejecutorios. La diferencia antes señalada resulta relevante dado que solo los actos ejecutorios habilitarán a la Administración Pública el recurrir y disponer de los medios de ejecución forzosa que la LPAG le permite (MARTIN TIRADO, 2009, pág. 166).

Resulta necesario, asimismo, señalar que la ejecutoriedad supone una acción de oficio en tanto la Administración Pública impone en la realidad conductas derivadas del contenido del acto administrativo (MARTÍN MATEO, 2004, págs. 255-259).

Asimismo, a este concepto le es aplicable la autotutela ejecutiva y es que aparte de eximirse a la Administración Pública de la carga de obtener una 'sentencia ejecutiva', se le faculta para el uso directo de su propia coacción, sin recabar la tutela judicial para ello. Surge como correlato de la potestad de autotutela de la Administración Pública, si esta puede tutelar por sí misma sus situaciones jurídicas, regulándolas según un régimen de Derecho Público, también puede ejecutarlas, desde un régimen especial distinto al de los privados. Si la ejecutividad se manifiesta en una declaración o un acto que tiene carácter obligatorio, la ejecutoriedad supone la concreción del cumplimiento a través del uso de coacción frente a terceros (MARTIN TIRADO, 2009, pág. 165).

La ejecutoriedad del acto administrativo se encuentra regulada por el Artículo 192º de la LPAG reconociendo dicha característica en los actos administrativos salvo que exista disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley.

La ejecutoriedad de un acto administrativo puede perderse, siempre que no exista norma expresa en contrario cuando se dan los siguientes supuestos desarrollados por el Artículo 193º de la LPAG:

- i) Por suspensión provisional conforme a ley;
- ii) Cuando transcurridos cinco años de adquirida firmeza, la administración no ha iniciado los actos que le competen para ejecutarlos; y,
- iii) Cuando se cumpla la condición resolutive a que estaban sujetos de acuerdo a ley.

Advertidas las causales, el administrado podrá oponerse al inicio de la ejecución del acto administrativo por pérdida de su ejecutoriedad; ello según la LPAG debe ser resuelto de modo irrecurrible en sede administrativa por la autoridad inmediata superior, de existir, previo informe legal sobre la materia.

¿CUÁL ES LA DIFERENCIA ENTRE EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD? (*)

EJECUTIVIDAD: Alude al común atributo de todo acto administrativo de ser eficaz, vinculante o exigible.

EJECUTORIEDAD: Especial manifestación de la eficacia; por la que, cuando se imponen deberes y restricciones a los particulares, pueden ser realizados aún contra su voluntad por los órganos de la Administración Pública.

EJEMPLO: Una municipalidad emite un acto administrativo a través del cual ordena demoler a una empresa constructora un edificio por no cumplir con las normas técnicas de la materia. Al momento de emitirse el acto administrativo, este goza de ejecutividad que supone el cumplimiento libre del administrado. Si este no cumple, la Administración Pública, en virtud de la ejecutoriedad, tiene las herramientas para hacer cumplir de manera forzosa al administrado.

(*) Al respecto véase el Informe Legal N° 31-2012-JUS/DNAJ.

2.3 De la ejecución forzosa

El Artículo 194º de la LPAG establece una serie de exigencias que cumplidas habilitan a la Administración Pública para proceder a la ejecución forzosa de actos administrativos a través de sus propios órganos competentes, o de la Policía Nacional del Perú. Exigencias tales como:

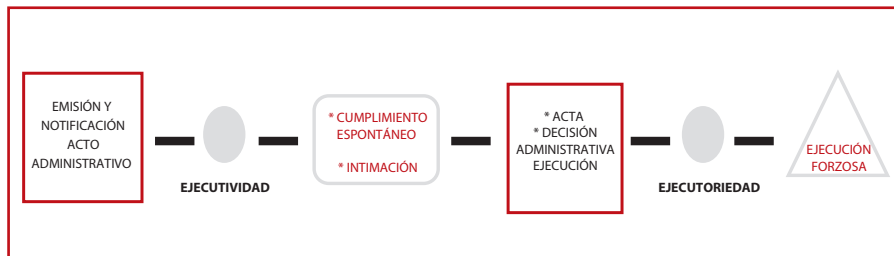
- a. Que se trate de una obligación de dar, hacer o no hacer, establecida a favor de la entidad;
- b. Que la prestación sea determinada por escrito de modo claro e íntegro;
- c. Que tal obligación derive del ejercicio de una atribución de imperio de la entidad o provenga de una relación de derecho público sostenida con la entidad;
- d. Que se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable;
- e. Que no se trate de acto administrativo que la Constitución Política del Perú o la ley exijan la intervención del Poder Judicial para su ejecución.

En el marco de la ejecución administrativa, se obliga a la Administración Pública que la decisión asumida sea notificada al administrado antes de iniciarse dicho procedimiento administrativo. La autoridad puede notificar el inicio de la ejecución sucesivamente a la notificación del acto ejecutado, siempre que se facilite al administrado cumplir espontáneamente la prestación a su cargo.

Finalmente, debemos señalar que la LPAG habilita a la Administración Pública, en su Artículo 196º, la utilización de los siguientes medios de ejecución forzosa, los cuales encuentran como principal límite la razonabilidad, la proporcionalidad y el pleno respeto de los Derechos Fundamentales:

- a. Ejecución coactiva;
- b. Ejecución subsidiaria;
- c. Multa coercitiva;
- d. Compulsión sobre las personas.

FLUJOGRAMA: EJECUTIVIDAD/EJECUTORIEDAD/EJECUCIÓN FORZOSA



2.4 De la suspensión de la ejecución

El Artículo 216° de la LPAG establece claramente como regla general que la interposición de cualquier recurso administrativo por parte del administrado – salvo en los casos en que la norma legal establezca algo distinto – no suspende la ejecución del acto impugnado; ello en virtud de las características propias del acto administrativo y de las reglas de validez y presunción de validez que se establece en la norma general.

Sin embargo, el artículo en mención permite a la autoridad administrativa, competente para resolver el recurso, suspender de oficio o a petición de parte la ejecución del acto recurrido; siempre que se den las siguientes circunstancias:

- Posible perjuicio de imposible o difícil reparación;
- Apreciación objetiva de la existencia de vicio de nulidad trascendente.

La decisión que asuma la autoridad administrativa supone una previa ponderación suficientemente razonada entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que causa al recurrente la eficacia inmediata del acto recurrido. Pudiendo disponerse y adoptarse las medidas que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o los derechos de terceros, así como la eficacia de la resolución impugnada.

Finalmente, debemos precisar que la suspensión posee carácter temporal; manteniéndose durante el trámite del recurso administrativo o el correspondiente proceso contencioso-administrativo, salvo que la autoridad administrativa o judicial disponga lo contrario si se modifican las condiciones bajo las cuales se decidió.

3. Clases de eficacia

3.1 Eficacia anticipada

El acto administrativo en determinadas circunstancias puede tener efecto retroactivo, lo cual se traduce en la generación de efectos de manera anticipada. El establecimiento de estas circunstancias se basa en particular en presupuestos de protección a derechos de los administrados, no obstante que importantes sectores de la doctrina consideran que la regla general, basada en la seguridad jurídica, es la irretroactividad de los actos administrativos.

En ese orden de ideas, el ordenamiento jurídico establece que podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando produzcan efectos favorables a la persona interesada, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y esta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.

Asimismo, tienen eficacia anticipada los actos que se dicten en enmienda y los que contengan una declaratoria de nulidad. Un acto se dicta en enmienda cuando el efecto a conseguir es corregir o subsanar un defecto no sustancial, es decir, cuando éste último no genera nulidad, a fin de obtener su conservación. Evidentemente, la enmienda debe surtir efecto desde la emisión del acto enmendado.

Por otro lado, y como se ha indicado líneas arriba, el acto nulo es tal desde su emisión, salvo evidentes consideraciones de posible afectación de derechos adquiridos de buena fe por parte de terceros.

Finalmente, y no obstante no estar señalados de manera expresa en el Artículo 17º de la LPAG, debemos señalar que también tienen efectos retroactivos los llamados actos rectificatorios, es decir, aquellos que pretenden corregir errores materiales o aritméticos que existen en un acto determinado de fecha anterior. Dicha rectificación puede darse en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial del contenido del acto ni el sentido de la decisión.

3.2 Eficacia diferida

Los actos administrativos también pueden poseer eficacia diferida, es decir aquella que se da cuando a pesar de ya haberse emitido el acto administrativo, o inclusive notificado, este no produce efectos inmediatos; dado que los mismos se encuentran sujetos al cumplimiento de ciertas condiciones.

Son supuestos de eficacia diferida los siguientes (MARTIN TIRADO, 2009, pág. 165):

Cuando el acto administrativo se encuentra sujeto a las condiciones conforme al Artículo 2º de la LPAG; es decir su eficacia se halla sujeta a condición, término o modo; aspectos que deberán cumplirse para que el efecto cobre sus efectos.

- a. Suspensión provisional del acto administrativo, bajo las condiciones que la LPAG establece en su Artículo 216º, y que genera la pérdida de efectividad y ejecutoriedad, cuando en realidad implica que dichas condiciones se encuentran pendientes mientras dure la suspensión.
- b. Las resoluciones emitidas en un proceso sancionador son ejecutivas únicamente cuando ponga fin a la vía administrativa, ello sin perjuicio de las medidas cautelares que puedan obtenerse en el eventual proceso contencioso administrativo que se promueva.

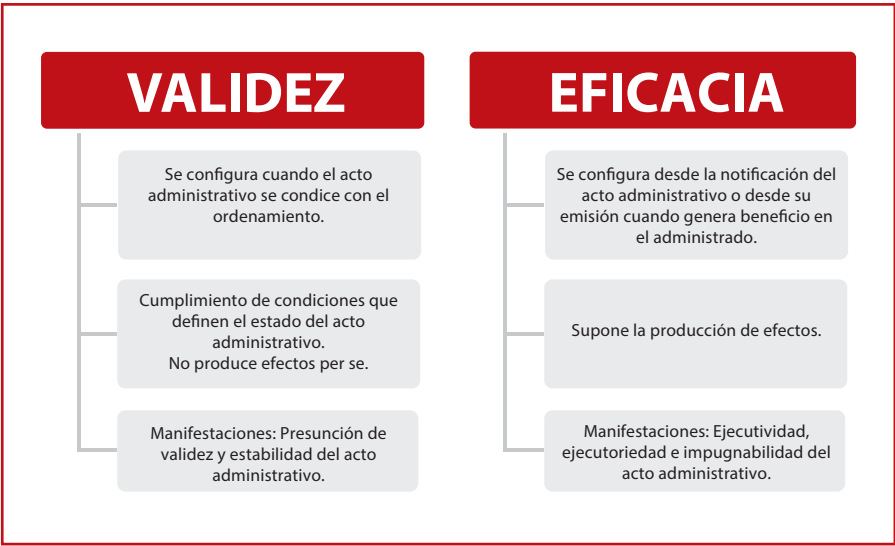
EJEMPLOS:

EFICACIA ANTICIPADA: Podemos ver en los casos de licencias y permisos, así como en las inscripciones registrales, cuyos efectos se retrotraen a la fecha de presentación de la solicitud.

EFICACIA DIFERIDA: La tarifa constituye un caso en el que si bien el acto administrativo ha sido emitido y notificado, este cobra efectos meses después; siendo aplicable para el nuevo periodo tarifario.

Teniendo en cuenta lo desarrollado hasta este punto sobre la eficacia y validez, se puede resumir lo abordado en el siguiente gráfico:

**CUADRO COMPARATIVO
VALIDEZ Y EFICACIA**



IV. NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. De la notificación: naturaleza y principios

1.1 Naturaleza y función

La notificación es el acto a través del cual se pone en conocimiento del interesado el contenido de un acto administrativo. Asimismo, existe un régimen de notificación aplicable a diversos actos de la administración, tales como criterios, emplazamientos y otros. En principio, todo acto que pueda afectar al administrado debe serle notificado, incluso los actos administrativos de mero trámite.

La función fundamental de la notificación es brindar eficacia al acto administrativo, al permitir que este pueda ser de conocimiento de aquella persona que va a ser afectada por la resolución. Asimismo, permite que el administrado pueda realizar las acciones conducentes a la ejecución y/o cumplimiento del acto – cuando este le favorece – así como permite que pueda interponer los recursos que considere adecuados iniciar.

1.2 De la obligación de notificar como garantía del derecho al debido proceso

El TC como máximo intérprete de la Constitución se ha referido al debido proceso, el cual ha sido ampliamente desarrollado en la “Guía sobre la aplicación del Principio - Derecho del Debido Proceso en los procedimientos administrativos” (MINJUS, 2013), reconociendo la importancia de la notificación y su clara vinculación al derecho de defensa.

Así, el derecho a un debido proceso en sede administrativa, según el TC, debe ser entendido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir, que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso sea este administrativo o jurisdiccional debe respetar el debido proceso legal (Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 8495-2006-PA/TC, Fundamento 31).

Existe pues una protección que debe comprenderse integral a favor de los derechos e intereses de los administrados, cuando la Administración Pública actúa pudiendo causarles un efecto perjudicial. El presente fundamento resulta relevante pues entiende que el Debido Proceso, como garantía vinculante en todo proceso seguido ante un órgano jurisdiccional, es extrapolable a la esfera administrativa imponiendo un marco de obligaciones que la Administración Pública debe respetar.

Asimismo, la sentencia señala que “el debido proceso administrativo” supone, en toda circunstancia, el respeto por parte de la Administración Pública de todos aquellos principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada y a los que se refiere el Artículo 139° de la Constitución del Estado (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.)(Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 8495-2006-PA/TC, Fundamento 32).

Así pues, el derecho al debido proceso (o debido procedimiento, en sede administrativa) constituye un límite aplicable a las actuaciones que la Administración Pública realiza respecto de los administrados; suponiendo, por ejemplo, que el administrado deba conocer plenamente la materia y los efectos de las decisiones administrativas asumidas, toda vez que tienen efecto directo sobre sus derechos, pudiendo el administrado

oponerse a la Administración Pública y sus decisiones a través de los medios que la ley le permite.

Conforme lo expresa el TC, resulta necesario señalar que el derecho al debido proceso no solo es aplicado en el ámbito jurisdiccional, sino que se extiende al procedimiento administrativo vinculando a cualquier órgano del Estado.

Sin embargo, si bien el derecho al debido proceso en sede administrativa supone el grupo de garantías contenidas en el mismo; este deberá adecuarse a las particularidades de la Administración Pública y del ejercicio de su función administrativa. Tal es el caso, por ejemplo, de la pluralidad de instancias, que resulta una garantía relevante del proceso judicial más no forma parte, conforme al TC, del derecho al debido procedimiento administrativo; en tanto derecho tutelizable estrictamente en el seno del proceso judicial (Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 606-2004-PA/TC, Fundamento 6).

Es en esa línea, que el TC ha incorporado dentro de su ámbito de protección el derecho de ser notificado, ya que solo mediante la notificación de la resolución administrativa el actor podía tomar conocimiento exacto de la motivación que tuvo la Administración Pública a fin de ejercer su derecho de defensa (Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 5658-2006-PA/TC, Fundamento 24). Es decir, el derecho de defensa, como garantía que comprende el debido procedimiento, se encuentra directamente relacionado con una adecuada y oportuna notificación de las decisiones administrativas emitidas.

Garantía que cobra mayor sentido en el marco de procedimientos sancionadores; conforme lo señala el TC, los actos administrativos deben tener como requisito la notificación con la finalidad que el administrado tenga la posibilidad de conocer su contenido, más aún en el caso que se apliquen sanciones o que se limiten los derechos del ciudadano; incumplir este requisito vulnera el derecho de defensa (Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 01709-2011-AA/TC, Fundamento 4).

Resulta necesario, a su vez, precisar que la notificación debe cuidar las formas preestablecidas por la LPAG (forma y oportunidad señaladas en los Artículos 20° y 21° de la LPAG); en ese sentido, el TC entiende que su inobservancia constituye también una vulneración de la garantía al debido proceso así como una clara afectación a la facultad de contradicción y al derecho de defensa que asiste a todo ciudadano (Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 01741-2005-AA/TC, Fundamento 8).

