



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República



“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 202 y 230 DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

A iniciativa de la **CONGRESISTA JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, integrante del grupo parlamentario **Juntos por el Perú-Voces del Pueblo-Bloque Magisterial**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le 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, propone la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

“LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 202 Y 230 DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL”

Artículo 1. - Objeto

La presente ley tiene como objeto la modificación de los Artículos 202 y 230 de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 2. – Finalidad

La finalidad de la presente ley es dar seguridad jurídica con respecto al alcance de los actos administrativos.

Artículo 3. - Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable en todo el territorio del país.

Artículo 4. – Modificación de los Artículo 202 y 230 de la Ley del Procedimiento Administrativo General

Modifíquese los Artículos 202 y 230 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, en el siguiente sentido:

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 o lesionen derechos fundamentales.

202.2 La nulidad de oficio solo 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 es declarada por resolución del mismo funcionario.

Además de declarar la nulidad, la autoridad puede resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo puede ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispone la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

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.

*202.3. La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos **caduca** en el plazo de **seis (6) meses**, contado a partir de la fecha en que **se hayan emitido**, en lo referido a la nulidad de los actos previstos en el numeral 4 del artículo 10.*

*202.4 En caso de que **se haya vencido** el plazo previsto en el numeral anterior, sólo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía el proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de **los seis (6) meses siguientes a contar desde la fecha en que caducó** la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa.*

*202.5 Los actos administrativos emitidos por consejos o tribunales regidos por leyes especiales sólo pueden ser objeto de declaración de nulidad de oficio en sede administrativa por el propio consejo o tribunal con el acuerdo unánime de **la totalidad de sus miembros**. Esta atribución sólo podrá ejercerse dentro del plazo de **seis meses contados** desde la fecha en que **el acto se ha emitido**. También procede que el titular de la Entidad demande su nulidad en la vía de proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga **dentro de los seis meses siguientes de emitida la resolución por el consejo o tribunal**. Los **plazos antes señalados son de caducidad**. No cabe la nulidad de oficio en este supuesto, cuando en el curso del procedimiento administrativo los consejos o los tribunales, según corresponda, hayan conocido del recurso de reconsideración, el administrado no hubiere interpuesto dicho recurso dentro del plazo de ley o exista un proceso judicial o un proceso arbitral, cualquiera que sea su naturaleza, que tenga por objeto el acto administrativo en cuestión.*

202.5. En ningún caso la nulidad de oficio tiene el efecto de reponer las cosas al estado anterior.

Artículo 230. Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

*1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad. **No hay sanción sin que la ley no lo establezca previamente en forma directa y expresa.***

2. *Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas. **La violación de este principio acarrea la nulidad de todo lo actuado hasta el momento en que se dio lugar la violación en cuestión.***

3. *Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:*

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;*
- b) La probabilidad de detección de la infracción;*
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;*
- d) El perjuicio económico causado;*
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.*
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y*
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.*

Adicionalmente, la imposición de una sanción debe cumplir con el principio de proporcionalidad a efectos de que se evalúe que la misma sea idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

4. *Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.*

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

5.- *Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.*

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

6. Concurso de Infracciones.- Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.

7. Continuación de infracciones.- Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.

Las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos:

a) Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa.

b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.

c) Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5.

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

10. Culpabilidad.- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

11. Non bis in idem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DISPOSICIÓN ÚNICA FINAL

ÚNICO. Aplicación de la norma

La presente norma legal es de aplicación a todas las instituciones públicas del estado, cualquiera que sea el sector, con la única salvedad que una ley posterior disponga lo contrario.

Asimismo, quedan derogados en forma tácita o implícita todas las normas de nivel legal o infralegal que se opongan en todo o en parte a la presente ley.

Lima, agosto de 2025



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 11:27:53-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/08/2025 10:35:47-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2025 11:28:05-0500



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/08/2025 16:22:59-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/08/2025 15:20:50-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Bias
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/08/2025 11:55:04-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/08/2025 12:23:14-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. ASPECTOS GENERALES

El principio de proporcionalidad en la potestad administrativa.

