



Análisis legal e institucional

Análisis jurídico del anteproyecto de Ley de Procedimientos Administrativos

I. Contexto e importancia de la ley

Desde hace varios años, los principales indicadores y encuestas nacionales e internacionales señalan que la excesiva o ineficiente burocracia es uno de los principales obstáculos para realizar negocios. Asimismo, estudios sobre las condiciones para la inversión describen los siguientes problemas relacionados con los procedimientos administrativos¹:

- Falta de uniformidad en las actuaciones públicas
- Procedimientos administrativos dispares
- Ausencia de mecanismos claros para presentar quejas y ausencia de política de atención ciudadana
- Falta de claridad en la manera cómo ha de agotarse la vía administrativa
- Duplicidad y excesivos requisitos
- Múltiples expedientes de un mismo ciudadano
- Falta de motivación en las resoluciones administrativas, actos arbitrarios y una potestad discrecional sin límites

¹ Fusades (2011). Facilitación de trámites: diagnóstico y propuestas. Estudios Estratégicos; Doing Business 2009 a 2015; Secretaría Técnica (2007). Experiencias de desburocratización en el marco del programa de Modernización del Sector Público de El Salvador. Presidencia de la República.

Al revisar la situación regional, se advierte que El Salvador y Nicaragua son los únicos países que carecen de una normativa general sobre procesos administrativos².

El Salvador, en los últimos años, ha aprobado algunas leyes con el objetivo de simplificar trámites y reducir la burocracia, entre las que cabe destacar:

- Ley de Procedimientos Uniformes para la Presentación, Trámite y Registro o Depósito de Instrumentos en los Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, Social de Inmuebles, de Comercio y de Propiedad Intelectual (2004), la cual tiene por objeto regular y uniformar los procedimientos a seguir en los distintos registros que administra el Centro Nacional de Registros, para la presentación, trámite, inscripción, depósito y retiro de instrumentos
- Ley Especial de Agilización de Trámites para el Fomento de Proyectos de Construcción (2013), por medio de la cual se busca la agilización de los trámites y procedimientos administrativos ejecutados por el Órgano Ejecutivo, entidades autónomas y municipalidades, para el otorgamiento de permisos y autorizaciones para proyectos de construcción y de parcelación

No obstante, estas leyes, entre otros programas gubernamentales, no han mejorado los niveles nacionales

² Comisión redactora (28 de noviembre de 2014). Modernización del Régimen Legal de la Administración Pública. San Salvador



de efectividad y eficiencia en materia de tramitología. **Se considera que su bajo impacto se debe a la carencia de una estrategia definida para la simplificación de trámites, bajo nivel de respaldo político, recursos económicos que dependen en su totalidad de programas de cooperación sin que haya capacidad para asegurar su sostenibilidad; pero sobre todo, ha influido negativamente la falta de una normativa de carácter general sobre los procedimientos administrativos.**

La iniciativa de Fomilenio II, una donación del Gobierno de Estados Unidos mediante la Corporación del Reto del Milenio, que aborda el desafío de la excesiva tramitología mediante la creación del “Sistema de Mejora Regulatoria”, un componente para mejorar el clima de negocios, también considera que es un problema la falta de esta normativa. Este sistema contempla una institucionalidad que mejora la calidad de las normas jurídicas y los procedimientos administrativos mediante un control previo a su aprobación y un control posterior en la etapa de ejecución, pero que incluye como requisito previo, precisamente, la vigencia de una normativa de procedimientos administrativos.

Por estas razones, una acción urgente para mejorar el clima de negocios es la aprobación de una Ley de Procedimientos Administrativos (LPA) que brinde certeza jurídica, mediante el establecimiento de reglas uniformes del comportamiento de la Administración Pública en cuanto a procesos, plazos y deberes; así como al brindar un catálogo general de derechos de la ciudadanía. Por consiguiente, se considera oportuna la elaboración y divulgación de un borrador de anteproyecto de LPA, a cargo de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Fusades ha dado seguimiento a la modernización del Estado para mejorar el clima de negocios, a través de las propuestas de mecanismos novedosos para la mejora regulatoria y la simplificación de trámites, y mediante el análisis de propuestas de varias leyes, tales como Ley de la Función Pública y Ley de Firma Electrónica. El presente Análisis señala las principales instituciones comprendidas en cada título, las novedades que estas aportan a la legislación salvadoreña y las observaciones que podemos hacer al referido borrador de ley, para contribuir a las propuestas que promuevan seguridad jurídica, condiciones favorables a la inversión y un Estado al servicio de la ciudadanía.