Por otro lado, el TC resume las dos consideraciones que se deben observar en líneas generales por la Administración Pública para una notificación debida, en virtud de la reiterada jurisprudencia emitida por el mismo; así:

- a) **El lugar**, donde debe realizarse la notificación; y,
- b) **La forma**, en que dicha notificación debe efectuarse.

Sin duda, esta salvedad reviste de especial relevancia, por cuanto de una debida notificación –entendida como aquella ajustada a lo dispuesto en las normas aplicables al caso–, el administrado podrá ver garantizado su derecho al debido procedimiento administrativo, especialmente en lo que respecta al derecho de defensa, pudiendo, de

este modo, tomar conocimiento de los actos administrativos en su contra e impugnarlos de manera oportuna (Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 2095-2005-PA/TC, Fundamento 6).

Finalmente, en cuanto a los deberes del administrado, el TC considera esencial que en virtud del Artículo 21° de la LPAG, corresponda a este la carga de comunicar de modo expreso, cierto e indubitable, su nuevo domicilio a la Administración Pública, a fin de recibir las notificaciones en el referido domicilio. (Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 1848-2008-AA/TC, Fundamento 7).

1.3 De lo establecido por la LPAG

La notificación es, por regla general, el vehículo concretizador de eficacia de los actos administrativos; por dicha razón es que el Artículo 18° de la LPAG impone a la Administración Pública la obligación de notificar, disponiendo las formalidades que esta debe seguir. En ese sentido, se puede afirmar que es responsabilidad de toda entidad practicar la notificación de oficio y hacerse cargo de su debido diligenciamiento.

Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de esta obligación las entidades tienen, en el caso de notificaciones personales, la posibilidad de notificar a través de servicios de mensajería especialmente contratados para el efecto. En supuestos donde la notificación debiera realizarse en zonas alejadas; es posible que la Administración Pública recurra al aparato estatal y practique las respectivas notificaciones a través de prefectos, subprefectos y subalternos.

1.4 Principios del Derecho que rigen el acto de notificar

La notificación se encuentra regida por los siguientes principios (BENAVENTE, 2004, pág. 40):

A. Principio de comunicación

Este principio incide en la importancia de la notificación como medio de comunicación formal entre la Administración Pública y el administrado. Reconociendo que a través de la notificación y el diligenciamiento de la misma se deja constancia formal de la debida comunicación al administrado, y por ende la puesta en conocimiento de los alcances del acto administrativo que le atañe.

Comunicación que se preserva y se encuentra intrínsecamente vinculada al avance del procedimiento y la habilitación de decisiones que el administrado podrá tomar así como garantías y derechos que el mismo podrá oponer.

B. Principio de economía

Dicho principio incide sobre los medios que se utilizan para generar los actos procesales de comunicación buscando su rapidez, que supone economía de tiempo; su facilidad de diligenciar y probar, generando una economía de esfuerzos; y, que signifiquen un costo ya sea inexistente o accesible, garantizando una economía de gastos.

Este criterio ha generado desde la Administración Pública una adaptación de los avances tecnológicos a los procedimientos administrativos, tal es el caso de la posibilidad de notificación de decisiones administrativas por medios electrónicos que ahorran costos y tiempo.

C. Principio de solemnidad

El presente principio establece el deber de cumplimiento de cada uno de los requisitos instaurados por la ley para que la notificación cobre efectivamente sus efectos. Resulta importante además que la notificación, que será puesta en conocimiento del administrado, determine clara y específicamente los alcances y las consecuencias que posee el acto administrativo que se comunica.

La solemnidad debe encontrarse graduada por los principios y especial naturaleza del procedimiento administrativo que imponen una cuota de informalismo pro administrado. Una clara muestra de ello se encuentra desarrollada en el caso de actos administrativos que se hallan exentos de notificación, donde la finalidad es la eficacia del procedimiento.

D. Principio de publicidad

La función pública debe ser ejercida con transparencia y predictibilidad permitiendo a la ciudadanía en general el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella. Para el cumplimiento de dicha finalidad, se estableció como principio general la publicidad de los actos administrativos, a través de mecanismos como son la notificación y la publicación.

Principio de directa incidencia en la naturaleza de la notificación, lo cual contribuye al desarrollo de institucionalidad y a una predictibilidad por parte de los administrados en relación a la Administración Pública.

2. Modalidades de notificación

La LPAG contempla tres formas de notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 20º, que deben ser aplicadas en orden de prelación; lo que no impide que la Administración Pública pueda utilizar más de una de forma complementaria siempre que no desnaturalice el orden establecido.

En ese sentido, la Administración Pública se encuentra impedida, bajo sanción de nulidad, de suplir alguna modalidad con otra.

La LPAG ha establecido el siguiente orden de prelación:



2.1 Notificación personal

El Artículo 21º de la LPAG dispone que este tipo de notificación debe ser realizada en el domicilio del administrado, el cual deberá ser determinado a través de las siguientes opciones:

- a. El domicilio consignado en el expediente; o,
- b. El domicilio consignado por el administrado en procedimiento análogo ante un órgano administrativo de la misma entidad dentro del último año.

En caso no se pudiera determinar el domicilio, la Administración Pública debe recurrir a la dirección señalada en el Documento Nacional de Identidad (DNI). Si con dicha dirección, resulta que la notificación no puede realizarse podrá entonces publicarse el acto administrativo, en aplicación subsidiaria de dicho medio de notificación.

2.2 Notificación a pluralidad de interesados

El Artículo 22º de la LPAG establece dos reglas de publicación de actos administrativos que se encuentran dirigidos a una pluralidad de administrados. Así en su primer numeral, señala el supuesto en que varios administrados actúan independientemente sin una misma representación; debiéndose entonces notificar el acto a cada uno de ellos personalmente. Si designaran un domicilio común, se harán llegar todas las notificaciones a la dirección indicada.

Supuesto distinto supone el caso de más de diez (10) administrados, con derecho común, que plantearan una solicitud para todos; en dicho caso la Administración Pública deberá notificar a quien encabeza el escrito inicial, indicándole ponga en conocimiento de sus cointerésados de la decisión asumida.

EJEMPLO 1:

CASO INDECOPI (Lineamientos para el procedimiento de notificación - DIRECTIVA N° 001-2003/TRI-INDECOPI)

El Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual plasmó un procedimiento de notificación de actos administrativos: documento que buscó instruir a los órganos funcionales del INDECOPI respecto de las consideraciones a tomar en cuenta al momento de notificar los actos administrativos que emiten regularmente.

La Directiva resulta de interés pues establece con claridad la lista de actos administrativos que deben ser considerados al momento de aplicar las reglas de notificación (tales como citatorios, emplazamientos, requerimientos de información o documentación, resoluciones administrativas u otros actos administrativos análogos); estableciendo cuáles deben ser excluidos al no calzar en dicha naturaleza (tales como cartas u oficios dirigidos a entidades públicas o privadas o personas naturales y que tienen como fin brindar información o absolver consultas).

La Directiva materia de comentario desarrolla las formas de notificación que la norma general (LPAG) ha establecido en el Artículo 20°; es decir, ya sea personal, mediante medios alternativos solicitados expresamente por el administrado y/o a través de publicación.

En cada caso la Directiva desarrolla supuestos prácticos que permitan al funcionario actuar ante ciertas circunstancias ya sea un supuesto en que la persona que se encuentra en el domicilio se niega a recibir la notificación y cuando la notificación que rechaza contiene una obligación susceptible de ejecución forzosa; o, el supuesto en el que no se encontrara el administrado o persona capaz para recibir la notificación y la notificación no recibida contiene una obligación susceptible de ejecución forzosa.

Por otro lado, la Directiva establece el contenido de las cédulas de notificación, así como de las publicaciones; encargando a los Secretarios Técnicos y Jefes de Oficina velar por el cumplimiento de la misma.

EJEMPLO 2:

CASO CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (Procedimiento para la notificación de actos administrativos derivados de la aplicación del Reglamento de Infracciones y Sanciones - DIRECTIVA N° 007-2004-CG/S).

La Contraloría General de la República ha establecido un procedimiento para la notificación de actos administrativos derivados de la aplicación del Reglamento de Infracciones y Sanciones; documento que busca proporcionar el marco normativo suficiente que sirva de garantía de un debido procedimiento administrativo, así como evitar incurrir en nulidades derivadas de notificaciones defectuosas. Asimismo, en el procedimiento se establecen las definiciones, instrucciones, procedimientos y formatos para la notificación de los actos administrativos; que permitan uniformidad de criterios en el procedimiento administrativo.

Lo interesante de la presente Directiva es que no solo resulta de obligatorio cumplimiento por los órganos de la Contraloría que la Directiva señala, sino también respecto de las personas naturales o jurídicas que por encargo de la Contraloría realicen la notificación de los actos administrativos que regula la Directiva.

En primer lugar, la Directiva desarrolla un glosario que responde a los siguientes conceptos: Notificación, desarrollando el caso de las notificaciones personales en los supuestos de aceptación y negativa de la misma; Cédula de Notificación; Cargo de Notificación; Acta de notificación; Aviso de notificación; Notificación a través de Publicación; y, Contenido de las notificaciones.

La presente Directiva posee además un grupo de anexos en los que se hallan plasmados los formatos tales como Cargo de notificación, documentos a ser consignados en Formato de Cargo de Notificación dependiendo del caso concreto y un Formato de Aviso para la Notificación de Actos Administrativos.

EJEMPLO 3:

CASO MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN DE MIRAFLORES (Directivas para la Notificación de Actos Administrativos - RESOLUCIÓN DE ALCALDÍA N° 295-2013-MDSJM-A)

Es posible que gobiernos locales, como el caso de San Juan de Miraflores, establezcan a través de Resoluciones de Alcaldía, las Directivas para la Notificación de Actos Administrativos (en este caso también tributarios desde la Gerencia de Rentas de la Municipalidad); iniciativa que cobra vital importancia si consideramos que los Gobiernos Locales ejercen un grupo considerable de potestades y atienden varios procedimientos administrativos, conforme es de verse en el TUPA de cada municipalidad.

La Directiva aprobada a través de la Resolución de Alcaldía N° 295-2013-MDSJM-A tiene por finalidad recoger los lineamientos y formalidades establecidas en el ordenamiento legal vigente para la notificación de los actos administrativos y/o tributarios emitidos por la Municipalidad; con la finalidad de dotar de celeridad, transparencia y legalidad a los procedimientos administrativos, buscando además una mejora del procedimiento de notificaciones garantizando su efectividad.

La presente Directiva fija, inicialmente, las consideraciones respecto de actos administrativos en materia tributaria desarrollando conceptos como domicilio, notificación personal, notificación por cedulón y notificación mediante publicación. Asimismo, establece las disposiciones a tomarse en cuenta respecto de actos administrativos no tributarios fijando domicilio y tipos de notificación.

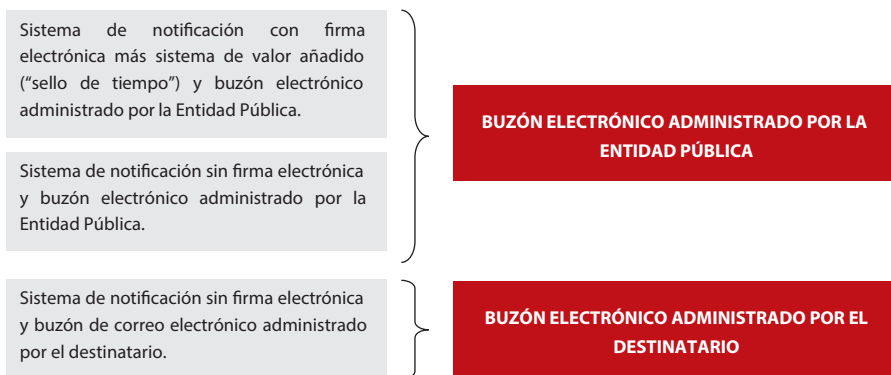
Por otro lado, establece el contenido mínimo que el cargo de notificación debe tener, considerando los requisitos de la LPAG; así como formatos ante las distintas circunstancias que pudieran acontecer.

2.3 Notificación a través de medios alternativos: Notificación electrónica

Existen dos elementos centrales a considerar en este tipo de notificación: por un lado, el administrado deberá solicitar expresamente la aplicación de una u otra forma de notificación bajo las vías permitidas; y, por otro, que puedan ser utilizadas por la Administración Pública; el Artículo 20.1.2 de la LPAG establece una lista abierta de posibilidades ya sea telegrama, correo certificado, telefax o cualquier otro medio (incluyéndose como ya viene siendo practicado, el uso de correo electrónico, entre otras formas de notificación vía electrónica).

Resulta fundamental incorporar la notificación electrónica en el procedimiento administrativo dada su directa incidencia en la celeridad y efectividad del mismo; suponiendo una reducción considerable de tiempos y costos en favor del administrado y de la propia Administración Pública, como una clara expresión del Principio de Economía Procesal. Sin embargo, resulta importante recordar que un elemento al que no debe renunciarse, a pesar de la incorporación de medios tecnológicos más rápidos de comunicación, es que el medio seleccionado permita comprobar fehacientemente su acuse de recibo y quién lo recibe.

Al respecto debemos decir que se han planteado hasta tres sistemas de implementación, respecto de la presente modalidad (Sistemas y cuadro tomados del Informe Legal N° 35-2012-JUS-DNAJ).



EJEMPLO:

CASO OSIPTEL
(Notificación vía correo electrónico - RESOLUCIÓN DE CONSEJO
DIRECTIVO N° 145-2013-CD/OSIPTEL)

A través de la antes mencionada Resolución de Consejo Directivo el OSIPTEL aprobó el Reglamento de Notificación de Actos Administrativos Vía Correo Electrónico. El citado reglamento tiene por ámbito de aplicación todas las unidades orgánicas del OSIPTEL que tramiten procedimientos administrativos y todo administrado involucrado en un procedimiento administrativo que haya autorizado ser notificado vía correo electrónico.

Todos los procedimientos pueden ser atendidos, en cuanto a la notificación de actos bajo esta modalidad, siempre que no existan normas especiales que establezcan modalidad distinta de notificación que no pueda ser sustituida.

El presente reglamento establece disposiciones de autorización tanto para personas naturales como jurídicas; un régimen de responsabilidad del administrado; un horario de notificación electrónica, elemento sumamente relevante para la predictibilidad de la notificación a favor del administrado; un plazo para la notificación electrónica; así como la determinación de responsables para la notificación de esta modalidad en el OSIPTEL.

2.4 Régimen de publicación de los actos administrativos

La LPAG permite la procedencia, conforme a lo establecido en su Artículo 23º, de esta forma de notificación a través de dos vías, en el siguiente orden:

En vía principal: Se encuentra dirigido a administrados y/o interesados que, en virtud de la materia de alcance general, no pueden ser determinados en cuanto a número y que no han sido apersonados al proceso y no tienen domicilio conocido.

En vía subsidiaria a otras modalidad: Cuando la materia resulta particular, siempre que la ley lo exija; o cuando la administración se halle ante las siguientes circunstancias evidenciables e imputables al administrado:

- a. Se ignora el domicilio a pesar de indagación, por lo que resulta imposible practicar otra forma distinta a la publicación, y;
- b. Cuando se hubiese practicado las otras modalidades sin resultado; casos en los que el administrado ha desaparecido, consignó dirección equivocada o se halle en el extranjero sin dejar representante legal, pese a requerimiento vía Consulado.

2.5 De la notificación de actos administrativos en el extranjero

Este régimen resulta aplicable tanto a personas naturales como jurídicas que se encuentran en el extranjero, pero deben ser notificadas con un acto administrativo emitido en el Perú (Artículo 23.1.2 de la LPAG) no importando la nacionalidad extranjera que posean solo que se hallen domiciliados fuera del Perú (Al respecto, véase la CONSULTA JURÍDICA N° 006-2014-JUS/DGDOJ).

En tal sentido, las referidas personas deben ser consideradas como administrado, bajo la definición del Artículo 51º de la LPAG, que establece como administrado a aquel que posea derechos o intereses legítimos que puedan ser afectados por la decisión a adoptarse; más aún en el caso de imputaciones por infracción administrativa (Por ejemplo: en el supuesto de agentes económicos, nacionales o extranjeros, imputados por la comisión de conductas anticompetitivas con efecto en nuestro territorio).