En la historia del principio de proporcionalidad, resaltan fundamentos filosóficos entre los cuales está el reconocido filósofo alemán Jürgen Habermas, así como también Bernhard Schlink, Robert Alexy, y actualmente son muchos otros (entre los cuales figuran connotados peruanos).

La cuestión central de la ponderación es su misma racionalidad. No es este el lugar para explicar mayor esta situación, pero puede revisarse el importante texto: *La ponderación en el derecho. Evolución de una teoría, aspectos críticos y ámbitos de aplicación en el derecho alemán*, editado por E. Montealegre Lynnet et al., Universidad de Colombia, 2014.

El razonamiento ponderativo aborda la solución cuando dos principios entran en conflicto. Es así que, en primer lugar, para ponderar hay que tener en claro cuáles son los principios en juego o en conflicto.

Aquí es donde debe tenerse en cuenta que el razonamiento ponderativo ha de seguir una ley, llamada la ley de ponderación, la cual señala: “Cuanto mayor sea el grado de no satisfacción, o detrimento, de un principio o derecho, mayor debe ser la importancia de satisfacer el otro principio.” (Robert Alexy. *Teoría de los Derechos Constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pág. 161).

Con esta ley, Alexy quiere dar a entender que la restricción de un principio (derecho) debe justificarse en la importancia de la satisfacción del otro principio en juego, y sólo así podría hacerse. Sin embargo, la ley de ponderación sólo es una condición necesaria, y no suficiente.

Es aquí donde entre a tallar la llamada ley de colisión de principios: “Las condiciones bajo las cuales un principio precede a otro constituyen el supuesto de hecho de una regla que expresa la consecuencia jurídica del principio precedente” (Robert Alexy. *Teoría de los Derechos Constitucionales*. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1993, pág. 94).

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

El mismo Alexy se encarga de expresar de forma más rigurosa esto anterior, cuando dice: “Si el principio P_1 , bajo las circunstancias C , precede al principio P_2 : $(P_1PP_2)C$, y si de P_1 bajo las circunstancias C resulta la consecuencia R , entonces vale una regla que contiene a C como supuesto de hecho y a R como consecuencia jurídica: $C \rightarrow R$.” (Robert Alexy. *Teoría de los Derechos Constitucionales*. *loc cit.*).

Así, conforme a lo señalado por Alexy, el decisor jurídico debe analizar cada uno de los elementos de la *Ley de Colisión* de Alexy, tales como:

- Analizar si principio P_1 precede al principio P_2 , en las circunstancias C ; o como Alexy lo formula, analizar si es el caso que $(P_1PP_2)C$.
- Identificar cuáles son las denominadas circunstancias C .
- Analizar si $C \rightarrow R$, o sea si R es consecuencia jurídica de C .

Esta tarea del razonamiento ponderativo requiere que el decisor jurídico proceda con elegir entre una serie de medidas (posibles), esto es las medidas postulantes a R . Tal elección debe ser tal que optimice en lo posible cada uno de los principios en juego¹.

Para hacer tal elección existen tres pasos o también llamados sub tests: el sub test de idoneidad o adecuación, el sub test de necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto.

El sub test de idoneidad. Este test se entiende como una aplicación “negativa” del equilibrio de Pareto².

El subprincipio de idoneidad tiene más bien el *status* de un criterio negativo, mediante el cual se puede detectar qué medios no son idóneos. Un criterio negativo de esta naturaleza no lo fija todo, sino que únicamente excluye algo: los medios no idóneos. Por esta razón, es compatible con la idea de orden marco. Como elemento de un orden marco, su función consiste en excluir lo no idóneo, sin que de este modo llegue a fijarlo todo. (Robert Alexy: “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”. *Revista Española de Derecho Constitucional* (66), 13-64., pág. 28).

