Proyecto de Ley N°..6099/2023 - CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

GRUPO PARLAMENTARIO UNIDAD Y DIALOGO PARLAMENTARIO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
" Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

La señora congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI** integrante del Grupo Parlamentario **UNIDAD Y DIÁLOGO PARLAMENTARIO**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
10 OCT. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 15:50

PROYECTO DE LEY

LEY QUE AMPLÍA EL PLAZO EN 15 DÍAS HÁBILES PARA LOS DESCARGOS DE NULIDAD DE OFICIO PARA GARANTIZAR EL PLAZO RAZONABLE Y EL DERECHO DE DEFENSA DEL ADMINISTRADO

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es modificar el tercer párrafo del numeral 202.2 del artículo 202° de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La finalidad de la presente ley es ampliar el plazo de días para los descargos de nulidad de oficio para garantizar el plazo razonable y derecho de defensa del administrado.

Artículo 3.- Modificación del tercer párrafo del numeral 202.2 del artículo 202° de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Se modifica el tercer párrafo del numeral 202.2 del artículo 202° de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual queda redactado con el siguiente texto:

"Artículo 202. Nulidad de oficio

(…)

*En caso de declaración de nulidad de oficio de un acto administrativo favorable al administrado, la autoridad, previamente al pronunciamiento, le corre traslado, otorgándole, **bajo sanción de nulidad absoluta, de pleno derecho y sin prueba en contrario,** un plazo no menor de **quince (15)** días **hábiles** para ejercer su derecho de defensa.*

(…)."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, septiembre del 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/10/2023 14:40:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/10/2023 00:43:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/10/2023 00:43:29-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **11** de **octubre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6099/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Los derechos humanos son facultades que todos los seres humanos por el solo hecho de serlo lo poseemos sin importar la raza, sexo, nacionalidad, pertenencia étnica, u otra condición[1]. En la actualidad, es el Estado el cual, mediante los poderes públicos reconocidos en la Constitución, asume una obligación garantista para que los ciudadanos puedan ejercitar efectivamente las conocidas garantías individuales y sociales que están establecidas en su misma norma constitucional o en aquellas de rango internacional.[2]

1.1. ANTECEDENTES

Es preciso señalar que, el desarrollo, tutela y observancia de los derechos humanos, tiene una ligazón ontológica hacia la satisfacción de las necesidades humanas y al respeto de la dignidad de toda persona humana. Por eso, el Estado utiliza como instrumento a la Administración Pública para implementar las medidas y acciones necesarias para cuidar de sus ciudadanos, más aún, si en ocasiones repetidas se lesionan los derechos humanos de los ciudadanos por el accionar doloso o negligente de las entidades públicas.[3] Así tenemos que, la Administración Pública son los organismos que conforman el sector público ***cuya función es gestionar las relaciones entre los ciudadanos y el poder gubernamental*** en todos los ámbitos[4].

En Perú, la Administración Pública está conformada por distintas entidades (organismos) que están descritas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley

[1] DE LA CRUZ HUAMÁN, Rosario Betzabeth. *DERECHOS HUMANOS: UN ENFOQUE CLAVE EN LA GESTIÓN PÚBLICA*. Obtenido en https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/derechos-humanos-un-enfoque-clave-en-la-gestion-publica

[2] CORDERO TORRES, Jorge Martín. *LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO*. Ciencia y Sociedad, vol. XXXVI, núm. 1, enero-marzo, 2011, p. 144. Obtenido en https://www.redalyc.org/pdf/870/87019755007.pdf

[3] LAGOS FREGOSO, Jessica Abeth. *LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DERECHO HUMANO EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS*. Nuevo Derecho, Vol. 14, No. 23, julio – diciembre de 2018. ISSNe: 2500: 672X. P. 66.

[4] UNIR. *¿QUÉ ES LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CÓMO TRABAJAR EN ELLA?*. 2022. Obtenido en https://mexico.unir.net/derecho/noticias/que-es-administracion-publica/

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2023 12:01:18-0500

N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y que especifica lo siguiente:

> *"Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley*
>
> *La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública:*
>
> *1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;*
>
> *2. El Poder Legislativo;*
>
> *3. El Poder Judicial;*
>
> *4. Los Gobiernos Regionales;*
>
> *5. Los Gobiernos Locales;*
>
> *6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.*
>
> *7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,*
>
> *8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.*
>
> *Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada."*

1.2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO

El Derecho Administrativo es el conjunto de leyes, normas, reglamentos y principios que regulan la actividad del Estado. Es la rama del derecho que regula las actividades entre los funcionarios públicos al interior de las entidades estatales, así como la relación entre distintas entidades y, finalmente, la relación entre las entidades y los ciudadanos o empresas privadas. Se le denomina derecho administrativo ya que son las normas referidas a la administración de los recursos y facultades de las que dispone el Estado peruano en todos sus niveles de gobierno. Se aplica el derecho administrativo cuando el Estado interviene haciendo uso de cualquiera de sus facultades o potestad administrativa a través de sus más de 2200 entidades peruanas y que a rasgos generales están descritas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Es necesario indicar que todo

acto emanado de la Administración Pública es considerado acto administrativo y están consideradas como actos administrativos y sujetas a las normas del derecho administrativo.[5]