En estos casos, antes de hacer uso de la notificación por publicación en vía subsidiaria, para el administrado que vive en el extranjero, se necesita que previamente se le requiera señale y/o nombre, mediante vía consular, un representante legal en el Perú, con la finalidad de dirigir a este último las notificaciones en el Perú.

En el supuesto que el administrado domiciliado en el extranjero no señale un representante legal en el Perú, pese al requerimiento válidamente efectuado, recién, la autoridad administrativa podrá realizar la publicación antes anotada en el territorio peruano —a través del Diario Oficial y uno de mayor circulación nacional—, constituyéndose dicha publicación en una notificación del acto administrativo plenamente válida para el ordenamiento jurídico peruano.

Finalmente, cabe precisar que la utilización de la vía consular solo será necesaria para efectos de requerir al administrado que señale un representante legal en el Perú. En tal sentido, no será necesario que se realice dicho requerimiento por cada acto administrativo que se emita durante el trámite del procedimiento, dado que la finalidad buscada por la norma se entiende cumplida con la realización de un solo requerimiento. Por lo tanto, los sucesivos actos administrativos podrán ser notificados mediante publicación, conforme a la normativa.

3. Dispensa de la notificación

El Artículo 19º de la LPAG establece un régimen de excepción a la obligación de notificar por parte de la Administración Pública contenida en el Artículo 18º; disponiéndose, en primer lugar, que aquellos actos emitidos en presencia de los administrados quedan exentos de notificación; debiéndose celebrar la formalidad de elaborar un acta en donde conste dicha actuación procedimental y conste la asistencia del administrado.

Asimismo, la norma establece un segundo supuesto exento de notificación, cuando el administrado tomara conocimiento del acto respectivo a través de su acceso directo y espontáneo al expediente, recabando una copia del mismo y dejando constancia de dicha situación en el expediente.

El presente régimen de excepción responde plenamente a la naturaleza del procedimiento administrativo que se halla inspirado en los principios de celeridad y eficacia.

4. Procedimiento General de Notificación

4.1 Contenido y plazo de la notificación

De acuerdo a lo establecido por el Artículo 24º de la LPAG, toda notificación debe contener los siguientes elementos:

- a. El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación.
- b. La identificación del procedimiento dentro del cual haya sido dictado.
- c. La autoridad e institución de la cual procede el acto y su dirección.
- d. La fecha de vigencia del acto notificado, y con la mención de si agotare la vía administrativa.
- e. Cuando se trate de una publicación dirigida a terceros, se agregará, además, cualquier otra información que pueda ser importante para proteger sus intereses y derechos.
- f. La expresión de los recursos que proceden, el órgano ante el cual deben presentarse los recursos y el plazo para interponerlos.

Resulta importante reiterar la importancia de la notificación, más aún si en virtud del numeral segundo del Artículo 24º de la LPAG es claro en señalar que si en base a información errónea, contenida en la notificación, el administrado practica algún acto procedimental que sea rechazado por la entidad, el tiempo transcurrido no será tomado en cuenta para determinar el vencimiento de los plazos que correspondan.

Lo antes expuesto supone una adecuada respuesta a las situaciones de inducción en error al administrado; el contenido que las notificaciones debe estar consignado de la forma más clara y en atención a un pleno conocimiento de los efectos y acciones a tomar, lo que supone una obligación permanente del funcionario por conocer los procedimientos y características de estas actuaciones administrativas.

MODELO DE ESQUEMA DE NOTIFICACIÓN

- I) Contenido del acto administrativo (Parte considerativa – motivación + parte dispositiva – efecto y alcance);
- II) Señalar Procedimiento (Administrativo General / Sancionador / Trilateral);
- III) Entidad emisora: Organismo, órgano y funcionario;
- IV) Fecha de vigencia;
- V) El acto agota o no la vía administrativa;
- VI) En caso de terceros: Información relevante para hacer el seguimiento necesario respecto del procedimiento que se siga luego de emitido el acto;
- VII) ¿Qué debe hacer el administrado con el acto? ¿A través de que recurso puede recurrirlo? ¿Cuál es el plazo?

4.2 Término de la distancia

De acuerdo a la LPAG la Administración Pública tiene el plazo de hasta cinco (5) días para realizar la notificación contado desde la expedición del acto por notificar. En este extremo resulta fundamental considerar que en virtud del Artículo 135° de la LPAG al cómputo de los plazos establecidos en el procedimiento administrativo, se agrega el término de la distancia previsto entre el lugar de domicilio del administrado dentro del territorio nacional y el lugar de la unidad de recepción más cercana a aquél facultado para llevar a cabo la respectiva actuación.

La presente disposición busca ser una respuesta al problema que puede constituir la distancia debido a la extensión territorial de nuestro país y la dificultad en la remisión de los actos administrativos. En virtud de ello resulta necesario, a fin de preservar los derechos de los administrados que se encuentran en zonas alejadas o de difícil acceso, agregar un plazo adicional que cubra la demora en la remisión y efectivo recibo del acto materia de notificación.

4.3 Vigencia de las notificaciones

El Artículo 25° de la LPAG establece una serie de disposiciones respecto de cuándo es que surtirán efecto las notificaciones, en virtud de la modalidad utilizada; así se ha establecido que en el caso de las notificaciones personales surtirá efecto el día que hubieren sido realizadas. Para el caso de notificaciones cursadas a través de correo certificado, oficio, correos electrónicos y análogos, el día en que conste haber sido recibidos.

En el caso de notificaciones a través de publicación, se asume el efecto a partir del día de la última publicación en el Diario Oficial. Finalmente cuando por disposición legal expresa, un acto administrativo deba ser notificado personalmente al administrado y publicado para resguardar derechos o intereses legítimos de terceros no apersonados o indeterminados, el acto producirá efectos a partir de la última notificación.

4.4 Notificaciones defectuosas y su saneamiento

Es posible que la Administración Pública al momento de realizar las notificaciones omita el cumplimiento de alguna formalidad y/o requisito que el ordenamiento jurídico establezca; ante dicho supuesto nuestra LPAG establece la posibilidad de subsanación de omisiones a través de una nueva disposición que haga efectiva la notificación pero de forma correcta, sin perjuicio del administrado.

Resulta necesario señalar que ante notificaciones cuestionadas por los administrados, la Administración Pública debe verificar si resulta estimable o no, ya sea para proceder con la subsanación o entender que la notificación fue realizada correctamente; operando, en ese supuesto, todos los efectos del acto administrativo desde la notificación.

El Artículo 27º de la LPAG establece un Régimen de Saneamiento de notificaciones defectuosas preponderantemente a favor de la eficacia del acto administrativo; así, señala en su numeral primero que la notificación defectuosa, por omisión de alguno de los requisitos de contenido establecidos en el Artículo 24º, surte efectos legales a partir de la fecha en que el administrado manifiesta haberla recibido, salvo prueba en contrario.

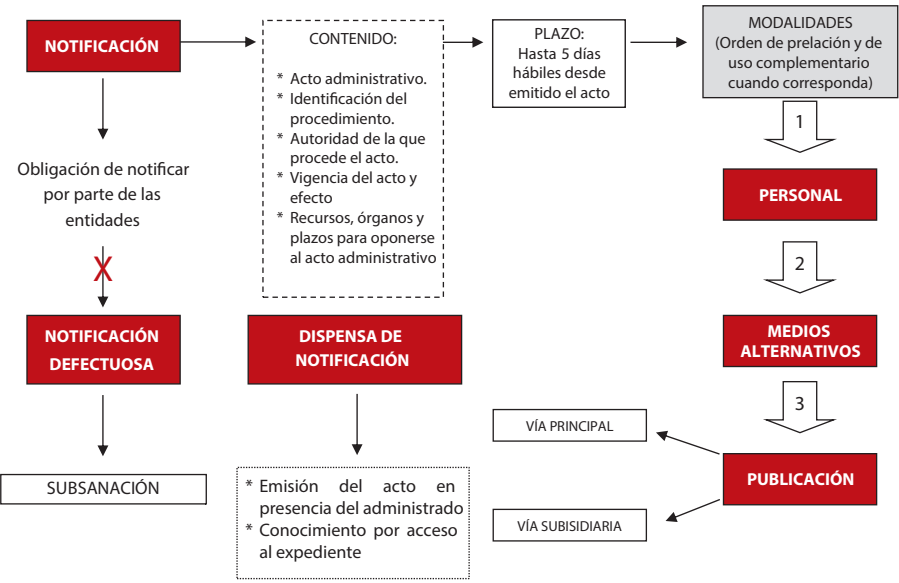
Asimismo, el Numeral 2 del Artículo 27º de la LPAG establece una convalidación tácita por parte del administrado, respecto de la notificación defectuosa; al realizar estas actuaciones procedimentales que hagan suponer a la Administración Pública que conoció del contenido y alcance del acto administrativo que se le notificara. Resulta también una prueba de convalidación la interposición del recurso que corresponda al acto administrativo notificado de forma defectuosa.

Finalmente, se debe señalar en cuanto a las notificaciones y el silencio administrativo, que el Artículo 188º de la LPAG es claro al establecer que los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo positivo quedan automáticamente aprobados en los términos en que fueron solicitados si transcurrido el plazo establecido o máximo, considerando incluso el plazo de cinco (5) días adicionales para notificar, la entidad no hubiere notificado el pronunciamiento respectivo.

ANEXO 1

FLUOGRAMA PARA EL PROCEDIMIENTO DE NOTIFICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

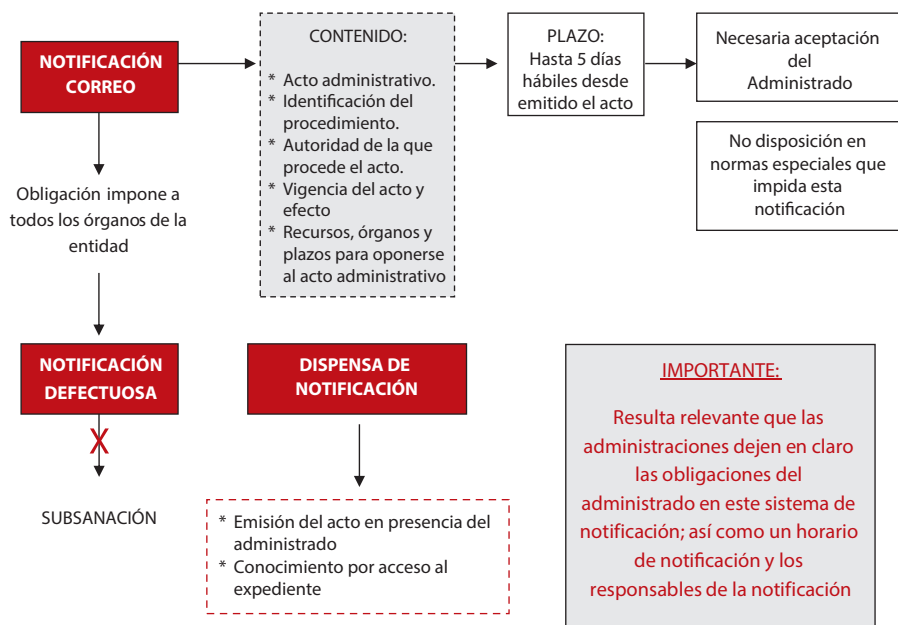
¿CÓMO NOTIFICAR?



ANEXO 2

FLUJOGRAMA PARA EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS EN LA NOTIFICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

¿CÓMO NOTIFICAR?



ANEXO 3

GUÍA SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE NOTIFICACIÓN EN 20 PREGUNTAS

1. ¿Cuál es el plazo que las entidades tienen para notificar?

El plazo es de, a más tardar, cinco (05) días hábiles; contados a partir de la expedición del acto que se notifique.

2. ¿Y si el administrado se encuentra en provincia?

Debe considerarse dentro de los plazos el término de la distancia fijado para cada ciudad del país. (Véase RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N° 1325-CME-PJ).

3. ¿Qué actos no resulta necesario notificar?

A. Aquellos que hayan sido emitidos en presencia del administrado.

FORMALIDAD: Es necesario que exista un acta de esta situación procedimental donde conste la asistencia del administrado.

B. Aquellos que el administrado tomó conocimiento mediante el acceso a su expediente.

FORMALIDAD: El administrado deberá recabar una copia, debiéndose dejar constancia de ello en el expediente.

4. ¿Qué modalidades pueden utilizar las entidades para notificar un acto administrativo?

Debemos recordar que las modalidades deben seguirse en el orden establecido, no pudiendo suplirse una con otra. Sin embargo, si resulta posible acudir complementariamente a unas u otras para garantizar una notificación eficaz.

Las modalidades son:

A. Notificación personal

B. A través de medios alternativos

C. Por publicación

5. ¿Se puede notificar al administrado a una dirección electrónica?

Sí, se pueden realizar notificaciones electrónicas. Sin embargo, es necesario que se den dos condiciones:

i) La primera de ellas es que la dirección electrónica debe constar en el expediente;

ii) La segunda supone que el administrado haya dado su autorización expresa para ello.

NOTA: Para este caso no resulta aplicable el orden de prelación señalado en la pregunta anterior.

RECOMENDACIÓN: Resulta importante que las entidades de la Administración Pública puedan establecer a través de normas internas (Directivas o Lineamientos) las condiciones en las que se dará este tipo de notificación así como los órganos encargados de la supervisión.

6. ¿Dónde debo realizar la notificación personal?

Esta se debe hacer en el domicilio del administrado que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante el órgano administrativo en otro procedimiento análogo en la propia entidad dentro del último año.

7. ¿Qué sucede si el administrado no ha indicado un domicilio o el que dio no existe?

Se deberá verificar en la RENIEC la dirección que figura en el Documento Nacional de Identidad (DNI) del administrado.

8. ¿Y qué ocurre si aún con la Dirección no es posible ubicar al administrado?

Se podrá, subsidiariamente, usar la publicación siempre que se presenten estos dos supuestos:

- A.** Se ignora la dirección exacta del administrado, pese a la indagación realizada y es impracticable cualquier otra modalidad de notificación preferente (por ejemplo, no se pueden usar medios alternativos pues se desconocen los datos del administrado).
- B.** Cuando se intentó con otra modalidad y no resultó; ya sea porque la persona está no habida, el domicilio que señaló es equivocado o se encuentra en el extranjero, y en este último caso no se nombró representante, pese a habérsele requerido a través del Consulado respectivo.

9. ¿Qué información debemos consignar en el acto de notificación personal?

En ese acto, una vez entregada la copia del acto notificado, se deberá consignar lo siguiente:

- A.** Fecha y hora en que se efectúa la notificación.
- B.** Nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia.

10. ¿Qué pasa si la persona se niega a firmar o recibir copia del acto notificado?

Se deberá dejar constancia de ello en el acta, teniéndose por bien notificado.

FORMALIDAD: En este supuesto es importante dejar constancia en la notificación las características del lugar donde se notificó.

11. ¿Y si no se encuentra en el domicilio al mismo administrado?

La notificación se podrá realizar a su representante legal; y si este no se encontrara podrá realizarse con la persona que se encuentre en dicho domicilio, dejándose constancia de su nombre, documento de identidad y de su relación con el administrado.

12. Si no se encuentra a nadie en el domicilio, ¿Qué se debe hacer?

El notificador, debe dejar constancia de ello en el acta y colocar un aviso en dicho domicilio indicando la nueva fecha en la que se realizará la notificación.

13. ¿Qué sucede en caso se regrese al domicilio y tampoco pudiera entregar directamente la notificación en esa nueva fecha?

En esta ocasión se deberá dejar debajo de la puerta un acta conjuntamente con la notificación; copia de los cuales, serán incorporados en el expediente.

14. ¿Qué sucede si la entidad se encuentra en la situación de la pregunta 11, pero la persona que se halla en el domicilio es menor de edad?

Es necesario que en este supuesto se opte por la respuesta a la pregunta 12; la que podría ir acompañada de una indicación verbal dependiendo de la edad del menor, dejando constancia de ello en el acta.

15. ¿Cómo debe realizarse la notificación a un administrado que se encuentra en el extranjero?

Se inicia con una solicitud a través del Consulado para que el administrado que se encuentre en el extranjero señale un representante en nuestro territorio. Al hacerlo, se deberán dirigir todas las notificaciones al representante que designe entendiéndose válidas las mismas. Si no respondiera se recurrirá en vía subsidiaria a la publicación, conforme lo indicado en la respuesta a la pregunta 8.