El sub test de necesidad. Este test se entiende también como una aplicación del equilibrio de Pareto.

¹ Así se señala en el importantísimo trabajo de Robert Alexy: “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”. *Revista Española de Derecho Constitucional* (66), 13-64.

² Recuérdese que Vilfredo Pareto fue un economista italiano, y el equilibrio que lleva su nombre se formula de manera simple así: *no es posible mejorar la posición de un gente sin empeorar la posición de algún otro*. El cual está en cualquier libro de introducción a la microeconomía.

El subprincipio de necesidad también es una expresión de la idea del óptimo de Pareto. A causa de la existencia de un medio más benigno e igualmente idóneo, puede mejorarse una posición sin que esto represente costes para la otra. Al igual que ocurre con el subprincipio de idoneidad, mediante este subprincipio se lleva a cabo una selección de medios. Al Legislador no le está categóricamente prescrito adoptar el medio más benigno. Únicamente se afirma que si el Legislador quiere perseguir su fin sólo puede adoptar el medio más benigno, o un medio igualmente benigno o un medio un poco más benigno. No se trata de una optimización hacia un determinado punto máximo, sino simplemente de la prohibición de sacrificios innecesarios para los derechos fundamentales. (Robert Alexy: “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”. *Revista Española de Derecho Constitucional* (66), 13-64., pág. 29).

Finalmente, tenemos el sub test de proporcionalidad en sentido estricto. El cual ha sido y es materia de varios estudios de investigación. Para Robert Alexy, el principio de proporcionalidad en sentido estricto es la aplicación rigurosa de la ley de ponderación, que como indicamos, señala: “Cuanto mayor sea el grado de no satisfacción, o detrimento, de un principio o derecho, mayor debe ser la importancia de satisfacer el otro principio”. Y para hacer ello, el decisor jurídico debe realizar **OCHO CAMPOS DE ARGUMENTACIÓN**, los cuales forman parte de la fórmula de peso completa y refinada (Robert Alexy, *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*. Lima: Palestra, pág. 269). Estos **OCHO CAMPOS** de argumentación son:

- Analizar y evaluar de la interferencia del principio P_i . Y que Alexy simboliza como I_i .³
- Analizar y evaluar el peso abstracto del principio P_i . Y que Alexy simboliza como W_i .
- Analizar y evaluar la fiabilidad de las premisas empíricas sobre el principio P_i . Y que Alexy simboliza como S_i^e .
- Analizar y evaluar la fiabilidad de las premisas normativas sobre el principio P_i . Y que Alexy simboliza como S_i^n .
- Analizar y evaluar de la interferencia del principio P_j . Y que Alexy simboliza como I_j .⁴
- Analizar y evaluar el peso abstracto del principio P_j . Y que Alexy simboliza como W_j .

³ Nota: cuando Alexy dice P_i es lo mismo que cuando dice P_1 .

⁴ Nota: cuando Alexy dice P_j es lo mismo que cuando dice P_2 .

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

- Analizar y evaluar la fiabilidad de las premisas empíricas sobre el principio P_j . Y que Alexy simboliza como S_j^e .
- Analizar y evaluar la fiabilidad de las premisas normativas sobre el principio P_j . Y que Alexy simboliza como S_j^n .

Para realizar ello⁵, el decisor jurídico debe emplear las escalas tríadicas, que continuación presentamos:

Para las variables no epistémicas, o sea, I y W la escala a usarse es:

Clase	Categoría	Valor
Leve	ll	1
	lm	2
	lg	4
Moderado	ml	8
	mm	16
	mg	32
Grave	gl	64
	gm	128
	gg	256

Mientras que para las variables epistémicas: S^e y S^n se emplea la siguiente escala tríadica:

Clase	Categoría	Valor
Cierto	r	1
Plausible	p	1/2
No evidentemente falso	e	1/4

Cabe señalar que en la evaluación de las variables epistémicas ha de cumplirse la llamada ley epistémica de la ponderación, que en palabras de Alexy dice: “Cuanto más fuerte sea el peso de la interferencia de un derecho constitucional, mayor debe ser la certeza de sus premisas subyacentes” (Robert Alexy: *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*. Lima: Palestra, 2019, pág. 178).

