

# Los efectos de la Ley del Procedimiento Administrativo General sobre los procedimientos especiales

*“La tensión tradicional entre las irrenunciables aspiraciones de unidad y la inevitable tendencia a la dispersión y la especialidad continua siendo en nuestros días el problema clave, cuya solución, supuesto el limitado éxito de las técnicas hasta ahora ensayadas, debe buscarse en el terreno de los principios que informan la institución (...)” (García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomas R., “Curso de Derecho Administrativo” Tomo II, p. 444)*

Juan Carlos Morón Urbina<sup>1</sup>

**Sumilla:** 1.- Presentación del tema. 2.- ¿Por qué es necesaria una regulación uniforme para los procedimientos administrativos? 3.- La vocación unificadora de las leyes de procedimientos administrativos. 4.- Las calidades de norma común y general de la Ley del Procedimiento Administrativo. 5.- Los procedimientos administrativos especiales y las simples especialidades de tramitación. 6.- La supletoriedad y el criterio de prioridad de la especialidad como principales consecuencias de la relación general-especial entre los procedimientos administrativos. 7.- Los límites a las posibilidades de diferenciación de los procedimientos especiales. 8.- Los efectos de la vigencia de la Ley No. 27444 sobre los procedimientos especiales. 9.- El fraude a las disposiciones de la Ley No. 27444 a través de los procedimientos especiales. 10.- Un caso especial: las normas supletorias no autoaplicativas.

## 1. Presentación del Tema.-

Habiendo proclamado la autonomía del derecho administrativo, la Ley del Procedimiento Administrativo General, se constituye en la principal norma legal para regular el desenvolvimiento de la administración en sus relaciones con los ciudadanos. Sin embargo, por su propia naturaleza, su contenido no agota integralmente los supuestos de las diversas materias de los procedimientos administrativos, sino que regulan la parte preponderante de ellos, dejando margen para que atendiendo a la especialidad de las diversas materias sobre las cuales la administración actúa, el legislador se adecue a las particularidades de las diversas actividades administrativas que son procedimentalizadas.

Son algunos ejemplos de procedimientos especiales existentes en la administración pública,

los procedimientos contencioso tributarios y no contencioso tributario, los procedimientos de contratación, los procedimientos de fiscalización, los procedimientos de concesión minera, procedimientos registrales, procedimiento de reclamación por servicios públicos de telecomunicaciones, procedimiento de reclamación por servicios públicos de saneamiento, procedimiento de reclamación de usuarios por servicio público de electricidad, procedimiento para otorgamiento de pensión de gracia, procedimientos sobre libre competencia, procedimientos sobre publicidad comercial, procedimientos sobre protección al consumidor, procedimiento de investigación sobre competencia desleal, procedimientos de reestructuración patrimonial, procedimientos de saneamiento y titulación de propiedad, etc.

1 Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Perú en el curso de Derecho Administrativo I, e integrante de las Comisiones elaboradoras de la Ley de Procedimiento Administrativo General y la Ley del Contencioso Administrativo.

El interés del presente artículo es explorar las implicancias que tienen las normas del procedimiento general y común regulado en la Ley No. 27444 en los innumerables procedimientos administrativos especiales que la misma norma reconoce su existencia.

No podemos dejar de advertir que en este tema existirá siempre una tensión entre los dos extremos de las funciones legislativa y administrativa. La primera que busca disciplinar lo más posible el procedimiento administrativo, hacerle predecible, medible y constituir con él, el debido procedimiento al que debe someterse cada ciudadano. Pero, por otra parte, estará también presente el interés de los administradores estatales, por promover fórmulas interpretativas o normativas que le permitan procedimentalizar sus decisiones de manera siempre más expeditiva, flexible e inmediata, para lo cual asirá frecuentemente la argumentación de la especialidad del procedimiento como causal legitimadora de su actuar diferente.

Al medio de esta tensión, la Comisión elaboradora del proyecto de ley, tuvo como objetivo de su regulación una idea que bien puede sintetizarse en la siguiente frase: *“que los procedimientos administrativos especiales no desvirtúen, en la letra y en la práctica, los fines del procedimiento administrativo; especialmente el de ser una garantía de los derechos del administrado; aparte de constituir el cauce eficiente para el ejercicio de la función administrativa y, consecuentemente, para la satisfacción del interés público.”*<sup>2</sup>

## 2. ¿Por qué es necesaria una regulación uniforme para los procedimientos administrativos?

Históricamente los procedimientos especiales - generados sistemáticamente- han precedido a cualquier idea unificadora, pues la realidad ha demandado para cada organismo o materia específica una vía procesal para existir jurídicamente.

Esta trayectoria ha proyectado una tendencia persistente en las normas administrativas a resistirse a una codificación unitaria, homogénea y estable, afirmándose, que lo impiden su gran amplitud y la consustancial inestabilidad o mutabilidad de su objeto de estudio.

Empero, dentro de la particularidad del derecho administrativo procesal, las labores de codificación efectuadas han rendido algunos frutos interesantes y rescatables, que nos obligan a dedicar algunas reflexiones acerca de sus inherentes ventajas, pues como bien afirma GARRIDO FALLA<sup>3</sup>: *“aún no se ha puesto suficientemente de relieve la peculiaridad que significa desde el punto de vista del Derecho comparado, la circunstancia de que (...) el procedimiento administrativo sea materia legalmente regulada”*.