16. ¿Cuándo se debe recurrir a la modalidad de notificación por publicación de forma o en vía principal?

Se utiliza cuando las entidades deben notificar actos administrativos que fijan disposiciones de carácter general; o actos administrativos que interesan a un número indeterminado de administrados; los que no forman parte del procedimiento y no tienen domicilio conocido.

17. ¿Cómo se notifica un acto administrativo que interesa a una pluralidad de interesados que sí se encuentran determinados?

Si son varios sus destinatarios, el acto se notifica personalmente a todos, salvo que todos ellos tengan un representante o fijen un domicilio común para notificar; situación en la que se notificará pero en la dirección única.

18. ¿Qué sucede si la entidad debe notificar a un grupo de personas que han planteado una sola solicitud con derecho común?

Si son más de diez personas, la notificación deberá hacerla con quien encabeza el escrito inicial, indicándole que transmita la decisión al resto del grupo.

19. ¿Qué debe contener la notificación?

La notificación debe contener lo siguiente:

- A)** El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación;
- B)** La identificación del procedimiento dentro del cual haya sido dictado;
- C)** La autoridad e institución de la cual procede el acto y su dirección;
- D)** La fecha de vigencia del acto notificado, y con la mención de si agotare la vía administrativa;
- E)** Cuando se trate de una publicación dirigida a terceros, se agregará además cualquier otra información que pueda ser importante para proteger sus intereses y derechos;
- F)** La expresión de los recursos que proceden, el órgano ante el cual deben presentarse los recursos y el plazo para interponerlos.

20. ¿Qué sucedería si se ha consignado información errónea en la notificación?

Si en base a esa información el administrado practicara algún acto procedimental y este es rechazado por la entidad; el tiempo transcurrido no será tomado en cuenta para determinar el vencimiento de los plazos que correspondan.

BIBLIOGRAFÍA

BENAVENTE CHORRES, Hesbert, “La notificación como condición de eficacia de los actos administrativos. Con especial referencia al derecho administrativo peruano”. En: Opinión Jurídica, Universidad de Medellín, vol. 8, núm. 15, enero-junio, 2009, págs. 29-44.

DANÓS ORDÓNEZ, Jorge, “Régimen de la Nulidad de los Actos Administrativos en la Nueva Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo General”, en: Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General, Segunda Parte, Ara Editores, Lima, 2003, págs. 220-268.

DANÓS ORDÓNEZ, Jorge, “¿Constituye el acto administrativo fuente del derecho en el ordenamiento jurídico peruano?”, en: Revista de Derecho Administrativo: Procedimiento Administrativo, Círculo de Derecho Administrativo, Lima, 2010, págs. 21-37.

MARTÍN TIRADO, Richard, “Del régimen jurídico de los actos administrativos”, en: Sobre la Ley de Procedimiento Administrativo General, UPC, Lima, 2009, págs. 127-171.

MARTÍN MATEO, Ramón, “El Derecho Administrativo”, en: Manual de Derecho Administrativo, Editorial Aranzadi, Navarra, 2004, págs. 227-271.

MINISTERIO DE JUSTICIA DEL PERÚ, “Guía sobre la aplicación del Principio- Derecho del Debido Proceso en los procedimientos administrativos”, Lima, 2013.

MORÓN URBINA, Juan Carlos, “El Nuevo Régimen de los Actos Administrativos en la Ley N° 27444”, en: Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General, Segunda Parte, Ara Editores, Lima, 2003, págs. 131-172.

INFORMES Y DOCUMENTOS – MINJUS (Disponibles en: www.minjus.gob.pe)

Consulta Jurídica N° 006-2014-JUS/DGDOJ. – Notificación de actos administrativos a personas en el extranjero.

Informe Jurídico N° 009-2013-JUS/DGDOJ.- Suspensión de procedimiento.

Informe Legal N° 31-2012-JUS DNAJ.- Ejecución de obligaciones.

Informe Legal N° 35-2012-JUS-DNAJ.- Procedimiento de notificación por correo electrónico.

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres gráficos de
LITHO & ARTE SAC
Jr. Iquique N° 046 - Breña
Mayo de 2014

© Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

**Dirección General de Desarrollo
y Ordenamiento Jurídico**

**Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos**

www.minjus.gob.pe
spij.minjus.gob.pe



UNIDAD III: NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

- **La Nulidad de los Actos Administrativos Autor: Ricardo Salazar Chávez**

La Nulidad de los Actos Administrativos

Ricardo Salazar Chávez

2014

Nulidad del Acto Administrativo

(reglas de invalidez de los actos
administrativos)

Nulidad del Acto Administrativo

Precisión Conceptual

- La Ley 27444 utiliza la expresión Nulidad del Acto Administrativo, pero no en todos los casos la solución es la nulidad, sino que existen otras soluciones como la anulabilidad y la conservación del acto.
- Por ello es preferible utilizar la expresión Invalidez del acto Administrativo.

Nulidad de los Actos Administrativos

- Existen cuatro figuras sobre la materia:
 - Inexistencia del Acto
 - Nulidad de Pleno Derecho
 - Anulabilidad
 - Conservación del Acto.



Esquema del Procedimiento Administrativo
(para Acto Administrativo)

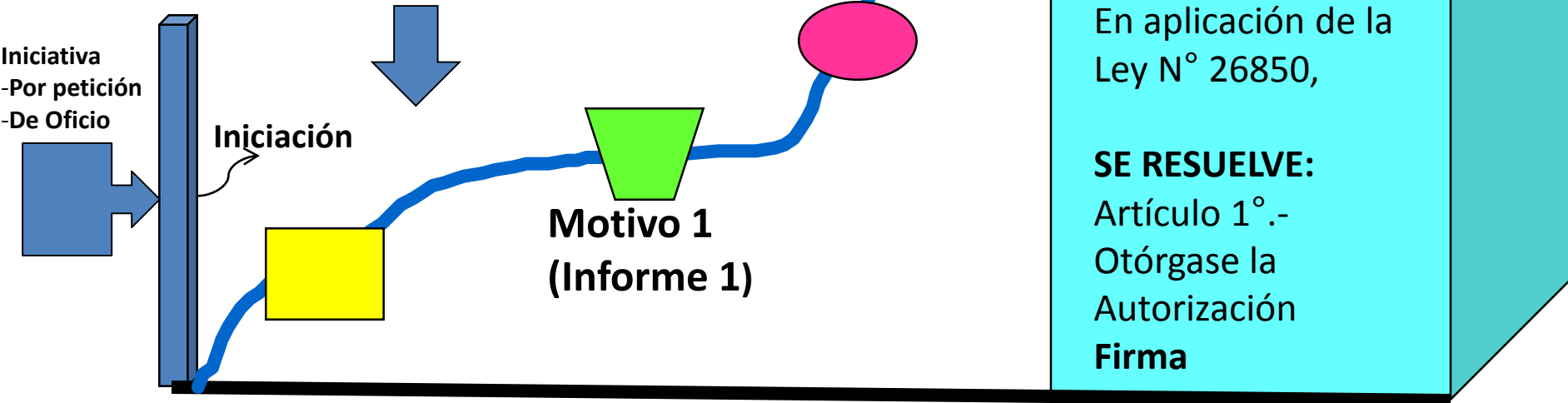
**Acto
Administrativo**

Actuaciones

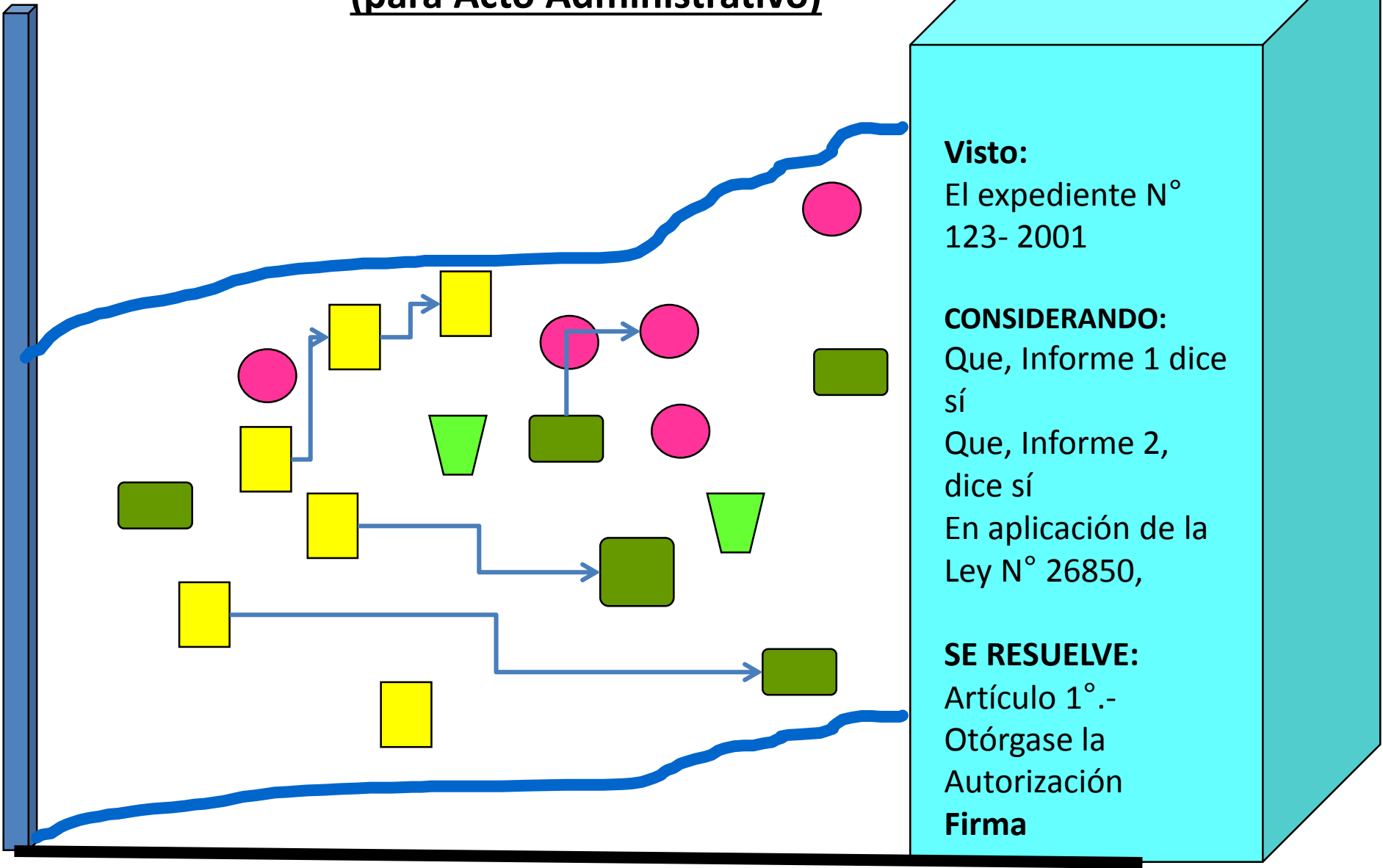
Clases:

- Actuaciones de trámite
- Actuaciones que configuran motivo

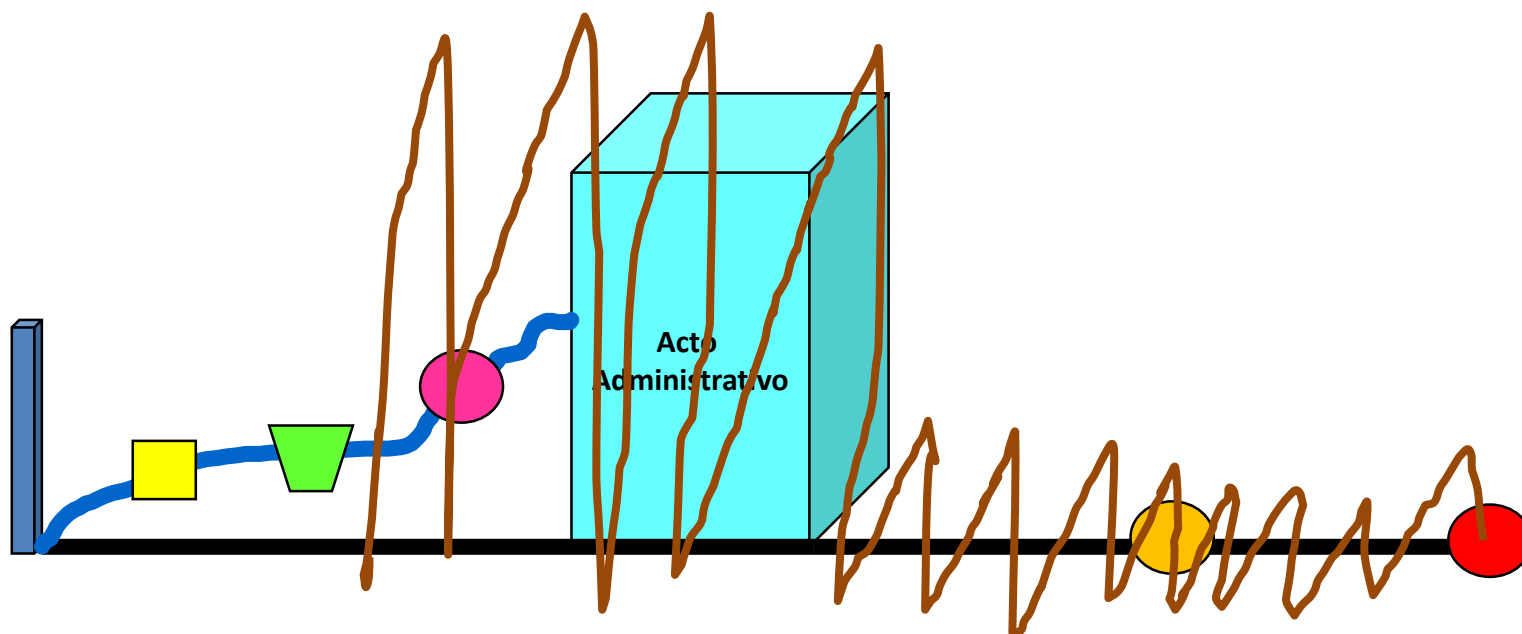
Iniciativa
- Por petición
- De Oficio



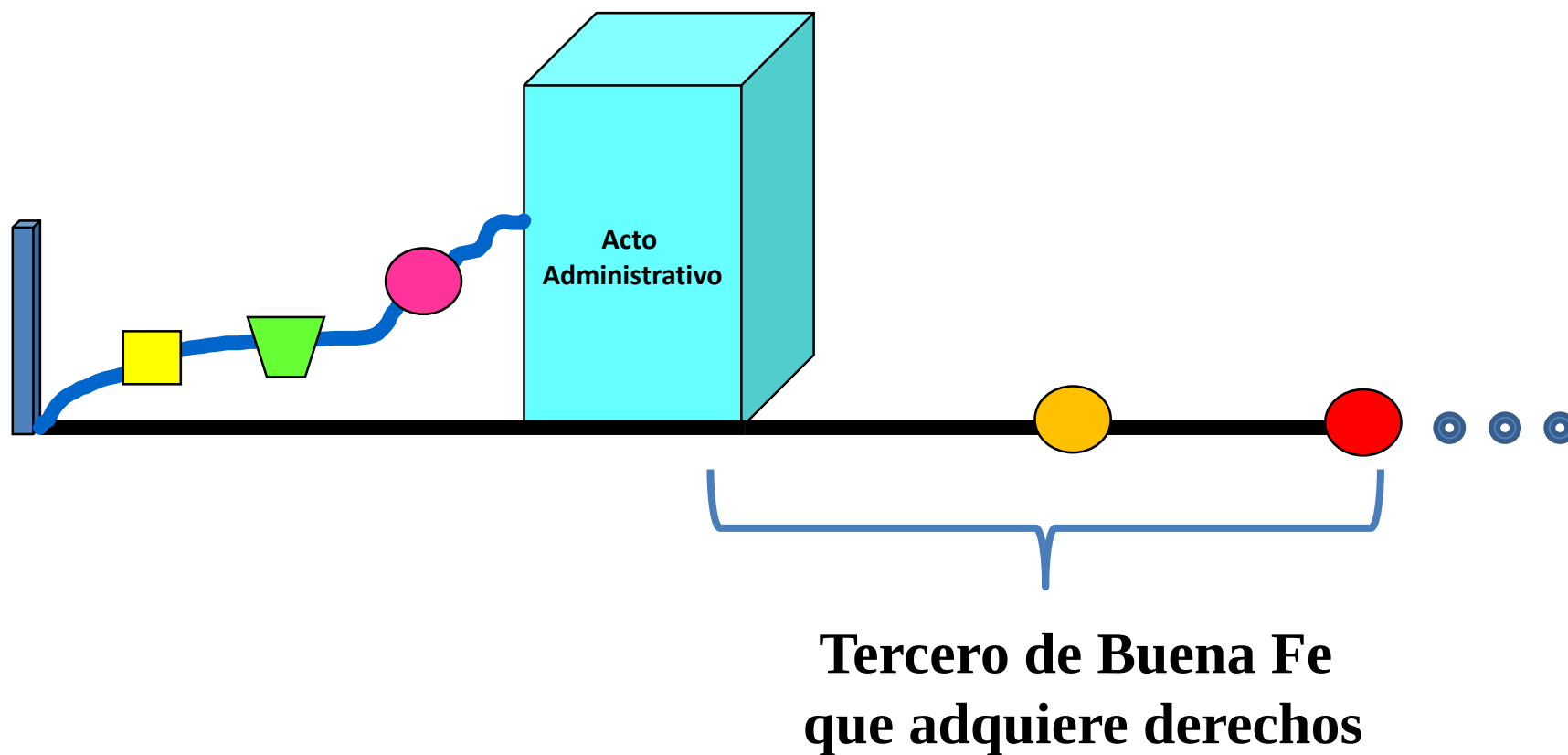
Esquema del Procedimiento Administrativo (para Acto Administrativo)