⁵ Los detalles técnicos están en el libro compilatorio de Robert Alexy: *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*. Lima: Palestra, 2019, y que es materia de varios cursos a nivel de las universidades en Perú y en el Poder Judicial, y que son de aplicación en nuestra judicatura (civil, penal, constitucional, contencioso-administrativo, laboral, etc.).

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

Lo anterior da lugar a una simple y muy clara fórmula en la que se relacionan todas las variables antes explicadas, y esto es la conocida fórmula de peso completa y refinada, y que tiene la siguiente presentación⁶:

$$G_{i,j} = \frac{I_i \times W_i \times S_i^e \times S_i^n}{I_j \times W_j \times S_j^e \times S_j^n}$$

El resultado de la aplicación de la fórmula de peso nos permite evaluar si el principio P_1 ha de ser preferido sobre el principio P_2 . El que ocurra este resultado no es seguro pues la fórmula de peso no lo garantiza, ya que el resultado que arroje depende de las ocho variables que contiene. En el caso que se obtenga el resultado que el principio P_1 ha de ser preferido sobre el principio P_2 , debe aplicarse la *ley de colisión*, antes explicada. En caso contrario, el decisor se encuentra prohibido de perjudicar el otro principio, y que si lo hace su decisión simplemente es subjetiva y arbitraria, y por ende viciada.

El flujograma del principio de proporcionalidad en la concepción de Robert Alexy es el siguiente:

Primero: Determinar de forma *específica* los principios en conflicto. Uno el que va a ser afectado y otro el que va a ser satisfecho, P_1 y P_2 , respectivamente.

Segundo: Formular *el conjunto de medidas*, M_k , que afectan P_1 y a la vez que satisfacen P_2 .

Tercero: Efectuar el *test de idoneidad o adecuación* a fin de eliminar las que no cumplen con el óptimo de Pareto. Por ejemplo, que del conjunto de medidas antes indicado, resulten seleccionadas M_3 y M_4 . Ello querrá decir que la ausencia de las medidas dejadas de lado, M_1 , M_2 , M_5 y M_6 implican una mayor realización de los principios P_1 y P_2 .

Cuarto: Efectuar el *test de necesidad* sobre M_3 y M_4 . Ello quiere decir debe elegirse la menor gravosa de las medidas (en atención al principio P_1), y que sea igualmente eficaz (en atención al principio P_2) – aplicándose también el óptimo de Pareto. Por ejemplo, podría ser que se elija la medida M_3 , previa justificación.

Quinto: Efectuar el *test de proporcionalidad en sentido estricto*. En esta etapa se evalúa el principio que va a ser afectado frente al otro

⁶ Robert Alexy: *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*. Lima: Palestra, 2019, pág. 269.

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

que va a ser satisfecho, P_1 y P_2 , respectivamente. Se evalúan cuatro aspectos:

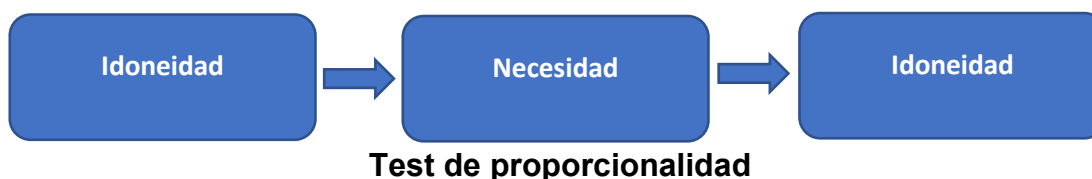
- La intensidad de la afectación de P_1 , I_1 , y la importancia de satisfacción de P_2 , I_2 .
- El peso abstracto de cada principio, W_1 y W_2 .
- La seguridad de las premisas empíricas subyacentes a cada principio, S_1^e y S_2^e .
- La seguridad de las premisas normativas subyacentes a cada principio, S_1^n y S_2^n .