El acto administrativo es la manifestación unilateral de la Administración Pública emitida mediante un procedimiento administrativo y tiene la posibilidad de modificar la situación jurídica del administrado sobre sus derechos, intereses y obligaciones en situaciones concretas.[6]

El **procedimiento administrativo** es el conjunto de actos y diligencias realizados con una entidad pública cuya finalidad es emitir un acto administrativo en base a sus potestades públicas y que influye directamente en las situaciones jurídicas de sus administrados para satisfacer el interés público; por tanto, no son procedimientos administrativos, los procesos judiciales o arbitrales[7]. Antes de continuar, cabe recordar que vivimos un proceso de constitucionalización de los tratados de derechos humanos, lo cual genera un nuevo procedimiento administrativo que se rige por principios de normas supranacionales que han sido incluidas en nuestro ordenamiento jurídico y que generan cambios estructurales y constantes en el Derecho Administrativo.[8]

Cabe resaltar que, todo acto administrativo emitido por alguna entidad pública tiene presunción de validez y vocación de estabilidad en el tiempo, por lo que a priori no podría ser modificado; sin embargo, existen dos figuras que impactan en esas características: La nulidad que impacta en su validez y estabilidad porque será modificado; y la revocación, que influye en la estabilidad del acto administrativo, pero no en su validez.[9]

---

[5] INSTITUTO DE CIENCIAS HEGEL. *EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN PERÚ: QUÉ ES, CONCEPTO, RAMAS*. 2021. Obtenido en https://hegel.edu.pe/blog/el-derecho-administrativo-en-peru-que-es-concepto-ramas/

[6] DE LA VEGA PACCHIONI, Gustavo. *LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS*. 2022. Obtenido en https://lpderecho.pe/nulidad-actos-administrativos/

[7] PACORI CARI, José María. *ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO*. 2023. Obtenido en https://lpderecho.pe/etapas-procedimiento-administrativo/

[8] GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Ángel; BUTISTA JUSTO, Juan. *ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, JURIDICIDAD Y DERECHOS HUMANOS*. Obtenido en https://www.corteidh.or.cr/tablas/28010.pdf

[9] IUS 360. *LA NULIDAD Y REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO: ¿CUÁLES SON SUS PRINCIPALES DIFERENCIAS?*. Obtenido en https://ius360.com/la-nulidad-y-revocacion-del-acto-administrativo-cuales-son-sus-principales-diferencias/#:~:text=La%20nulidad%2C%20entonces%2C%20incide%20sobre,m%C3%A1s%20no%20en%20su%20validez.

1.3. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Desde siempre, la constante evolución de las sociedades definitivamente impacta en el ámbito jurídico y en el campo de los derechos humanos, lo que significa que las libertades siempre tendrán un *numerus apertus* y que no serán una lista taxativa y terminada a perpetuidad[10], pues, el derecho es totalmente cambiante y responde las necesidades y prioridades de la población.

Según el **expediente 02098-2010-AA**, el Tribunal Constitucional señala que el *derecho de defensa*, consiste en *"la facultad de toda persona de contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercerlo en todo tipo de procesos,* ***incluidos los administrativos****, lo cual implica, entre otras cosas, que sea informada con anticipación de las actuaciones iniciadas en su contra"*[11]. Cabe resaltar, que el derecho de defensa procesal como es denominado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no es una garantía más del debido proceso, sino que es la garantía por antonomasia del debido proceso y que le permite al ciudadano señalado por la Administración Pública como posible quebrantador del sistema legal establecido, que utilice todas las herramientas legales para salvaguardar de manera efectiva su derecho que se encuentra en peligro por el poder estatal.[12]

Desde el punto de vista europeo, el derecho al plazo razonable se encuentra recogido en el inciso 6 del artículo 1° del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)[13]. En una línea similar, en nuestro continente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), también conocida como Pacto de San José de Costa Rica, en sus artículos 7.5 y 8.1 reconocen el derecho al plazo razonable tanto en etapa judicial y/o administrativa para no ver vulnerados los

---

[10] INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS "BARTOLOMÉ DE LAS CASAS". *NUEVAS TECNOLOGÍAS Y DERECHOS HUMANOS*, p. 2. Obtenido en https://www.idhc.org/arxius/recerca/nuevas-tecnologias-web.pdf

[11] Obtenido en https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02098-2010-AA.html

[12] MONTERO, Diana; SALAZAR, Alonso. *DERECHO DE DEFENSA EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTEAMERICANA DE DEECHOS HUMANOS*. Pp. 125-126. Obtenido en https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32676.pdf