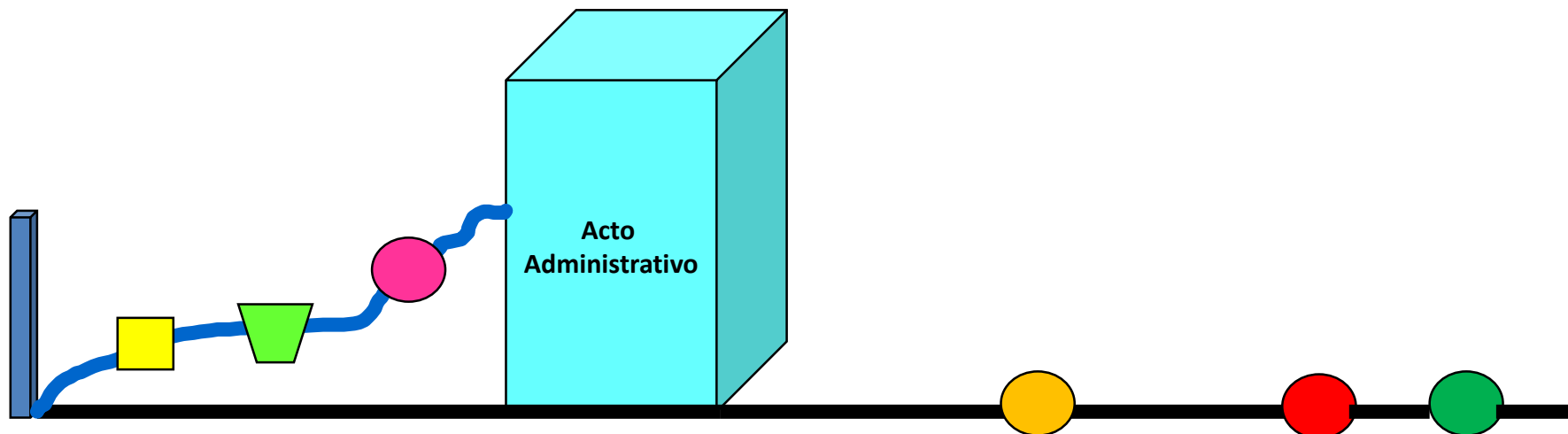
Nulidad de Pleno Derecho



Anulabilidad

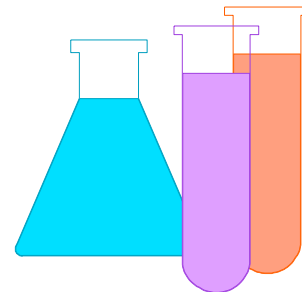


Conservación del Acto



Nulidad de los Actos Administrativos

- La legislación anterior únicamente consideraba la nulidad de pleno derecho.
- La Ley 27444 considera como principio la nulidad de pleno derecho y acepta como excepciones la anulabilidad y la conservación del acto. No considera la inexistencia del acto.



Nulidad de los Actos Administrativos

- **Validez del Acto Administrativo.-** Es válido el acto administrativo dictado conforme al ordenamiento jurídico. (art. 8°)
- **Presunción de Validez.-** Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda (art. 9°)

Causales de Nulidad de los Actos Administrativos

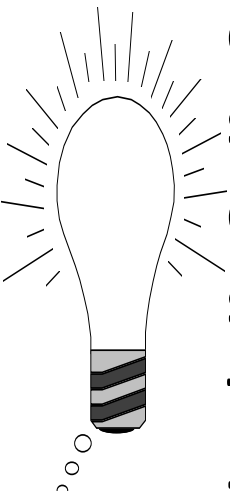
- Son vicios que causan la nulidad de pleno derecho:

- La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias (inc. 1).

Defecto u omisión de algunos de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14° (inc. 2).

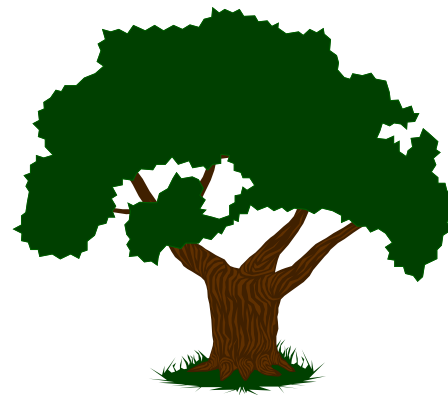


Causales de Nulidad de los Actos Administrativos

- 
- - Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales (inc. 3).
 - Los actos constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma (inc. 4).

Conservación del Acto Administrativo

- Prevalece la conservación del acto cuando el vicio por el incumplimiento de sus elementos de validez no sea trascendente, -
procediéndose a su enmienda por la propia entidad emisora.



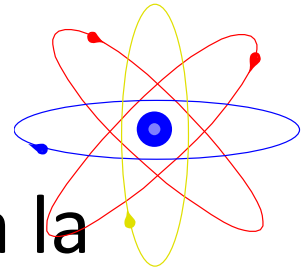
Conservación del Acto Administrativo

- Son actos afectados por vicios no trascendentes:
 - Cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación (14.2.1).
 - Emitido con una motivación insuficiente o parcial (14.2.2).
 - 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 en aspectos importantes, o cuyo incumplimiento no afectase el debido proceso del administrado (14.2.3).

Conservación del Acto Administrativo

- - Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio (14.2.4).
 - Emitidos con omisión de documentación no esencial (14.2.5).
- No obstante la conservación del acto, subsiste la responsabilidad administrativa de quien emite el acto viciado, salvo que la enmienda se produzca sin pedido de parte y antes de su ejecución (14.3).

Efectos de la declaración de Nulidad



- Tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, **salvo derecho adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro (12.1). Anulabilidad**
- Los administrados no están obligados a su cumplimiento y los servidores públicos deberán oponerse a la ejecución, fundando y motivando su negativa (12.2).

Efectos de la declaración de Nulidad

- En caso que el acto se hubiera consumado o sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto y en su caso, a la indemnización para el afectado (12.3).



Alcances de la Nulidad

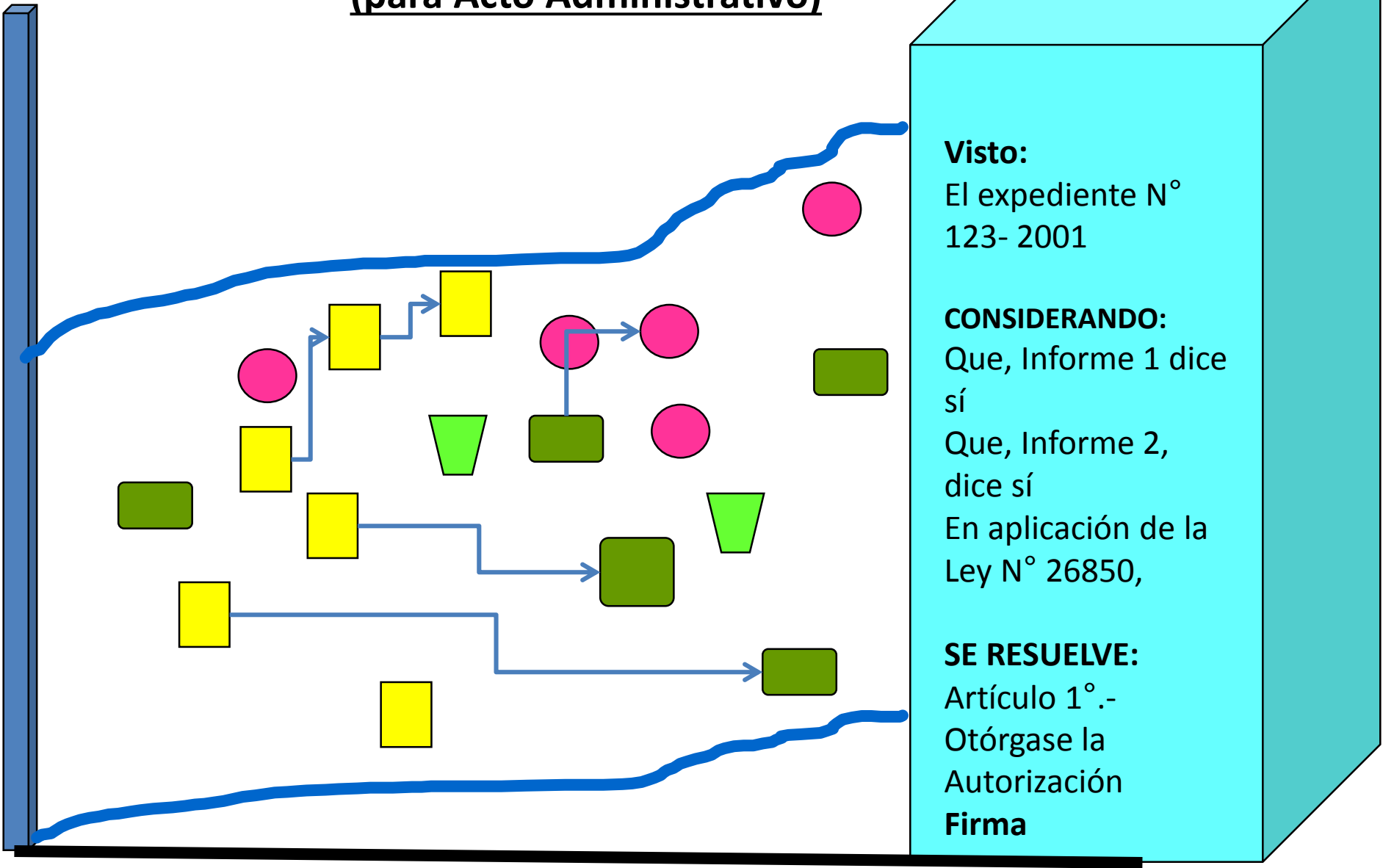
- La nulidad sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él (13.1).
- La nulidad parcial no alcanza a las otras partes que resulten independientes de la parte nula,
 - salvo que sea su consecuencia,
 - ni impide la producción de efectos para los cuales no obstante el acto puede ser idóneo, -- salvo disposición legal en contrario (13.2).

Alcances de la Nulidad

- Quien declara la nulidad, dispone la conservación de aquellas actuaciones o trámites cuyo contenido hubiera permanecido igual de no haberse incurrido en el vicio (13.3).

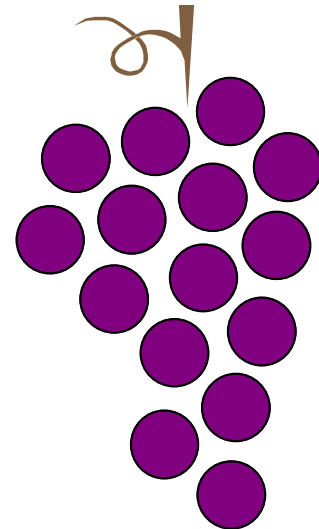


Esquema del Procedimiento Administrativo (para Acto Administrativo)



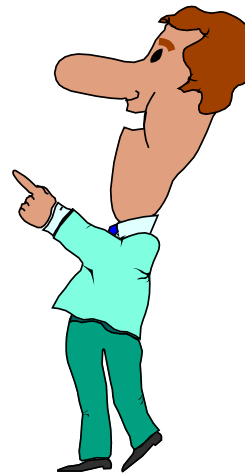
Nulidad de los Actos Administrativos

- La resolución que declara la nulidad, además dispondrá lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido (11.3).



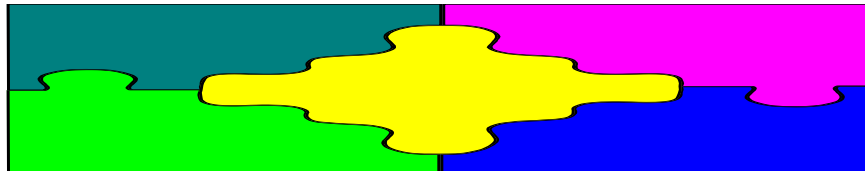
Nulidad de los Actos Administrativos

- No se debe confundir entre la Nulidad que se declara con motivo de la interposición de un recurso administrativo y la Nulidad que se declara de oficio.



Independencia de los Vicios del Acto Administrativo

- Los vicios incurridos en la ejecución de un acto administrativo, o en su notificación a los administrados, son independientes de su validez (15°).



Nulidad de Pleno Derecho, Anulabilidad y Conservación del Acto

Nulidad de Pleno Derecho	Anulabilidad	Conservación del Acto
Es por causal de invalidez grave, por lo que no es posible subsanar	Es por causal de invalidez grave, por lo que no es posible subsanar	Es por causal de invalidez leve, por lo que se puede subsanar
Puede haber, incluso, tercero de buena fe, pero no se puede mantener efectos, dada la gravedad.	Un tercero de buena fe adquirió derechos y el posible protegerlo.	
La declaración de nulidad de pleno derecho retrotrae todo hasta el momento previo a la causal	Se declara la invalidez del acto y éste deja de existir y producir efectos en adelante, conservándose los efectos producidos anteriormente a favor del tercero de buena fe	Se declara la invalidez del acto y se dispone corregir lo ilegalmente efectuado y, hecha esta corrección, el acto se conserva y sigue produciendo sus efectos.

DECLARACIÓN DE NULIDAD (invalidéz) DEL ACTO ADMINISTRATIVO

MODALIDADES

- I.- Declaración de Nulidad del Acto Administrativo en sede administrativa con Motivo de la Interposición de un Recurso Administrativo.
- II.- Declaración de Oficio de la Nulidad del Acto Administrativo en sede administrativa.
- III.- Declaración de Nulidad del Acto Administrativo en sede judicial con Motivo de la Interposición de una Acción Contencioso-administrativa.

Nulidad con motivo de Recurso Administrativo

Nulidad (invalidez) con motivo de Recurso Administrativo

- El administrado sólo puede invocar la nulidad del acto administrativo al interponer el Recurso Administrativo (art. 11°, inciso 11.1 Ley 27444).
- La autoridad que resuelve el recurso administrativo, además de declarar la nulidad, debe pronunciarse sobre el fondo del asunto, salvo que no tenga elementos de juicio suficientes, en cuyo caso retrotraerá el procedimiento al momento en que se produjo el vicio (art. 217°, inciso 217.2)

Nulidad (invalidez) con motivo de Recurso Administrativo

- La autoridad que resuelve el recurso administrativo puede declarar la anulabilidad (art. 12°, inciso 12.1) o la conservación del acto administrativo (art. 14°).