Todo lo cual se relaciona en la siguiente fórmula de *peso completa refinada*:

$$G_{1,2} = \frac{I_1 \times W_1 \times S_1^e \times S_1^n}{I_2 \times W_2 \times S_2^e \times S_2^n}$$

Fuente: elaboración propia

A continuación, presentamos un cuadro resumen de lo antes expuesto:



Finalmente agregamos unas cuantas referencias bibliográficas adecuadamente actualizada, que son una parte de la abundante bibliografía especializada:

- Aleinikoff, A. (2010). *El derecho constitucional en la era de la ponderación*. (J. Aliaga Gamarra, Trad.) Lima: Palestra.
- Alexy, R. (1993 [1986]). *Teoría de los derechos fundamentales*. (E. Garzón Valdés, Trad.) Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Alexy, R. (2002 (1986)). *A Theory of Constitutional Rights*. (J. Rivers, Trans.) New York: Oxford University Press.
- Alexy, R. (Septiembre - Diciembre de 2002). Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales. *Revista Española de Derecho Constitucional*(66), 13-64.
- Alexy, R. (2003). Die Gewichtsformel. In J. Jickeli, P. Kreutz, & D. Reuter (Eds.), *Gedächtnisschrift für Jürgen Sonnenschein* (pp. 771-792). Berlin: de Gruyter.
- Alexy, R. (2008 (2003)). La fórmula del peso. En *El principio de proporcionalidad y la protección de los Derechos Fundamentales* (C. Bernal Pulido, Trad., págs. 11-37).
- Alexy, R. (2014 (2003)). De la ponderación y la subsunción: Una comparación estructural. En E. Montealegre Linett, N. Bautista Pizarro, & L. F. Vergara Peña (Edits.), *La ponderación en el derecho. Evolución de una teoría, aspectos críticos y ámbitos de aplicación en el derecho alemán* (L. F. Vergara Peña, Trad., págs. 39-62). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Alexy, R. (2014, June 25). Constitutional Rights and Proportionality. *Journal for constitutional theory and philosophy of law*, 51-65.