[13] GRÁNDEZ, Rodrigo. *EL DESARROLLO DEL DERECHO AL PLAZO RAZONABLE A NIVEL EUROPEO Y PERUANO*. 2023. Obtenido en https://ius360.com/el-desarrollo-del-derecho-al-plazo-razonable-a-nivel-europeo-y-peruano-rodrigo-grandez/#:~:text=La%20finalidad%20de%20este%20derecho,STC%2000618%2D2005%2DPHC.

derechos de los ciudadanos[14]. En nuestro país, el artículo 139° inciso 3 de nuestra Carta Magna reconoce el derecho al debido proceso y reconoce el derecho al plazo razonable en todo tipo de proceso o procedimiento como una de sus manifestaciones inherentes[15]. Por tanto, debemos señalar que la garantía del "tiempo razonable" sirve para evitar los daños irreparables en los derechos de los ciudadanos[16] y así garantizar de forma adecuada su derecho de defensa.

El Tribunal Constitucional en el **expediente N° 00225-2017-PA/TC**[17] ha expresado que el *plazo de un proceso o un procedimiento será razonable* sólo si es que aquél comprende un lapso que resulte necesario y suficiente para el desarrollo de las actuaciones procesales necesarias y pertinentes que requiere el caso concreto, así como para el ejercicio de los derechos de las partes de acuerdo con sus intereses, a fin de obtener una respuesta definitiva en la que se determinen sus derechos u obligaciones.

Sobre el plazo de la nulidad de oficio, el tercer párrafo del artículo 202°.2 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, determina que:

> *"Artículo 202. Nulidad de oficio*
>
> *(...)*
>
> *En caso de declaración de nulidad de oficio de un acto administrativo favorable al administrado, la autoridad, previamente al pronunciamiento, le corre traslado, otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para ejercer su derecho de defensa.*
>
> *(...)."*

Por tanto, la actual norma solo indica que el plazo es de 5 días, sin embargo, es preciso señalar que dicho plazo es muy reducido para los administrados que deben encontrar abogados para que los defiendan y para que luego estos realicen una correcta defensa, más aún si los casos son complejos y se necesitan recabar medios probatorios; en tal sentido, es indispensable aumentar el plazo, bajo sanción de nulidad, para evitar abusos y así garantizar el derecho

---

[14] CUSI, José Luis. *EL PLAZO RAZONABLE COMO GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO*. Obtenido en https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/el-plazo-razonable-como-garantia-del-debido-proceso/

[15] FERNÁNDEZ MONCADA, Julio César & MENA DÁVILA, John Hitler. *EL DERECHO AL PLAZO RAZONABLE EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO TRIBUTARIO*. Revista TecnoHumanismo, Febrero 2022 Volumen 2 / No. 2, p. 58.

[16] COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. ESTUDIO DE LOS ESTÁNDARES FIJADOS POR EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS*. Obtenido en http://www.cidh.org/countryrep/accesodesc07sp/accesodesciii.sp.htm

[17] Obtenido en https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00225-2017-AA.pdf

de defensa, más aún si entre la Administración Pública y el ciudadano existe una asimetría de poder bastante marcada en desmedro del administrado.

II. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa modifica el tercer párrafo del artículo 202°.2 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, quedando redactado de la siguiente forma:

> *"Artículo 202. Nulidad de oficio*
>
> *(...)*
>
> *En caso de declaración de nulidad de oficio de un acto administrativo favorable al administrado, la autoridad, previamente al pronunciamiento, le corre traslado, otorgándole, **bajo sanción de nulidad absoluta, de pleno derecho y sin prueba en contrario,** un plazo no menor de **quince (15)** días **hábiles** para ejercer su derecho de defensa.*
>
> *(...)."*

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto no genera gasto al erario nacional, pues, solo se está modificando una norma pre existente y que es coherente con el derecho al plazo razonable de los ciudadanos.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con la siguiente política de Estado:

- **28, *"Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial"*:** Con este objetivo el Estado, (a) promoverá la institucionalización de un Sistema de Administración de Justicia, respetando la independencia, la autonomía y el presupuesto del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional, dentro de un proceso de modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano; (b) promoverá la designación transparente de las autoridades judiciales, así como su valorización y permanente capacitación; (c) promoverá entre la justicia comunal y el Poder Judicial una relación que

respete la interculturalidad y regulará las competencias, atribuciones y limitaciones de aquélla; (d) consolidará la regulación de la justicia de paz y la elección popular de los jueces de paz; (e) difundirá la conciliación, la mediación, el arbitraje y en general los mecanismos alternativos de resolución de conflictos; ***(f) adoptará medidas legales y administrativas para garantizar la vigencia y difusión de la Constitución, afianzará el respeto irrestricto de los derechos humanos y asegurará la sanción a los responsables de su violación***; (g) establecerá mecanismos de vigilancia al correcto funcionamiento de la administración de justicia, al respeto de los derechos humanos, así como para la erradicación de la corrupción judicial en coordinación con la sociedad civil; (h) garantizará la cobertura nacional y el mejor funcionamiento de la Defensoría del Pueblo; e (i) fortalecerá las instancias de control interno de los órganos jurisdiccionales.