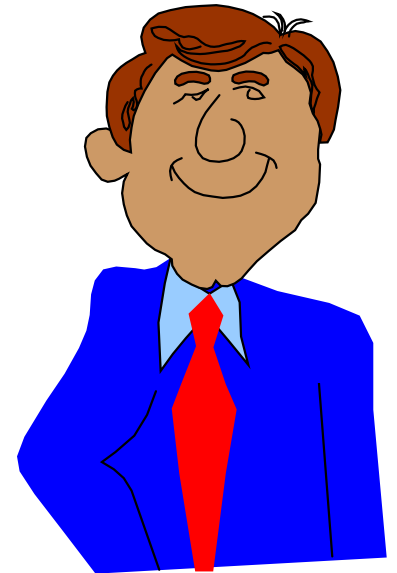
Derecho de petición	Derecho de petición	Derecho de Petición funciones	Solicitud de interés particular (Artículo 107° - Ley N° 27444)	Solicitud de interés general de la colectividad (Artículo 108° - Ley N° 27444)	Recurso de reconsideración (Artículo 208° - Ley 27444)	Recurso de Apelación (Artículo 209° - Ley N° 27444)	Recurso de Revisión (Artículo 210° - Ley N° 27444)	Facultad de solicitar información (Artículo 110° - Ley N° 27444)	Facultad de formular consultas (Artículo 111° - Ley N° 27444)	Facultad de formular peticiones de gracia (Artículo 112° - Ley N° 27444)
Legislativa	Jurisdiccional	Especiales			FACULTAD DE CONTRADICCIÓN ADMINISTRATIVA (Artículo 109° - Ley N° 27444)					
			Derecho de Petición Administrativa (Artículo 106° - Ley N° 27444)							
DERECHO CONSTITUCIONAL DE PETICIÓN (Artículo 2° inciso 20 de la Constitución)										

Fundamento de los Recursos

- Los Recursos Administrativos se fundamentan en la Facultad de Contradicción, señalada en los artículos 109° y 206° de la Ley 27444.
- Precisión sobre interpretación del artículo 206. | 1 de la Ley. Referencia es al art. 109°.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

- No se debe confundir los recursos administrativos con figuras como las siguientes:
- Petición (106° 27444).
- Denuncia (105° 27444).
- Revocación (203° 27444).
- Queja (158° 27444).
- Corrección de Error (201° 27444).
- Nulidad de Acto Administrativo (202° 27444).



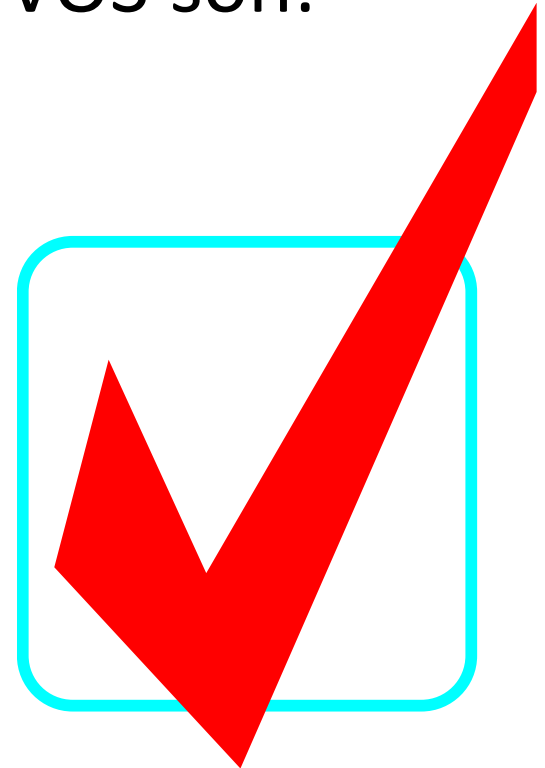
Lo que se puede impugnar



- 1.- Actos Administrativos Definitivos, (Impugnación directa)
- 2.- Actos de Trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. (Impugnación directa),
- 3.- Actos de trámite. (Su impugnación es considerada al emitirse el acto administrativo definitivo, Se los impugna al impugnar éste.).
- 4.- No procede impugnar los señalados en el art. 206.3 de la Ley.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

- Conforme al Artículo 207° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, los únicos recursos ADMINISTRATIVOS son:
- **Reconsideración.**
- **Apelación .**
- **Revisión.**



Lo que se discute en la Reconsideración

A.- En los procedimientos de dos o tres instancias:

Se discute sobre hechos preexistentes que no fueron considerados al emitirse el primer acto administrativo. Para el efecto es necesario presentar u ofrecer nueva prueba.

B.- En los procedimientos de única instancia:

b.1.- Se discute sobre hechos preexistentes que no fueron considerados al emitirse el primer acto administrativo.

Para el efecto es necesario presentar u ofrecer nueva prueba.

b.2.- Se puede discutir sobre diferente interpretación de los hechos.

b.3.- Se puede discutir sobre cuestiones de puro derecho (vigencia de la norma o interpretación de la norma)

Lo que se discute en la Apelación y en la Revisión

En ambos casos se discute sobre uno o ambos de los siguientes aspectos:

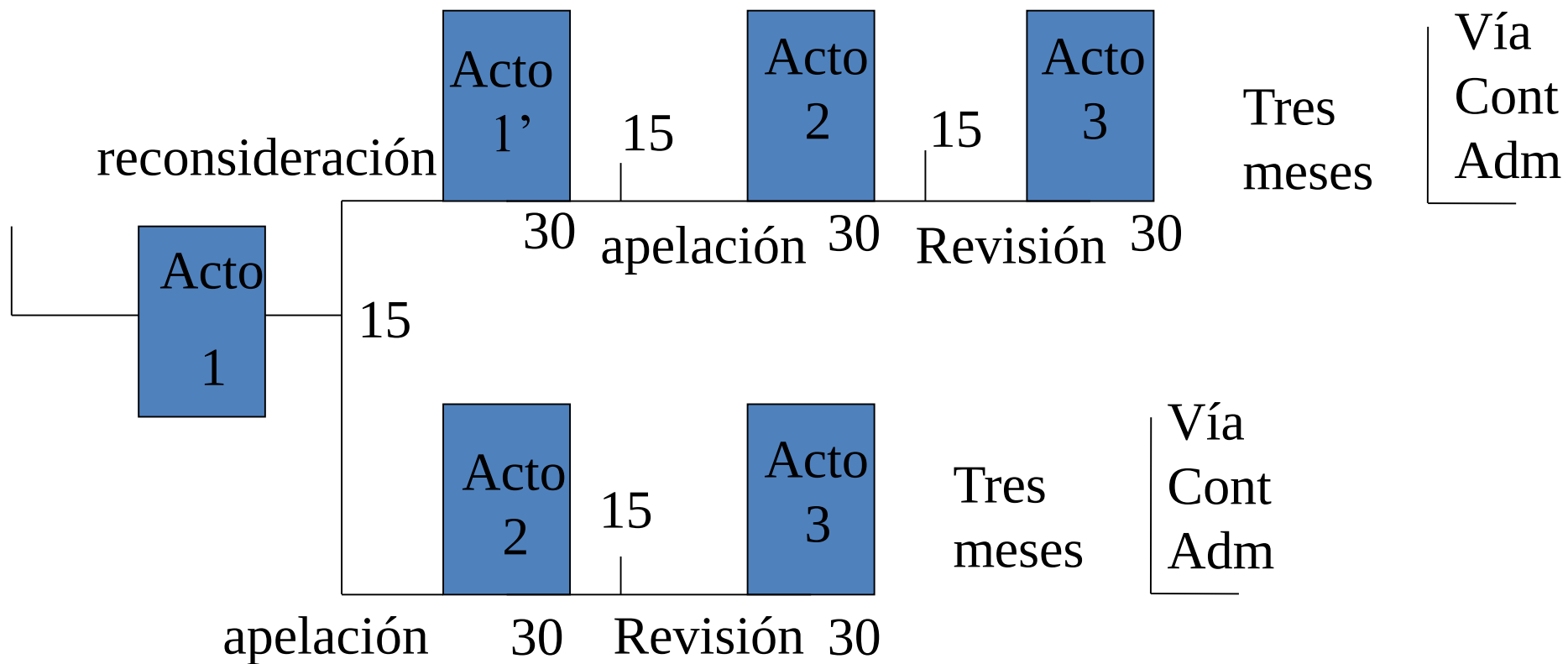
A.- Diferente interpretación de los hechos
(diferente interpretación sobre las pruebas producidas).

B.- Cuestiones de puro derecho.

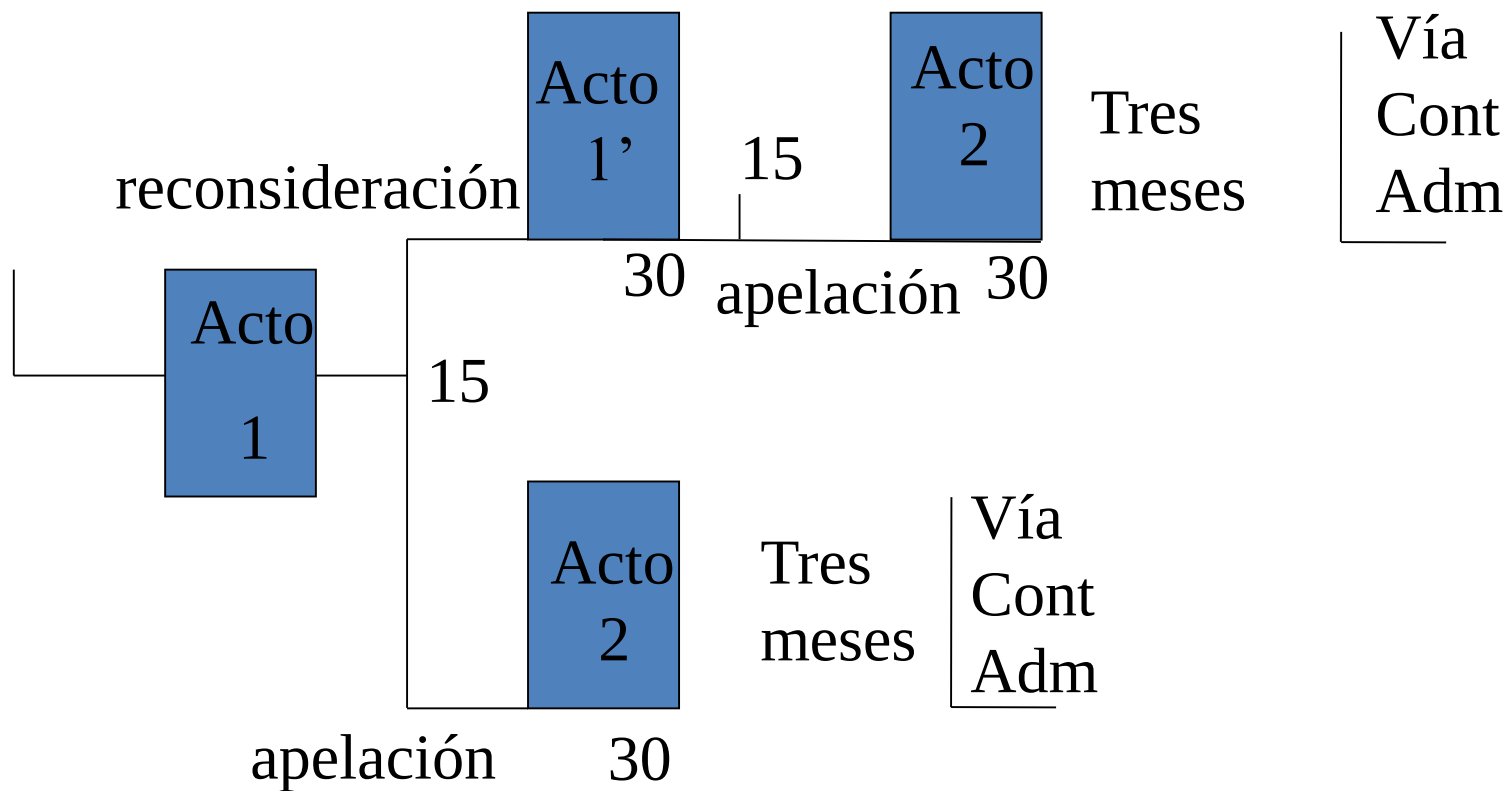
Usualmente referido a:

b.1.- Vigencia de la norma .

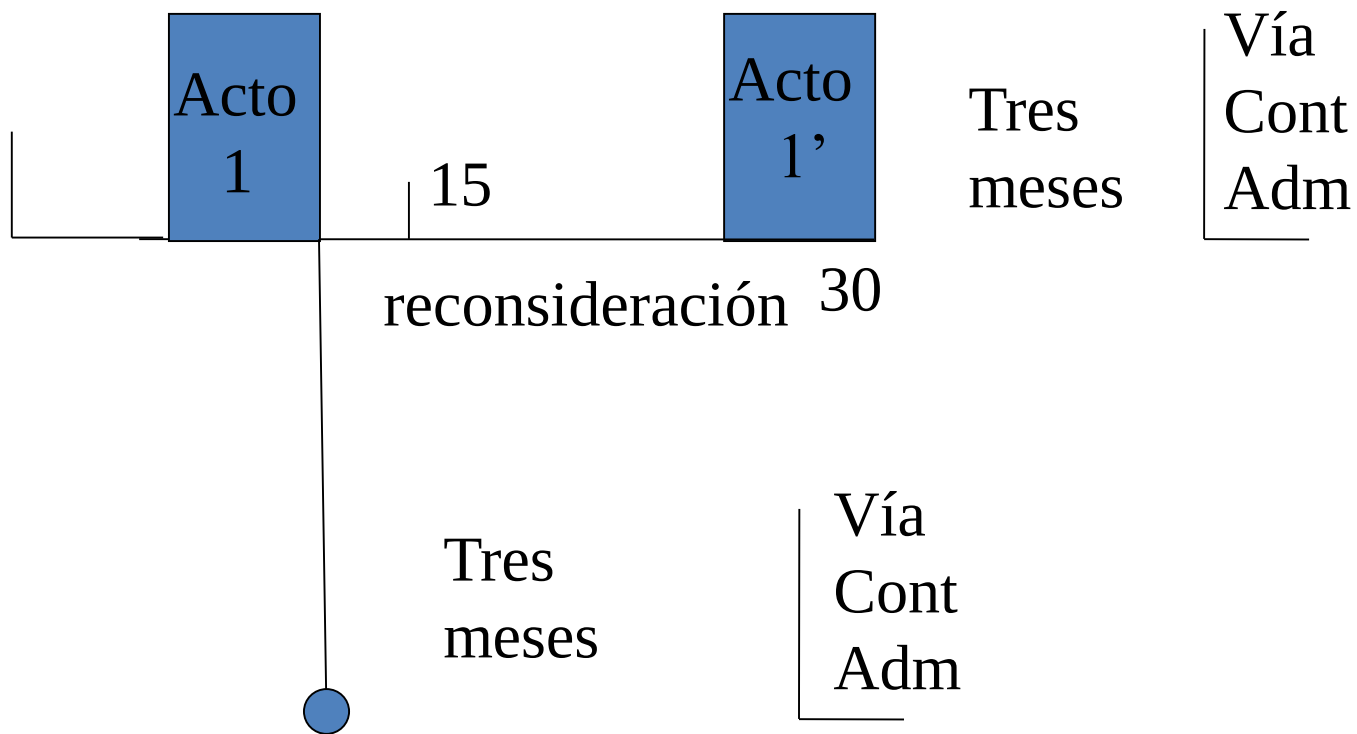
b.2.- Interpretación de la norma.