II. Antecedentes y surgimiento de la iniciativa

La regulación de los procedimientos administrativos es un tema que ha sido discutido en nuestro país por varias décadas y que ha generado importantes discusiones académicas y algunas propuestas normativas. El primer esfuerzo estuvo a cargo del entonces Ministerio de Justicia, que en 1994 publicó un anteproyecto de ley, en el marco del proceso de transformación del Estado que surgió a partir de los Acuerdos de Paz y de los esfuerzos de sistematización y uniformidad del ordenamiento jurídico. El segundo esfuerzo relevante se realizó en 2007, y estuvo a cargo de la Secretaría Técnica y la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia.

La exposición de motivos de la iniciativa de 1994 explicó que se buscaba crear un marco de actuación de la Administración Pública que “garantizara que el poder depositado por la soberanía popular en el aparato administrativo se ejerza de manera eficiente,

ágil, económica y respetuosa con los derechos de las personas que, de acuerdo con el inciso primero del art. 1 de la Constitución, son origen y fin de la actividad del Estado”³. Además, la exposición manifestaba que el principal desafío de dicho anteproyecto era “hacer una ley general de procedimientos administrativos que asegure la eficacia en la actuación de la Administración, desarrolle los principios constitucionales que rigen las relaciones Administración-ciudadano, colabore al desarrollo del moderno Estado que propugnan los Acuerdos de Paz, y tienda a una armonización con los ordenamientos de los Estados vecinos”⁴. No obstante, ningún proyecto fue aprobado.

En los últimos 20 años, la actividad gubernamental ha evolucionado a través de nuevas regulaciones que crean nuevas oficinas, que a su vez administran más recursos, establecen nuevos trámites, y se relacionan de diversas maneras con la ciudadanía; por lo tanto, es evidente la urgencia de emitir una ley general de procedimientos administrativos que brinde certeza jurídica a la ciudadanía y a la Administración Pública.

Cabe señalar que una posición minoritaria se opone a la emisión de una ley general, porque considera que el derecho administrativo es demasiado disperso, temática e institucionalmente, como para que puedan emitirse leyes generales que sean aplicables a todas las oficinas públicas; sin embargo, la tendencia internacional es constituir un derecho común de la Administración Pública aplicable a todo tipo de actuaciones administrativas, para uniformar procedimientos en la medida de lo posible, para agilizar la actividad estatal y proteger los derechos de la ciudadanía.

³ Ministerio de Justicia (1994). Documentos de apoyo al proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos. San Salvador. Pág.1.

⁴ Ministerio de Justicia (1994). Pág. 2

Durante el II Congreso Internacional de Derecho Administrativo en El Salvador, celebrado entre el 8 y 9 de diciembre de 2014, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia publicó los nuevos anteproyectos de LPA y Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa⁵. De manera general, se respalda la aprobación de ambos anteproyectos debido a la incorporación de los elementos básicos de estas normativas, el abordaje de los principales problemas de la práctica judicial y la promoción de mayor seguridad jurídica para la ciudadanía; no obstante, se sugieren algunas modificaciones concretas.

A continuación se describen los principales elementos de la LPA, y en un Análisis Legal e Institucional posterior se expondrán los comentarios sobre la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

III. Análisis del anteproyecto de ley

El anteproyecto de LPA aspira convertirse en el “derecho común” de la Administración Pública y por ello consta de 145 artículos divididos en 6 títulos, y en términos generales contiene los elementos básicos de una normativa de esta temática: ámbito de aplicación, acto administrativo, competencia, procedimiento administrativo, plazos, trámites, formas de terminación del procedimiento, recursos administrativos y régimen transitorio⁶.

En términos generales, la nueva propuesta de LPA retoma casi la totalidad del contenido del proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado en 1994,

⁵ Corte Suprema de Justicia y PNUD, (diciembre de 2014). Anteproyectos de Ley de Procedimientos Administrativos y Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. Consultada en: http://csj.gob.sv/CIDA/CIDA_PROGRAMA.html

⁶ Fusades (2013). La necesidad de una Ley de Procedimientos Administrativos. Boletín de Estudios Legales N° 150. Departamento de Estudios Legales.

incorporando nuevas reglas de agilización de trámites, el uso de nuevos medios tecnológicos, la regulación de la potestad sancionatoria y de los efectos ante el silencio administrativo. El anteproyecto de LPA contiene numerosas novedades para abordar los problemas señalados, entre las cuales se destacan:

- Principios rectores para la actuación de la Administración Pública
- Racionalización de los procedimientos, dado que deroga lo incompatible con los principios de simplicidad, buena fe y lealtad, celeridad e impulso de oficio, e informalidad a favor del administrado
- Reglas para volver más eficiente a la Administración Pública
- Sistematización de forma coherente y completa de la actividad del Estado y su relación con los particulares

La primera observación es la ausencia de una exposición de motivos que explique los articulados propuestos, las corrientes de pensamiento jurídico en las que se fundamenta, y las principales experiencias internacionales o nacionales que motivaron a los autores en la elaboración del anteproyecto o los mandatos constitucionales a los que se intenta dar cumplimiento. Es importante, por ende, que esta ley cuente con una exposición de motivos que permita incluir aspectos relevantes, tales como: explicar la importancia de la ley, las razones que motivan su creación, cómo quedaría el régimen vigente, entre otros aspectos. Existen países, como España, en el cual el mismo sistema constitucional dispone que el Órgano Ejecutivo debe acompañar todo documento de iniciativa de ley con una exposición de motivos. Esto permite brindar más elementos de discusión para los legisladores y facilitar la

comprensión sobre el fundamento de las disposiciones contempladas en una nueva ley o las reformas a la legislación vigente⁷. Por otro lado, los principios rectores de esta ley son fundamentales para guiar la actuación de la Administración Pública, y su desarrollo en una exposición de motivos facilitará que sirvan de base para el quehacer de todo el servicio civil.

La segunda observación es que se propone mejorar la redacción de los considerandos del anteproyecto para incorporar las disposiciones constitucionales vinculatorias a este marco normativo, tales como: el art. 86 Cn. que establece el principio de legalidad; el art. 246 Cn. que establece la primacía del interés público sobre el interés privado; y el art. 14 Cn. que faculta a la autoridad administrativa a sancionar con arresto o con multa, mediante resolución o sentencia y previo el juicio correspondiente.

3.1 Título I: Normas Generales, Derechos del Administrado y Empleo de Tecnología (Arts. 1 a 23)

Este título determina el ámbito de aplicación de la ley, los principios generales, reglas de agilización de los servicios públicos, un catálogo de derechos del administrado y normas básicas para la utilización de la tecnología de información y comunicaciones.

La LPA se aplicará a todas las oficinas que conforman el Órgano Ejecutivo, instituciones oficiales autónomas, municipalidades y otros órganos del Estado cuando ejerzan excepcionalmente potestades administrativas, lo que incluiría a la Asamblea Legislativa, el Órgano Judicial, la Corte de Cuentas de la República, el Tribunal

⁷ Eliseo Muro Ruiz (2006). Algunos Elementos de Técnica Legislativa. Universidad Nacional Autónoma de México.

Supremo Electoral y las tres oficinas que constituyen el llamado Ministerio Público (Art. 2). Además, para los efectos de esta ley, todas estas entidades se considerará que integran la Administración Pública, con el ánimo de facilitar la redacción y simplicidad de la LPA.

En la actualidad, hay un abuso de la facultad reglamentaria de la Administración Pública, llegando al grado de utilizar los reglamentos para llenar vacíos de ley, derogar disposiciones normativas, contradecir disposiciones establecidas en la ley, e inclusive se les utiliza como ley complementaria, todo lo cual va en contra del principio de regularidad constitucional. Por lo que, una novedad de la LPA, es la inclusión del principio de adecuación de las facultades reglamentarias a la ley, que aunque es doctrinariamente reconocido, no está expresamente expuesto en los textos legales ni es cumplido a cabalidad.

El art. 4 del anteproyecto de LPA detalla los principios generales del procedimiento administrativo, tales como: legalidad, economía, informalidad a favor del administrado, simplicidad, entre otros. Si bien su definición pudiera parecer excesiva y adecuada a una obra académica, se espera que facilite la correcta interpretación de la LPA y, por ejemplo, se eviten prácticas cotidianas que confunden la libre actuación de la ciudadanía (art. 8 Cn.) con el principio de legalidad de la Administración Pública, y que dejan de lado la redacción expresa del art. 86 Cn.: *“los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”*.

Diversas disposiciones del anteproyecto de LPA promueven la agilización de los trámites y mejora de

los mismos, arts. 5-14 y 19-23, a través de reglas sobre la eliminación de requerimientos innecesarios, uniformidad de documentos y expedientes, ventanillas únicas, gestión de peticiones, y el uso de las tecnologías de información.