- Alexy, R. (2014). Formal principles: Some replies to critics. *International Journal of Constitutional Law*, 12(3), 511-524.
- Alexy, R. (2019). *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*. (G. Villa Rosas, Ed.) Lima: Palestra.
- Andrade Neto, J. (2018). *Borrowing Justification for Proportionality. On the Influence of the Principles Theory in Brazil*. Cham: Springer.
- Barak, A. (2012). *Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitations*. (D. Kalir, Trans.) Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- Bernal Pulido, C. (2006). On Alexy's weight formula. In *Arguing fundamental rights* (pp. 101-110). Dordrecht: Springer.
- Bernal Pulido, C. (2014). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Cuarta edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Duarte, D., & Silva Sampaio, J. (Eds.). (2019). *Proportionality in Law. An Analytical Perspective*. Cham: Springer.
- Hulsroij, P. (2013). *The Principle of Proportionality*. Dordrecht et al.: Springer.
- Huscroft, G., Miller, B. W., & Webber, G. (Eds.). (2014). *Proportionality and the Rule of Law. Rights, Justification, Reasoning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, V. C., & Tushnet, M. (Eds.). (2017). *Proportionality. New frontiers, new challenges*. Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- Klatt, M., & Meister, M. (2012). *The Constitutional Structure of Proportionality*. Oxford: Oxford University Press.
- León Untiveros, M. Á. (Marzo de 2009). El principio de proporcionalidad en sentido estricto: metodología para la aplicación de la ley de la ponderación y la fórmula del peso. *Foro jurídico*(9), 49-54.
- Martínez Zorrilla, D. (2007). *Conflictos constitucionales, ponderación e indeterminación normativa*. Madrid et al.: Marcial Pons.
- Montealegre Lynnet, E., Bautista Pizarro, N., & Vergara Peña, L. F. (Edits.). (2014). *La ponderación en el derecho. Evolución de una teoría, aspectos críticos y ámbitos de aplicación en el derecho alemán*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Montealegre, E. (Ed.). (2008). *La ponderación en el derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Portocarrero Quispe, J. (2011). *Peligros y límites de la ponderación* (Tesis para optar el título profesional de abogado ed.). Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Portocarrero Quispe, J. A. (2016). *La ponderación y la autoridad en el derecho. El rol de los principios formales en la interpretación constitucional*. Madrid et al.: Marcial Pons.
- Portocarrero, J. (Ed.). (2016). *Ponderación y Discrecionalidad*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sartor, G. (2013). The Logic of Proportionality. Reasoning with Non-Numerical Magnitudes. *German Law Journal*, 14(8), 1419–56.
- Sieckmann, J.-R. (Ed.). (2012). *La teoría principalista de los derechos fundamentales. Estudios sobre la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy*. Madrid et al.: Marcial Pons.
- Sotomator Trelles, E. J. (2017). Análisis económico del test de ponderación. En *21° Conferencia Anual de la Asociación Latinoamericana e Ibérica de Dere4cho y Economía (ALACDE)* (págs. 1-38). Lima: Universidad del Pacífico. Obtenido de http://www.up.edu.pe/UP_Landing/alacde2017/papers/37-Analisis-economico-test-ponderacion.pdf
- Sotomayor Trelles, J. E., & Ancí Paredes, N. C. (2014). *El problema de los empates ponderativos en Robert Alexy: Dos prouestas de solución*. Lima: Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú.

La nulidad de oficio de los actos administrativos

A este respecto, debe tenerse en cuenta que el principio de seguridad jurídica hay que entenderlo en dos aspectos: uno formal, que es dado por la estabilidad de las reglas, y otro material, que está dado por la razonabilidad de los costos de transacción en su cumplimiento⁷.

Asimismo, por seguridad jurídica se entiende la “suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, e interdicción de la arbitrariedad”⁸.

Hay una doble vertiente objetiva y subjetiva en el concepto de seguridad jurídica. La primera está relacionada con la certeza de la norma y la segunda está relacionada con la previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos.

Por certeza y claridad normativa debe entenderse la elusión de la confusión normativa, y que los ciudadanos sepan a qué atenerse. Asimismo, la previsibilidad es la *confianza de cualquier ciudadano acerca de la observancia y respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de las normas válidas y vigentes*⁹.

El principio de seguridad jurídica no impide al legislador la modificación del ordenamiento pues no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico. Así que no se infringe la seguridad jurídica meramente porque el legislador lleve a cabo modificaciones en las normas legales, que entran en el ámbito de la potestad legislativa, y que por su parte no puede permanecer inerte o inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone; modificaciones que obviamente incidirán en las relaciones o situaciones jurídicas preexistentes¹⁰.

2. MARCO LEGAL

- Constitución Política del Perú.
- Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

⁷ No es este el lugar para dar cuenta de la problemática acerca de la seguridad jurídica. Al respecto puede verse: García-Escudero Márquez, Piedad (2010). *Técnica legislativa y seguridad Jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Madrid. Civitas; García de Enterría, Eduardo (1999). *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid: Civitas; PÉREZ LUÑO, Antonio (1991). *La seguridad jurídica*. Barcelona: Ariel; entre otros.

⁸ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad (2010). *Técnica legislativa y seguridad Jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Madrid. Civitas, pág. 18.

⁹ *Op. Cit.* pág. 20.

¹⁰ *Op. Cit.* pág. 21.

3. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Por un lado, las sanciones administrativas deben satisfacer los criterios del razonamiento ponderativo, antes señalados a efectos de que las decisión sobre su imposición o no, sean razonables y justas. Talque, en el caso concreto, la entidad administrativa debe emitir una decisión sobre una sanción que sea idónea, necesaria y estrictamente proporcional. Siendo que para ello debe expresarse en forma clara y explícita las razones siguiendo el esquema antes indicado.

Por otro lado, también tiene que brindarse la seguridad de la firmeza de que los actos administrativos que han sido emitidos luego de un procedimiento. Y que, si existe una afectación a algún derecho, entonces por lo regular debe abrirse la posibilidad de su corrección a través de la nulidad de oficio, empero esa posibilidad debe tener en cuenta el hecho de que en el curso del procedimiento administrativo ha habido la posibilidad de presentar el recurso de reconsideración ante el consejo o el tribunal, según sea el caso.

En general, parece razonable y hasta apropiado de que la misma administración declare la nulidad de oficio. Sin embargo, visto con mayor detalle, esta medida puede afectar en ciertos casos, la seguridad jurídica, así como afectar las funciones de los órganos jurisdiccionales.

4. NECESIDAD DE DAR SOLUCIÓN A DICHA PROBLEMÁTICA

En ese sentido, si bien es atendible la posibilidad de que la administración (en sede superior: consejos o tribunales) anule un acto administrativo, eso no lo puede hacer cuando haya sido consentido ni cuando haya conocido del recurso de reconsideración. Pues, en el primer caso, el mismo interesado no ha reclamado nada irregular ni lesivo. En el segundo caso, la administración (en sede superior: consejos o tribunales) ya ha revisado y se ha pronunciado sobre al acto en cuestión.

Asimismo, tampoco procede la nulidad de oficio cuando el acto en cuestión es objeto de un proceso judicial de cualquier naturaleza, pues ello constituiría un acto de injerencia, en contravención del numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política, el cual señala lo siguiente:

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación de la Cámara de Diputados, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

(El resaltado es nuestro)

Por otro lado, tal y como está redactado actualmente el artículo 202 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, los plazos para declarar la nulidad de oficio son bastante largos, lo que hace posible que se declare la nulidad de un acto pese a que ya haya un pronunciamiento final tanto judicial como arbitral. En este supuesto se afectaría tanto la seguridad jurídica como la independencia de la función jurisdiccional.

5. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

La presente iniciativa legislativa propone que se modificar los artículos 202 y 230 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

A este efecto, establecer que el plazo de la potestad de anular de oficio es de caducidad. Se reduce este plazo. Se señala que esta potestad no procede cuando el acto haya sido consentido ni cuando haya conocido del recurso de reconsideración. Asimismo, tampoco procede la nulidad de oficio cuando el acto en cuestión es objeto de un proceso judicial o arbitral, de cualquier naturaleza. Se dispone que en ningún caso la nulidad de oficio tiene el efecto de reponer las cosas al estado anterior, lo cual solo puede ser dispuesto en un proceso constitucional.

Luego, se señala que la decisión sobre declarar la nulidad de oficio debe ser tomada por la unanimidad de todos los integrantes de del consejo o del tribunal, según corresponda.

Por otro lado, se exige que la imposición de sanciones satisfaga plenamente el principio de proporcionalidad.



II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contradice ningún derecho, precepto o principio de rango constitucional, así como tampoco menoscaba las competencias de las entidades involucradas.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta normativa no genera gastos adicionales en el Presupuesto del Sector Público.

Relación Costo-Beneficio:

Beneficios Tangibles: delimita los alcances de la nulidad de oficio en sede administrativa y requiere que las sanciones administrativas sean proporcionales.

Beneficios Intangibles: promueve la vigencia de la seguridad jurídica.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La Presente Iniciativa Legislativa tiene relación con la Política 1 de Estado del Acuerdo Nacional, *Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho*.