Procedimiento Administrativo de tres instancias



Procedimiento administrativo de dos instancias



Procedimiento Administrativo de Única Instancia

NULIDAD DE OFICIO

Dos supuestos

- **A.- ORGANOS EN GENERAL QUE NO SON CONSEJOS O TRIBUNALES REGIDOS POR LEYES ESPECIALES**
- **B.- CONSEJOS O TRIBUNALES REGIDOS POR LEYES ESPECIALES**

A.- ORGANOS EN GENERAL QUE NO SON CONSEJOS O TRIBUNALES REGIDOS POR LEYES ESPECIALES

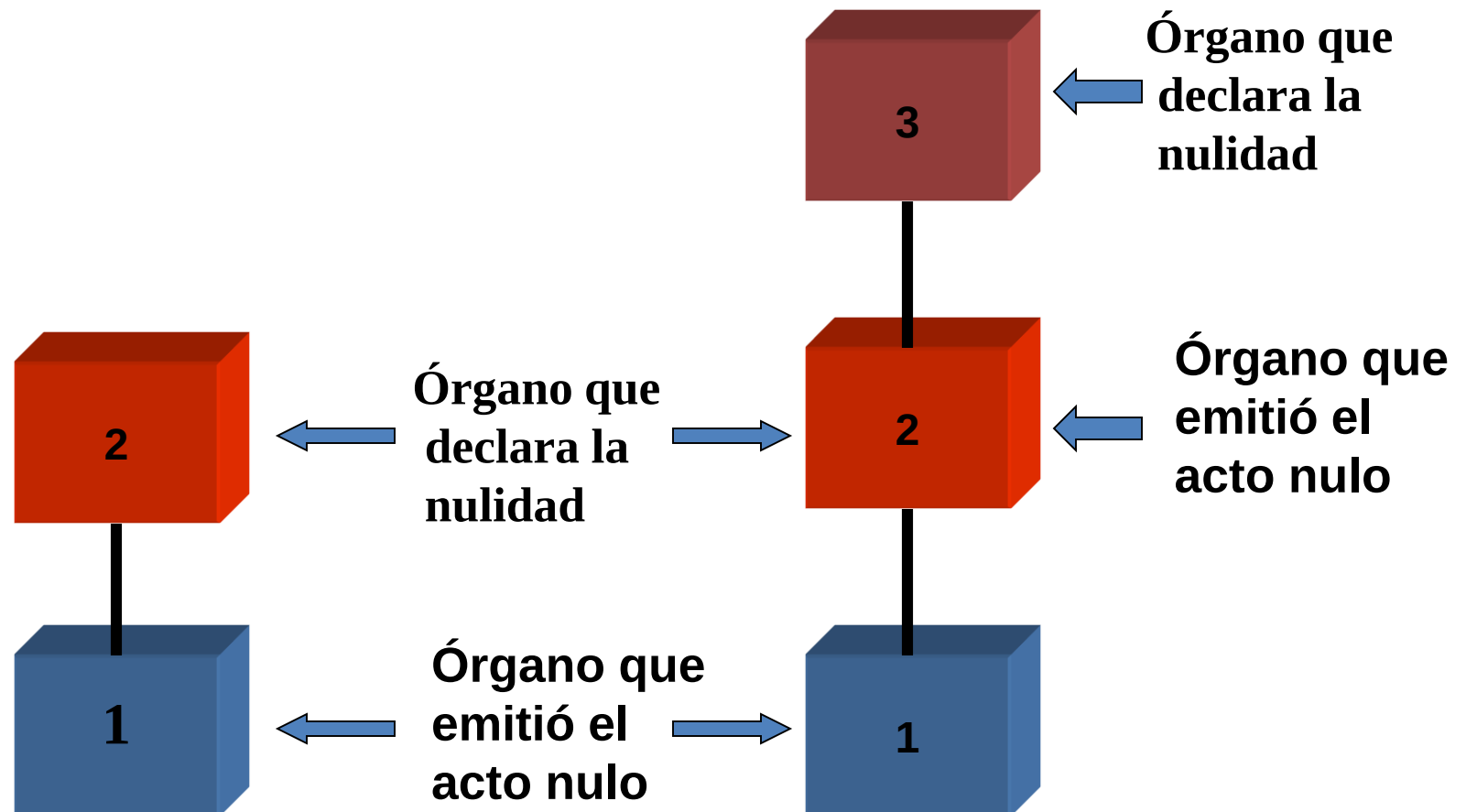
- Se distinguen dos situaciones: -
 - A.1.- Cuando el órgano que emitió el acto administrativo está sometido a subordinación jerárquica.
 - A.2.- Cuando el órgano que emitió el acto administrativo no está sometido a subordinación jerárquica.

A.1.- Cuando el órgano que emitió el acto administrativo está sometido a subordinación jerárquica

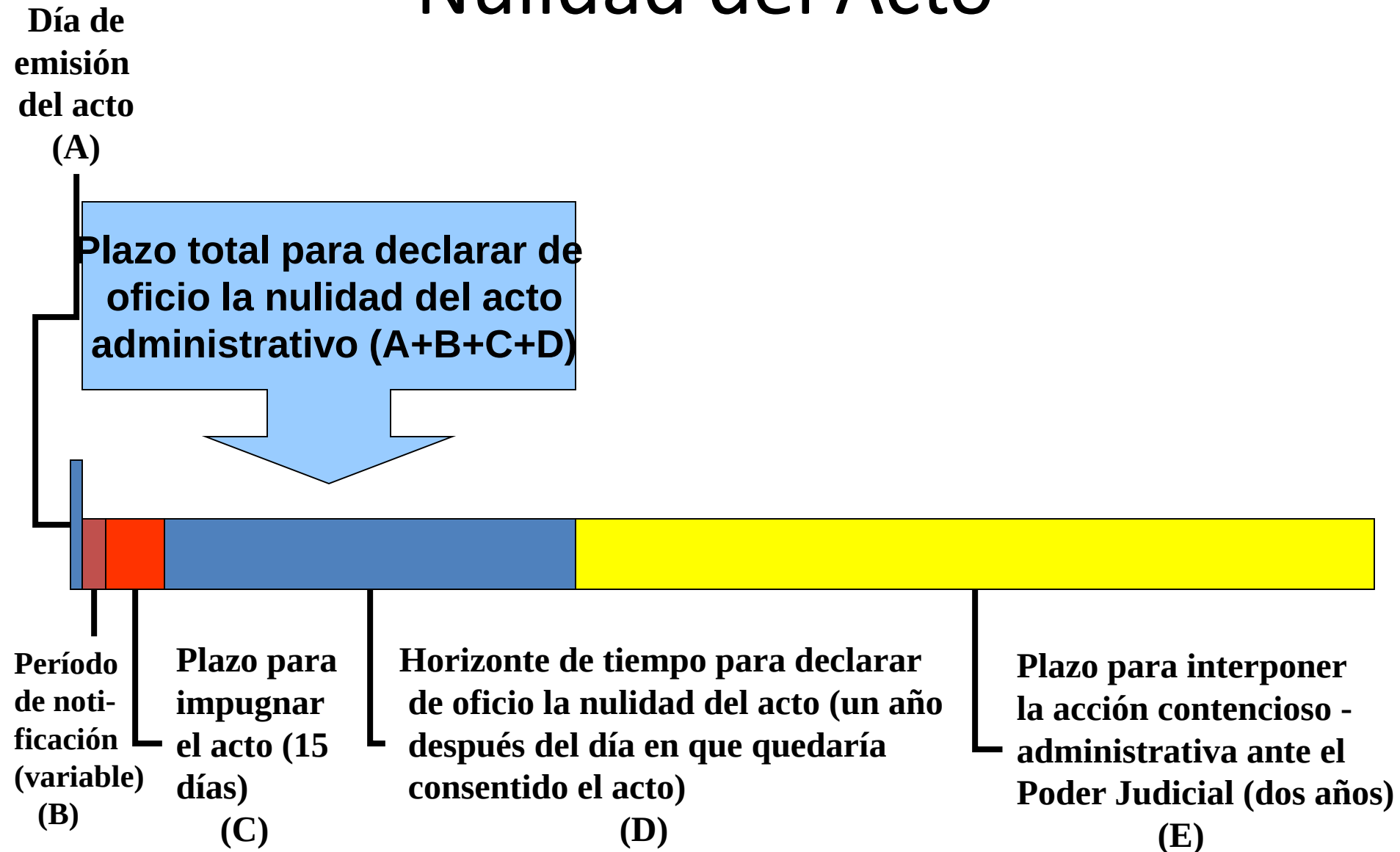
(ORGANOS EN GENERAL QUE NO SON CONSEJOS O TRIBUNALES REGIDOS POR LEYES ESPECIALES)

- En este caso la declaración de nulidad la realiza el órgano jerárquicamente superior del órgano que emitió el acto nulo.
- Precisión: el inmediatamente superior.

El órgano inmediatamente superior declara la nulidad



Tiempo para Declarar de Oficio la Nulidad del Acto

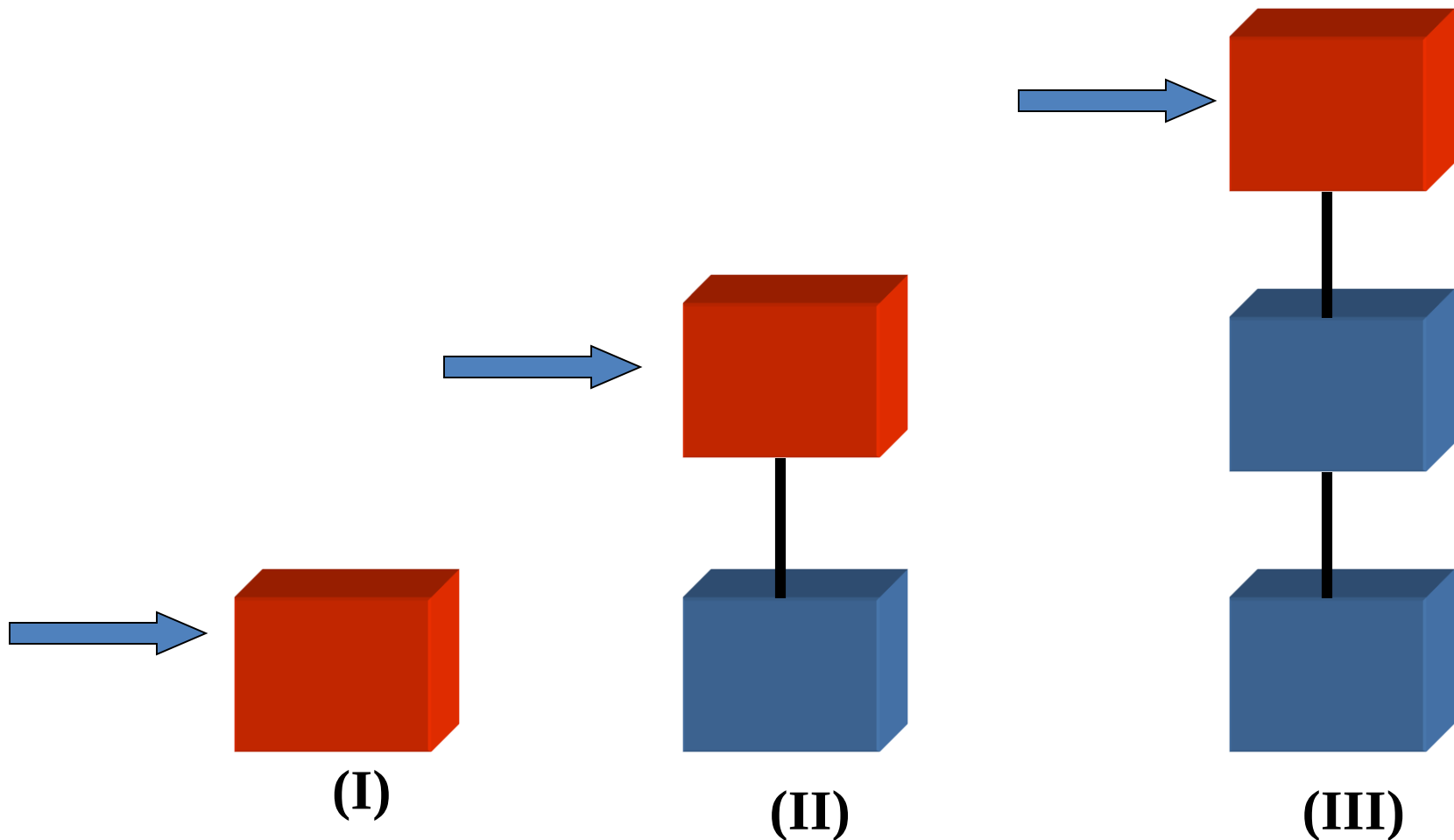


A.2.- Cuando el órgano que emitió el acto administrativo no está sometido a subordinación jerárquica

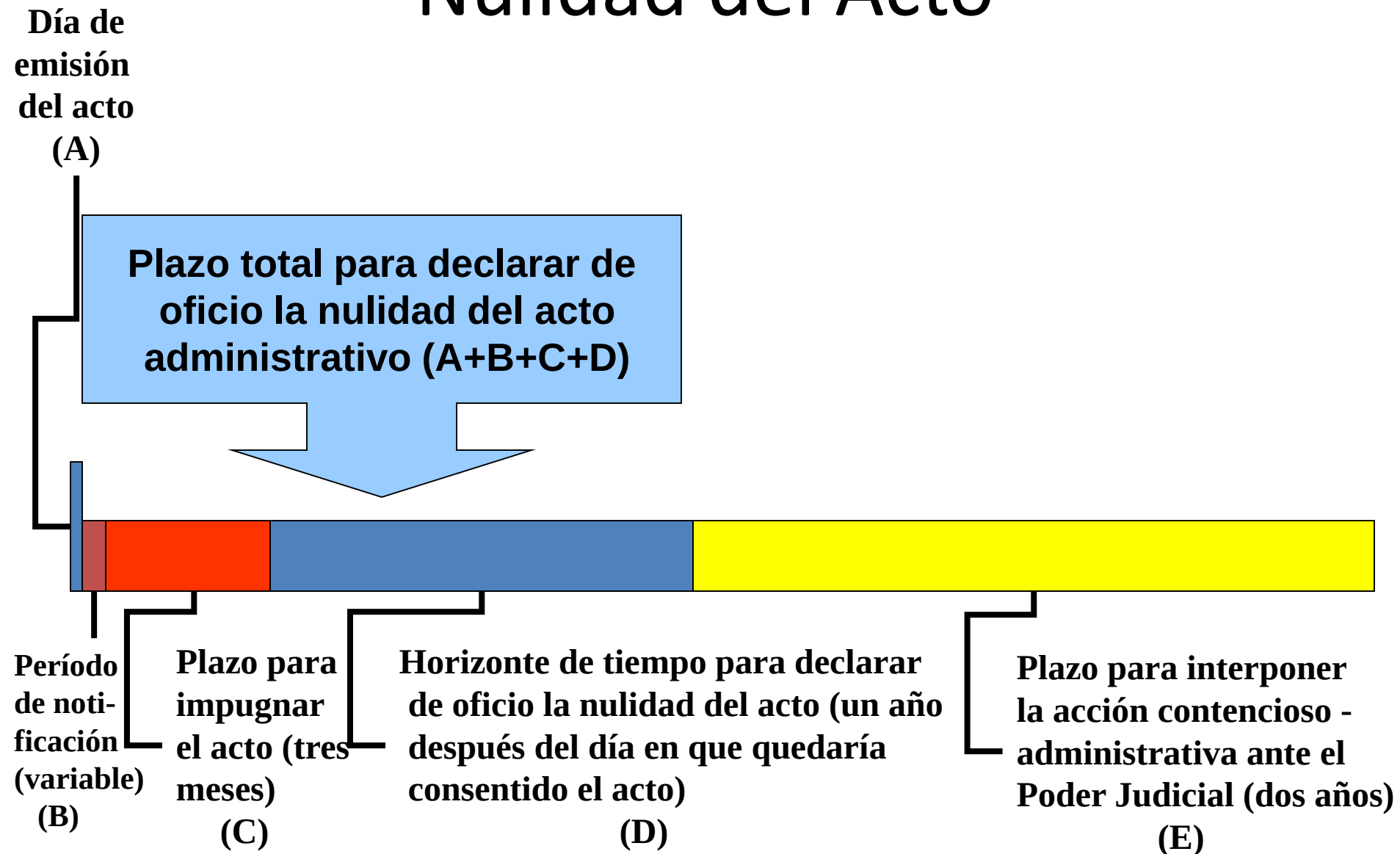
(ORGANOS EN GENERAL QUE NO SON CONSEJOS O TRIBUNALES REGIDOS POR LEYES ESPECIALES)

- En este caso, el mismo órgano que emitió el acto nulo declara la nulidad del mismo.
- Puede ser un órgano que es única instancia; un órgano que es segunda y última instancia; o un órgano que es tercera y última instancia.