Se recomienda agregar la regla que establece que no se puede pedir a la ciudadanía la información que ya posee alguna de las instituciones del Estado, y una disposición sobre la incorporación de registros de datos automatizados, a fin de hacer más efectivo el acceso a dicha información. Cabe destacar que de forma complementaria es urgente la aprobación del proyecto de Ley de Firma Electrónica, que brindará certeza jurídica a la transmisión de información en medios tecnológicos entre la ciudadanía y las entidades públicas, y entre la Administración Pública⁸.

La legislación vigente carece de una disposición expresa que regule el derecho del debido proceso en el derecho administrativo. Actualmente, este derecho es reconocido a nivel jurisprudencial, por lo que era necesario que quedara plasmado expresamente en la ley, lo cual se hace en el art. 16. No obstante, se sugiere mejorar la redacción del artículo, dado que no tiene un contenido normativo, sino que es de carácter declarativo.

Finalmente, el anteproyecto constituye un paso favorable hacia una gestión en función de la ciudadanía, al estipular la obligación que tienen las instituciones de crear unidades encargadas de guiar a los ciudadanos en la presentación de la documentación y en explicar los errores de forma o de fondo en los que hayan incurrido (art. 18). En la actualidad, algunas instituciones tienen la práctica de no explicar las

⁸ El 18 de octubre de 2012 se presentó el anteproyecto de Ley de Firma Electrónica a la Asamblea Legislativa, y su discusión está a cargo de la Comisión de Economía de dicha entidad.



razones del por qué deniegan solicitudes y solo ponen la leyenda que dice “*viniendo en forma se proveerá*”. La incorporación de esta nueva obligación indiscutiblemente agilizará los procedimientos administrativos, dado que habrá menos prevenciones hechas a los ciudadanos y dará mayor grado de certeza a los administrados.

3.2 Título II: Régimen Jurídico de los Actos de la Administración Pública (Art. 24 a 55)

Este título define las reglas básicas del acto administrativo: configuración, eficacia, validez, y aspectos sobre la competencia de los funcionarios. Este apartado tiene la mayor cantidad de conceptos teóricos incluidos en su texto, que más se adecuan a una exposición de motivos o investigación académica que a una ley; sin embargo, su incorporación se entiende por su finalidad educativa, ilustrativa y clarificadora de esta novedosa ley.

El anteproyecto de LPA define el acto administrativo como “*toda declaración unilateral de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, productora de efectos jurídicos, dictada por la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa distinta a la reglamentaria*” (art. 24). Esta decisión legislativa se decanta por separar el acto administrativo del concepto de reglamento, acorde con la tendencia internacional y con el ordenamiento jurídico nacional, según la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo vigente.

La presunción de validez, ejecutividad y ejecutoriedad del acto constituye una novedad en el derecho positivo, así como la regulación de los actos nulos de pleno derecho, tales como los actos dictados por razón de la

materia y territorio, actos que conlleven la violación de derechos constitucionales y actos de contenido simple.

Uno de los progresos más importantes es el art. 27 del anteproyecto de LPA, porque evitará las indebidas prácticas administrativas que vulneran el principio de legalidad, al reiterar los límites constitucionales al contenido del acto administrativo: “*El acto*

administrativo no podrá crear sanciones, ni impuestos, tasas u otras contribuciones de derecho público, ni modificar los que hubieran sido establecidos por ley”. Se sugiere aclarar que se refiere a una ley aprobada por la Asamblea Legislativa para evitar que se incluyan otras normas.

El art. 30 aborda la potestad discrecional de los funcionarios al reiterar el respeto al principio de legalidad, los derechos de la ciudadanía y los fines de su potestad, de lo contrario incurrirán en desviación de poder.

Entre otras importantes novedades que contiene este título está la regulación de la nulidad administrativa (art. 39 y ss.) que sigue la tendencia internacional y los supuestos aceptados en otras legislaciones. La falta de esta regulación fue señalada numerosas veces como un grave vacío de nuestra legislación e incluso derivó en la cuestionada creación de los casos de nulidad de pleno derecho mediante resoluciones judiciales⁹.

El segundo capítulo propone una regulación general de la transferencia de competencia entre agentes de la Administración Pública, normando las figuras de la delegación, sustitución y avocación (art. 45 y ss.). Respecto a la avocación, si bien el art. 17 Cn. establece una prohibición a la avocación de causas pendientes, se

⁹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Amparo N° 384-97 del 9 de febrero de 1999; y Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, proceso 02-2006 del 18 de febrero de 2011.

advierte de su lectura e interpretación histórica que dicha limitación únicamente aplica a los procesos judiciales¹⁰.

Actualmente, únicamente la delegación está regulada en escasos supuestos, tales como el Reglamento Interior del Órgano Ejecutivo y algunas leyes tributarias, pero la legislación propuesta solo regula la manera en que se llevarán a cabo estas figuras, así que para evitar el vacío de ley existente se recomienda regular más detalles tales como: procedimiento, requisitos previos, entre otros.

3.3 Título III: Del Procedimiento (Arts. 56 a 112)

Este título es el más extenso de la ley, como era de esperarse por la materia, y contiene la regulación sobre aspectos generales, plazos, comunicaciones, prueba, audiencia, causales de terminación y de revocación.

Uno de los primeros aspectos regulados es el concepto de interesados en el procedimiento administrativo (art. 57), donde se incluye a los sujetos tradicionalmente contemplados (titulares de derechos e intereses legítimos, terceros relacionados y autoridades competentes), así como a nuevos sujetos competentes, como por ejemplo: asociaciones o fundaciones habilitadas para la defensa de derechos o intereses colectivos, o entidades especializadas para la defensa de intereses difusos.

La regulación de las medidas cautelares (art. 69) es conforme con las reglas generales procesales, porque exige los requisitos de apariencia de buen derecho y peligro en la demora. Además, desarrolla los supuestos de

¹⁰ Constitución de la República, Art. 17: "Ningún Órgano, funcionario o autoridad, podrá avocarse causas pendientes, ni abrir juicios o procedimientos fenecidos. En caso de revisión en materia penal el Estado indemnizará conforme a la Ley a las víctimas de los errores judiciales debidamente comprobados."

aplicación de medidas previo al inicio del procedimiento y su modificación debido al cambio de las circunstancias.

Con el objetivo de mejorar el anteproyecto, se sugiere incorporar algunas disposiciones establecidas en el Código Procesal Civil y Mercantil, tales como la regla de efectividad y proporcionalidad (452-456), la posibilidad de caución (art. 446-448), entre otras.

El anteproyecto de LPA contempla cambios relevantes sobre los plazos dentro del procedimiento administrativo: solo se computarán los días hábiles, salvo que se hayan establecido meses (art. 73); los funcionarios podrán ampliar los plazos bajo supuestos específicos (art. 77); se establece un período para evacuar consultas, lo cual es positivo porque obliga a la respuesta de las entidades públicas (art. 79); establece un plazo subsidiario de todas las actuaciones de los administrados (art. 80), y contempla un plazo para concluir el procedimiento de seis meses (art. 81).

Una de las principales novedades es la regulación ante el silencio de la Administración Pública a una petición del administrado. Actualmente, la regla general es interpretar una respuesta negativa ante la ausencia de respuesta gubernamental, y salvo en casos específicos, se entiende lo contrario, es decir una respuesta positiva, por ejemplo el art. 22 de la Ley de Inversiones, art. 75 de la Ley de Telecomunicaciones y art. 219 del Código de Trabajo.

Esta propuesta normativa establece como regla general el silencio administrativo positivo, es decir, el interesado recibe una respuesta favorable a su petición si al vencimiento del plazo máximo, la Administración Pública no hubiera notificado una resolución expresa al interesado. Además, dicha respuesta favorable produce



efectos de forma inmediata y sin necesidad de una posterior actuación (art. 102).

El anteproyecto contempla que se entenderá una respuesta negativa ante el silencio administrativo solamente en los siguientes 4 casos:

- Cuando la petición no está regulada por normas infraconstitucionales
- Cuando la estimación tuviera como consecuencia la transferencia de facultades relativas al dominio público o servicio público
- Cuando lo establezca una disposición legal y por razones de interés general
- En los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, salvo cuando se hubiera interpuesto un recurso de apelación contra una resolución de los otros tres casos

A diferencia del proyecto de 1994, que proponía el silencio administrativo negativo como la regla general y buscaba garantizar el derecho de defensa de los administrados¹¹, el anteproyecto de LPA propone el silencio administrativo positivo como regla general para agilizar los trámites y la gestión pública. Se trata de una novedad que introduce un cambio sustancial ante la falta de una resolución expresa por parte de la Administración Pública, ya que la situación jurídica resultante del silencio administrativo positivo es muy distinta a aquella que se produce con el silencio negativo. En el silencio positivo el paso del

¹¹ Anteproyecto de Ley de Procedimientos Administrativos de 1994:
Art. 85 El silencio de la Administración se entenderá positivo cuando así se establezca expresamente en la ley, o cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela entre los órganos de la Administración.
Art. 86. Cuando se formule una petición ante la Administración y el interesado no reciba notificación de la resolución en el plazo establecido en el art. 64, podrá optar entre considerar desestimada la petición, a efecto de deducir el correspondiente recurso administrativo o ejercer acción contencioso administrativa, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición.

tiempo crea el acto. Surge a la vida jurídica un acto administrativo generador de derechos, con efectos inmediatos y automáticos, que puede hacerse valer ante la misma Administración o ante terceros, al vencimiento mismo del plazo.