Declaración de Nulidad del Acto Administrativo por el mismo órgano que lo emitió



Tiempo para Declarar de Oficio la Nulidad del Acto



B.- CONSEJOS O TRIBUNALES REGIDOS POR LEYES ESPECIALES

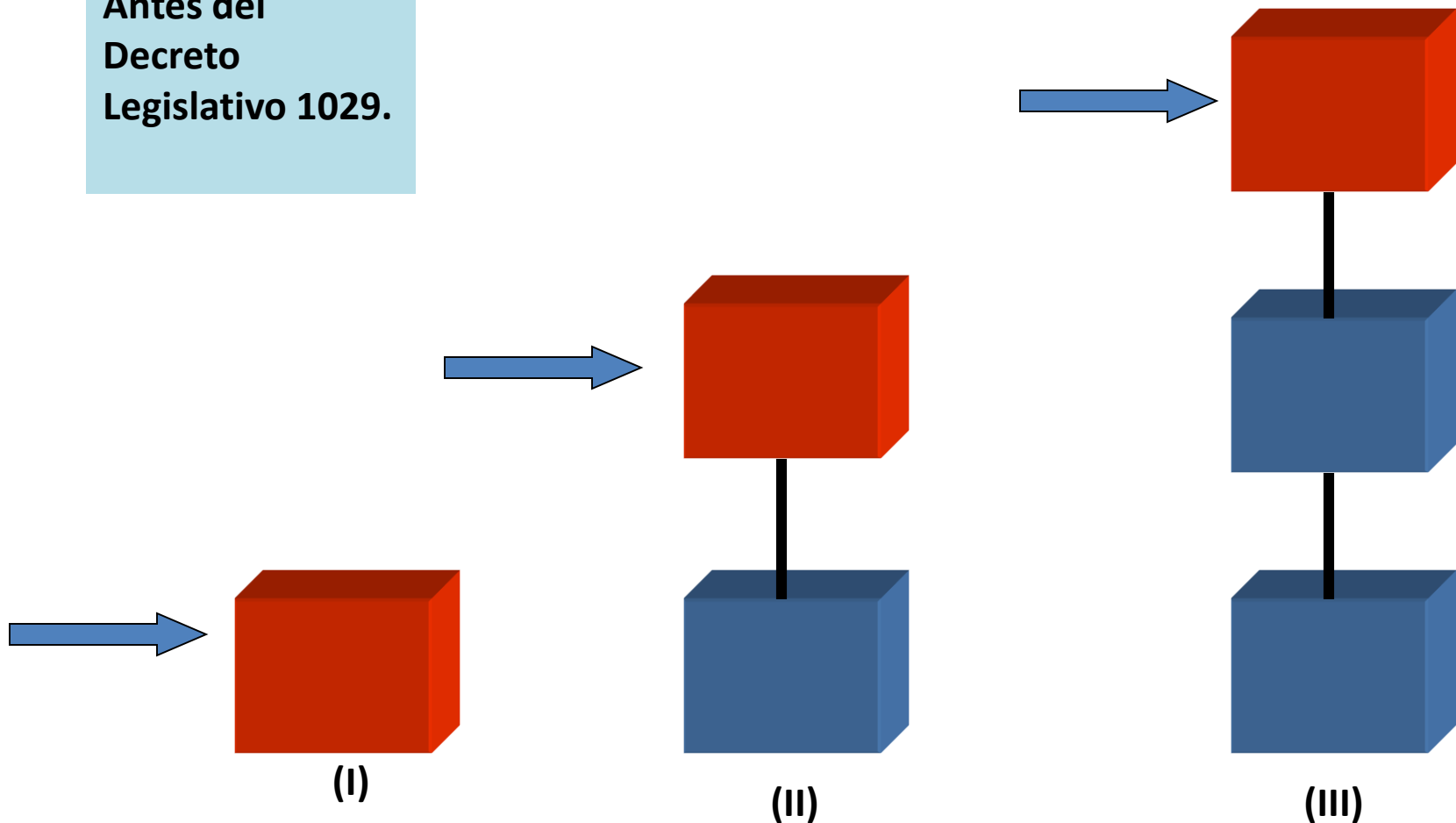
(antes y después del Decreto
Legislativo 1029)

B.- CONSEJOS O TRIBUNALES REGIDOS POR LEYES ESPECIALES (antes de Decreto Legislativo 1029)

- En este caso, el órgano que emitió el acto puede promover la interposición de la acción contencioso-administrativa ante el Poder Judicial para que se declare la nulidad del acto.
- El órgano puede ser de única instancia, de segunda y última instancia o de tercera y última instancia.

El Mismo Órgano que emitió el acto nulo promueve la interposición de la acción contencioso-administrativa para que se declare la nulidad del acto

Antes del
Decreto
Legislativo 1029.



Tiempo para solicitar al Poder Judicial declarar la Nulidad del Acto

Antes del Decreto Legislativo 1029.

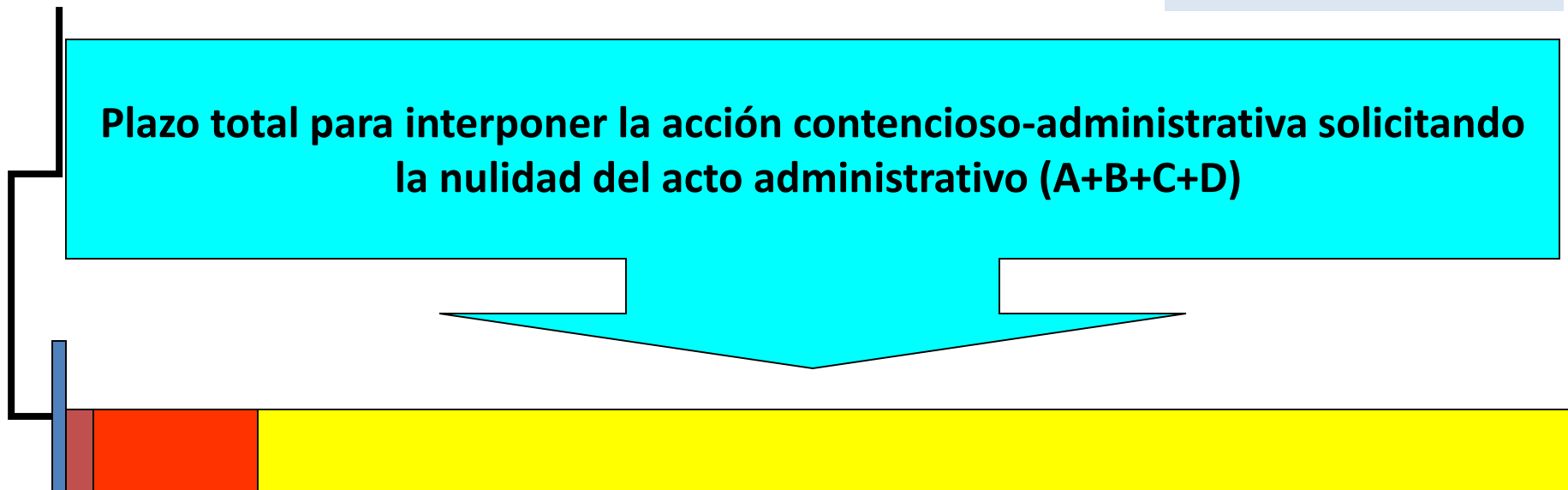
Día de
emisión
del acto
(A)

Plazo total para interponer la acción contencioso-administrativa solicitando la nulidad del acto administrativo (A+B+C+D)

Período
de noti-
ficación
(variable)
(B)

Plazo para
impugnar
el acto (tres
meses)
(C)

Plazo para interponer
la acción contencioso -
administrativa ante el
Poder Judicial (tres años)
(D)

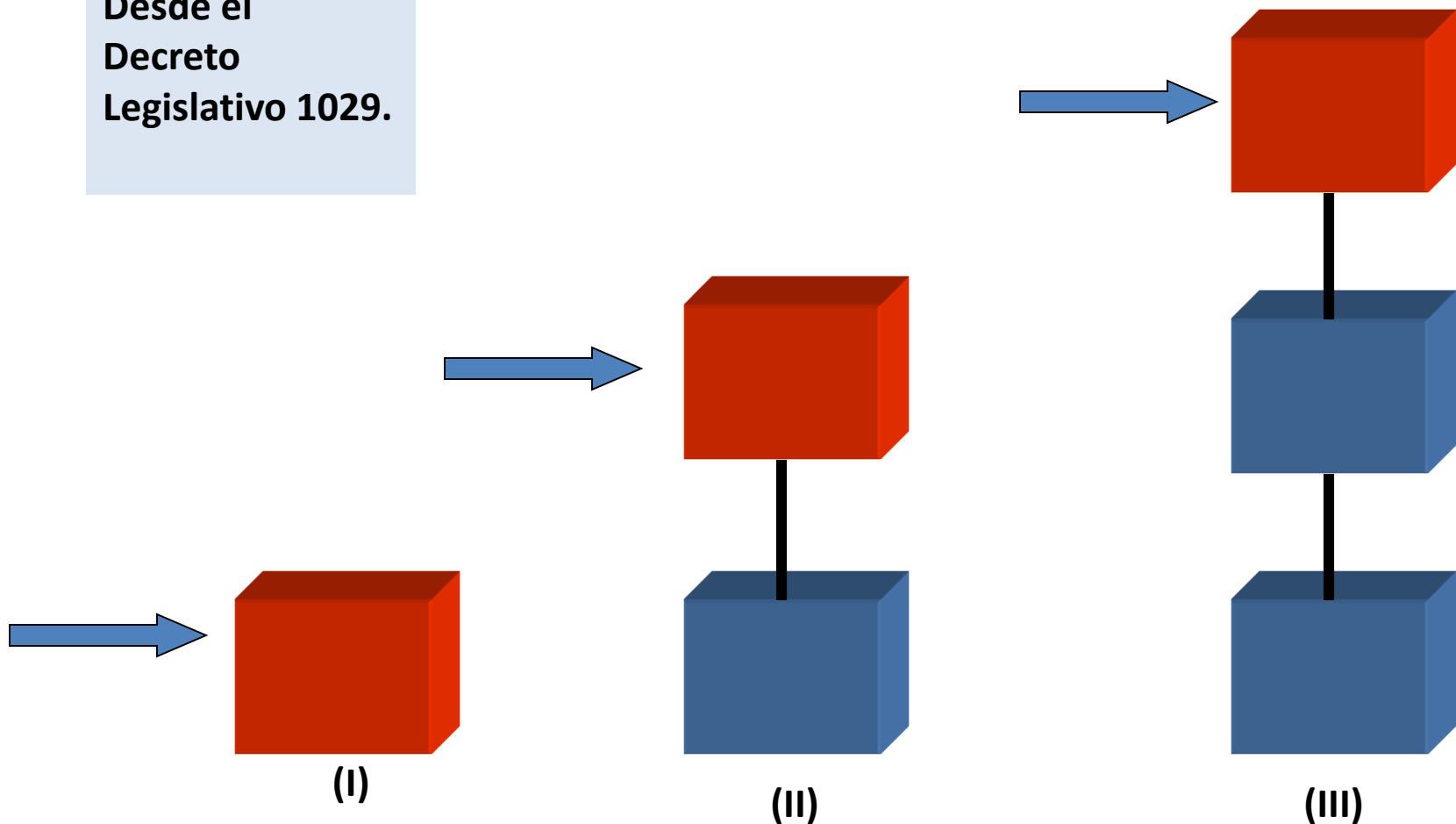


B.- CONSEJOS O TRIBUNALES REGIDOS POR LEYES ESPECIALES (desde el Decreto Legislativo 1029)

- El órgano puede ser de única instancia, de segunda y última instancia o de tercera y última instancia.
- En este caso, indistintamente puede actuarse de una de las siguientes dos maneras:
 - b.1.- El mismo consejo o tribunal que emitió el acto puede declarar de oficio la nulidad del acto. Para el efecto el plazo es de un año contado desde la fecha en que el acto es notificado al administrado. Se exige unanimidad.
 - b.2.- El titular de la Entidad (no necesariamente coincide con el consejo o tribunal que emitió el acto) puede demandar la nulidad del acto ante el Poder Judicial, vía el proceso contencioso administrativo. El plazo para el efecto es de tres años siguientes de notificado el acto emitido por el consejo o tribunal

b.1.- El mismo órgano que emitió el acto declara de oficio la nulidad del acto

Desde el
Decreto
Legislativo 1029.



Tiempo para Declarar de Oficio la Nulidad del Acto

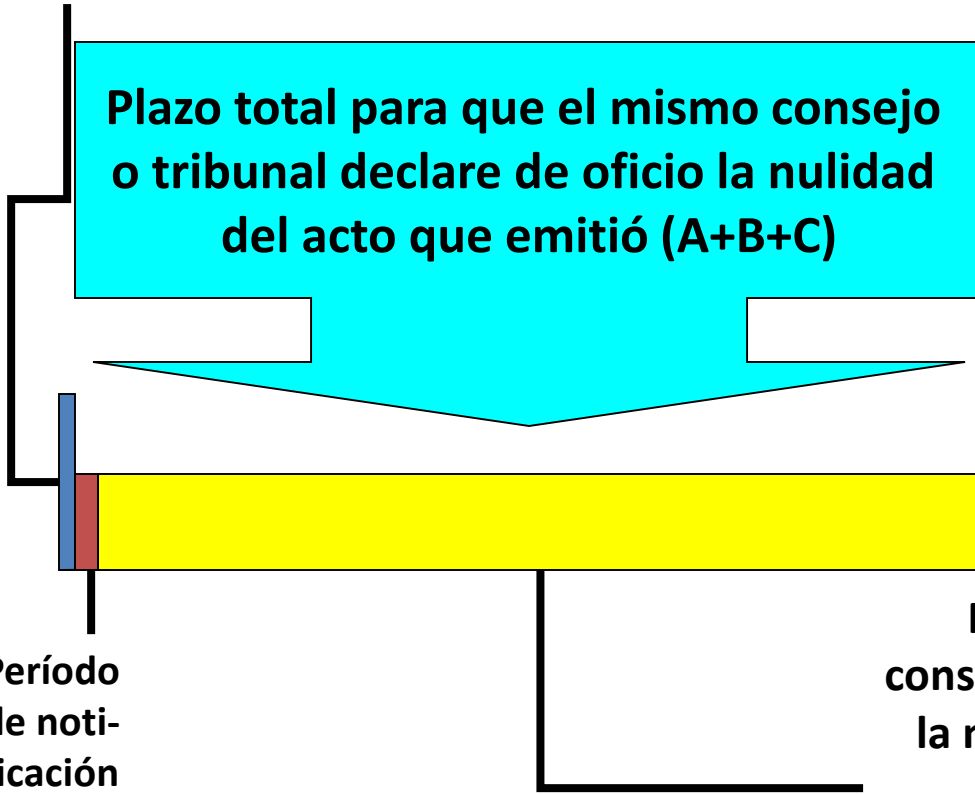
Día de
emisión
del acto
(A)

Desde el
Decreto
Legislativo 1029.

Plazo total para que el mismo consejo
o tribunal declare de oficio la nulidad
del acto que emitió (A+B+C)

Período
de noti-
ficación
(variable)
(B)

Plazo para que el
consejo o tribunal declare
la nulidad del acto que
Emitió (un año)
(C)



b.2.- El titular de la Entidad (no necesariamente coincide con el consejo o tribunal que emitió el acto) puede demandar la nulidad del acto ante el Poder Judicial, vía el proceso contencioso administrativo.

**Desde el
Decreto
Legislativo 1029.**

Tiempo para solicitar ante el Poder Judicial la Declaración de Oficio la Nulidad del Acto

Desde el Decreto Legislativo 1029.

Día de
emisión
del acto
(A)

Plazo para que el titular de la Entidad (no necesariamente coincide con el consejo o tribunal que emitió el acto) demande la declaración de nulidad del acto ante el Poder Judicial, vía el proceso contencioso administrativo (A+B+C)

Período
de noti-
ficación
(variable)
(B)

Plazo para interponer
la acción contencioso -
administrativa ante el
Poder Judicial (tres años)
(C)

Muchas Gracias

Ricardo Salazar Chávez

ricardosalazarchavez@gmail.com