Sin embargo, el aspecto probatorio del silencio administrativo positivo es un reto legislativo, y el anteproyecto de LPA exige que sea mediante cualquier medio de prueba, incluida una certificación acreditativa del silencio producido. Un problema que se plantea es que resulta difícil imaginar el supuesto en el cual una oficina pública que no resuelve la petición original del administrado, sí emita la certificación acreditativa. Por lo tanto, se debe reflexionar juiciosamente para abordar este desafío legislativo y, entre varias opciones posibles, se propone retomar algunos aspectos de la Ley del Silencio Administrativo de Perú (Ley N° 29060) que contempla la utilización de una declaración jurada del administrado para probar el silencio administrativo¹².

Otro concepto relevante es la regulación de la nulidad. Al respecto, los arts. 107 al 112 desarrollan la forma en que las entidades públicas pueden acordar la anulación de sus actos, y debe asegurarse su armonía con el anteproyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Estas formas son:

¹² Ley del Silencio Administrativo, art. 3:

"No obstante lo señalado en el artículo 2, vencido el plazo para que opere el silencio administrativo positivo en los procedimientos de evaluación previa, regulados en el artículo 1, sin que la entidad hubiera emitido pronunciamiento sobre lo solicitado, los administrados podrán presentar una Declaración Jurada ante la propia entidad que configuró dicha aprobación ficta, con la finalidad de hacer valer el derecho conferido ante la misma o terceras entidades de la administración, constituyendo el cargo de recepción de dicho documento, prueba suficiente de la resolución aprobatoria ficta de la solicitud o trámite iniciado.

Lo dispuesto en el primer párrafo será aplicable también al procedimiento de aprobación automática, reemplazando la resolución de aprobación ficta, contenida en la Declaración Jurada, al documento a que hace referencia el artículo 31 párrafo 31.2 de la Ley N° 27444.

En el caso que la administración se niegue a recibir la Declaración Jurada a que se refiere el párrafo anterior, el administrado podrá remitirla por conducto notarial, surtiendo los mismos efectos."

- Revocatoria por razones de legitimidad a cargo de la Administración Pública, cuando sean actos favorables o desfavorables al interesado
- Revocatoria por razones de oportunidad a cargo de la Administración Pública, cuando no afecte derechos de interesados ni el orden público
- Nulidad de los actos favorables, mediante una resolución de la Sala de lo Contencioso Administrativo, con la declaración de lesividad como un requisito previo

Por otro lado, a continuación se sugieren algunas propuestas para mejorar la redacción de otros artículos de este título:

- La LPA incorpora la exigencia de firma en todo escrito del interesado (art. 65), pero se propone mejorar la redacción para clarificar el uso de medios electrónicos regulados en el Título I
- La acumulación de los expedientes es una medida de celeridad (art. 70); no obstante, se sugiere mejorar su redacción al regularse de forma similar a la nulidad relativa, es decir, a la espera que sea reconocida por el administrado
- Para la verificación de los hechos se debe derogar la excepción de la declaración de los servidores públicos (art. 95)
- Con el objetivo de facilitar la lectura y la comprensión del articulado, se sugiere la disminución de las secciones que contienen pocos artículos, como los capítulos VII y VIII

3.4 Título IV: De los Recursos (Art. 113 a 131)

El anteproyecto de LPA regula 4 recursos: la reconsideración (art. 124) y la apelación (art. 125), como recursos ordinarios; la revisión (art. 126) y la queja por reclamación (art. 130), como recursos extraordinarios. Los primeros son

aplicables contra todo acto administrativo, mientras que los segundos solamente cuando sea expresamente contemplado por el legislador.

Se considera adecuada la regulación de estos recursos, dado que cubren los supuestos más comunes de los procedimientos y las reglas generales del derecho procesal. En especial, la incorporación de plazos de interposición, tipo de recursos procedentes, autoridad ante quien se presenta y la audiencia a los interesados brindan las reglas de aplicación directa a todos los procedimientos administrativos. **Únicamente se sugiere eliminar la exigencia del art. 114 letra a), relativa a incorporar al escrito de recurso “la autoridad competente para resolver”, puesto que el administrado no debe estar obligado a conocer dicha información, la cual es fácilmente identificable por la Administración Pública.**

El anteproyecto de LPA, art. 123, define que el agotamiento de la vía administrativa en el procedimiento administrativo ocurre con la interposición del recurso de apelación; con ello, finalmente se aclara un aspecto que tantas veces generó confusión en la práctica judicial.

La incorporación del recurso de revisión sigue las reglas del Código Procesal Civil y Mercantil y su desarrollo es congruente con la tendencia de las legislaciones sobre procedimientos administrativos, al crear alternativas para la búsqueda de la verdad real mediante la revisión de actos firmes, sujetas a supuestos delimitados y plazos establecidos en la ley.

Finalmente, el nuevo recurso de queja asegura la agilidad de la tramitación de los procedimientos, así como la celeridad de la respuesta gubernamental a las peticiones de la ciudadanía.



3.5 Título V: De la Potestad Sancionatoria (Art. 132 a 141)

El título contiene elementos básicos de la potestad sancionatoria, tales como principios, medidas cautelares, etapas procesales, criterios para la imposición de la sanción y la prescripción. No obstante, se considera que a pesar de que posee un valor ilustrativo y educativo para los ejecutores de esta nueva normativa, es un título excesivamente teórico que, dada la naturaleza de la ley, debe proponer un desarrollo más específico y completo de la potestad sancionatoria de la Administración Pública.

Se propone agregar a este título una regulación más específica sobre la concreción de la potestad sancionatoria, definiendo aspectos tales como: etapas del procedimiento y plazos comunes; tipología de sanciones (amonestación, multas, arrestos, etc.); carga de la prueba; responsabilidad en casos de múltiples personas que incurran en una misma sanción administrativa; entre otras. Además, dicha regulación debe valorar que la potestad sancionatoria se aplica a distintos sujetos: ciudadanos en general, como en los procedimientos ambientales; y sujetos especiales, como los funcionarios públicos.

Para esta tarea se propone revisar las legislaciones peruana, mexicana y la “Ley de Procedimiento para la Imposición del Arresto o Multa Administrativos”, derecho vigente no positivo, para retomar las disposiciones pertinentes que permitan desarrollar un marco general del procedimiento sancionatorio en esta nueva ley. De esta manera se brindará más seguridad jurídica y se mejorará el contenido de la LPA al crear un proceso administrativo común y unificado para la aplicación de la potestad sancionatoria del art. 14 Cn.

3.6 Título VI: Disposiciones Finales (Art. 142 a 144)

En primer lugar, es conveniente comentar sobre la derogatoria. A diferencia del proyecto de 1994, el art. 142 de la LPA no establece un listado de procedimientos administrativos excluidos de su aplicación, sino que contempla una regla de interpretación que mantiene la vigencia de *“aquellas normas especiales que, en consideración a las específicas características y naturaleza de la materia que regulan, establezcan otras fases procedimentales o determinados plazos”*. **Esta decisión legislativa es congruente con la esencia de la LPA, que no determina un modelo de procedimiento sino un conjunto de principios y reglas sobre aspectos procesales; por tanto, salvo aspectos puntuales como los plazos o las etapas procesales, la LPA aplicará a toda la actividad de la Administración Pública.**

Por otro lado, llama la atención la insuficiencia de disposiciones derogatorias, puesto que se hace uso del recurso técnico de declarar derogadas las normas que se opongan a la nueva ley, declarando a su vez vigentes las que no se le opongan, todo lo cual podría ser suprimido sin que se afectara la situación de la nueva ley, conforme las reglas de interpretación del derecho. Si bien es cierto que debido al inmenso número de leyes administrativas vigentes sería imposible una derogación expresa de todas las normas que se oponen a la nueva ley, debe hacerse un esfuerzo por derogar expresamente las principales normas que se opongan a la misma, especialmente si están comprendidas en leyes que se aplican a toda la Administración de manera general, tales como: el Reglamento Interior del Órgano Ejecutivo, las Disposiciones Generales de Presupuestos y la Ley de Servicio Civil.

En segundo lugar, merecen un comentario las disposiciones sobre la vigencia de la LPA. Acertadamente, el art. 144 LPA contempla que los aspectos relacionados con el intercambio interinstitucional de información y la eliminación de

requerimientos innecesarios entrarán en vigor después del resto de la ley; por lo tanto, la Administración Pública, con el apoyo de Fomilenio II, podrá asegurar su efectivo cumplimiento, agilizar los trámites y mejorar la prestación de los servicios públicos.

IV. Consideraciones finales

La inexistencia de una ley que regule de manera uniforme la actuación de la Administración Pública, ha provocado gran dispersión normativa de procedimientos y generado dificultades prácticas para el ciudadano, altos costos para los empresarios y falta de reglas claras de cómo administrar para los funcionarios. Por tanto, aprobar una Ley de Procedimientos Administrativos moderna es un paso importante a favor de mejorar los derechos de los administrados y el clima de negocios.

Indiscutiblemente, el anteproyecto de LPA constituye un avance importante en nuestro país, ya que posee un potencial transformador de la Administración Pública, con el objetivo de mejorar los servicios públicos orientados a la ciudadanía y a la mejora regulatoria continua; por tanto, se recomienda apoyar su aprobación, previo la discusión técnica de los aspectos mencionados en este documento y otras consideraciones sobre su viabilidad administrativa y presupuestaria.

La iniciativa de Fomilenio II es una excelente oportunidad para asegurar la implementación de esta normativa y evitar fracasos como el caso de la Ley de Procedimiento para la Imposición del Arresto o Multa Administrativos, que, a pesar de su vigencia por más de 20 años, es un ejemplo de derecho vigente no positivo. Por consiguiente, se sugiere una acción coordinada entre la Comisión Redactora del anteproyecto de LPA, funcionarios de Gobierno y Fomilenio II.

Recomendaciones: los siguientes 5 pasos

- 1. Deben tomarse en cuenta las observaciones expresadas al anteproyecto de LPA y, posteriormente, aprobar esta legislación que crea un marco general para las actuaciones de la Administración Pública.**
2. Se debe crear una institución responsable de implementar la ley, apoyar la promoción de la nueva cultura de simplificación administrativa y colaborar con las diferentes instituciones para implementar



las nuevas regulaciones de forma ordenada y progresiva. Dicha entidad deberá fungir como un ente coordinador que asegure una aplicación certera de la ley, y Fomilenio II podrá brindar apoyo suficiente para dichos fines, mediante su proyecto del Sistema de Mejora Regulatoria.

3. La academia debe apoyar y promover el debate técnico sobre las decisiones legislativas de la LPA, tales como la regulación del silencio administrativo, la potestad sancionadora, entre otras, que asegure la aprobación de una normativa congruente con los estudios académicos más relevantes en esta materia y buenas prácticas en el derecho comparado.

4. La LPA requiere una campaña de divulgación que permita que la ciudadanía y los funcionarios conozcan sus beneficios y que su entrada en vigor sea un punto de inflexión en el clima de negocios del país, al marcar un paso hacia la reducción de la excesiva burocracia, la creación de regulaciones modernas y mejores niveles de competitividad.

5. La modernización del Estado para mejorar el clima de negocios requiere de la LPA y otras leyes adicionales, que vendrían a complementarla: Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Ley de la Función Pública y Ley de Firma Electrónica¹³. La primera, asegura la certeza jurídica de los administrados dado que brinda un mejor acceso a la justicia contencioso administrativa, ante conflictos con la Administración Pública. La segunda, ayuda a contar con un servicio civil enfocado al servicio de la ciudadanía, en el que la idoneidad y la meritocracia son dos pilares básicos de la carrera administrativa. Finalmente, la regulación de firma electrónica facilita la implementación de la LPA, dado que potenciará la agilidad y seguridad de los servicios de la Administración y reducirá sus costos y tiempos.

13 Principales publicaciones relacionadas con la temática: Fusades (2013). La necesidad de una Ley de Procedimientos Administrativos. Boletín de Estudios Legales N° 150. Departamento de Estudios Legales; Fusades (2012). Profesionalización de la función pública: elemento de un Estado eficiente. Boletín de Estudios Legales N° 143. Departamento de Estudios Legales; Fusades (2012). La simplificación administrativa: una oportunidad para la competitividad. Boletín de Estudios Legales N° 144. Departamento de Estudios Legales; Fusades (2011). Propuesta de lineamientos para elaborar leyes. Boletín de Estudios Legales N° 121. Departamento de Estudios Legales; Fusades (2008). Democracia y crecimiento: fundamentos del desarrollo. Estrategia económica social e institucional 2009-2014.