El administrativista mexicano Gabino FRAGA<sup>4</sup> acoge el siguiente esquema tripartito de las formas de regulación diseñadas en el derecho comparado:

- Los ordenamientos que no regulan el procedimiento administrativo.
- Los ordenamientos que regulan el procedimiento siguiendo criterios del procedimiento judicial, o como un elemento accesorio a él.
- Los ordenamientos que le dan una regulación propia al procedimiento administrativo.

A su vez, GARRIDO FALLA, apoyado en LANGROD, nos presenta el siguiente esquema comparativo de los tres diferentes planteamientos normativos dados al procedimiento administrativo<sup>(5)</sup>

### 2.1. Sistemas jurídicos sin regulación uniforme del procedimiento administrativo.

Los sistemas jurídicos donde se carece de legislación ordenada y sistemática avocada a

2 LAPIERRE, José Augusto; “Procedimientos Administrativos”, En Procedimiento Administrativo, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho, Buenos Aires, 1998, p. 549.

3 GARRIDO FALLA, Fernando. GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*, V. I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, p. 675.

4 FRAGA, Gabino, “Derecho Administrativo”, 22 edición, Editorial Porrúa, México, 1992.

5 GARRIDO FALLA, Fernando. Op. cit., pp. 675 y ss.



disciplinar el derecho administrativo procesal, se concentran en regular las instituciones del Derecho administrativo sustantivo. En tales sistemas para resolver temas de Derecho administrativo procesal se debe acudir a las diversas reglamentaciones válidas para cada actuación administrativa y a los pronunciamientos del Consejo de Estado.

El ejemplo típico es el modelo francés donde se carece de una Ley General o Código de procedimientos administrativos, existiendo solamente normas dispersas de orden positivo y jurisprudencial, como son las normas sobre derecho de defensa, la Ley No 79-587 relativa a la motivación de los actos administrativos y mejoramiento de las relaciones entre la administración pública y el público, y diversos precedentes del Consejo de Estado.

Al respecto, los profesores franceses Jean Marie Auby y Roland Drago,<sup>6</sup> afirman: *“en Francia no existe un código de procedimiento administrativo no contencioso tal como ocurre hoy en un gran número de países. A nuestro parecer, esta ausencia no constituye una laguna. Por una parte, los códigos de procedimiento administrativo a menudo han aparecido en países desprovistos de control jurisdiccional de la Administración, a fin de proporcionar a los administrados un mínimo de garantías. Por otra parte contienen, junto a normas destinadas a salvaguardar los derechos de los administrados, normas que sólo son principios de buena administración. El valor de estos códigos depende por otra parte de las condiciones en las cuales un juez puede asegurar el respeto integral del mismo, La solución francesa, además de conllevar, como toda solución jurisprudencial, más flexibilidad, lleva al establecimiento de un cuerpo de normas que, sin estar codificadas, deben ser aplicadas por la Administración so pena de nulidad”*.

## 2.2. Sistemas jurídicos con soluciones intermedias.

Son sistemas de derecho administrativo en que se han unificado sectores importantes de su materia, incluyendo partes del procedimiento pero sin darle un ordenamiento integral, como sucede con los derechos administrativos de Suecia, Inglaterra, y Colombia donde han sido dictados códigos en materia contencioso-administrativa, dando un

espacio en ellos, para regular al procedimiento administrativo previo.

## 2.3. Sistemas jurídicos con regulación uniforme del procedimiento administrativo.

Finalmente, la corriente contemporánea predominante la representan aquellos países en que su derecho administrativo tiene ordenamientos normativos que sistematizan y presentan ordenadamente las disposiciones esenciales aplicables a las decisiones ejecutivas de la Administración pública para hacerlas homogéneas, previsibles y sujetarlas a control de legalidad. No se trata de crear un procedimiento formal y riguroso, que pueda ahogar la celeridad y eficacia de la actuación administrativa, sino simplemente de organizar el marco jurídico aplicable de un modo sencillo y accesible.

En estos últimos sistemas han sido consideradas las siguientes ventajas indudables que representa la regulación unificadora del procedimiento administrativo para avanzar desde su original dispersión:

- Encaminar el empleo de la función ejecutiva a cargo de los agentes públicos dentro de los cartabones de la legalidad; de modo que son fijados los resortes procesales por los que la actuación pública-administrativa es guiada, tanto en sus decisiones regladas como discrecionales, reduciendo el marco de resoluciones arbitrarias al procedimentalizar la exteriorización de la voluntad estatal.

- Limitar las situaciones de indefensión del ciudadano frente al Estado al dotarle de seguridad jurídica acerca de la actividad pública y posibilitarle el ejercicio de la defensa de sus derechos públicos subjetivos a través de instituciones como la participación como interesados, la reclamación, la queja y los recursos. Como bien afirma CASSAGNE, *“Es evidente que la diversidad de procedimientos en el ámbito de la Administración conspira contra la seguridad jurídica y la garantía de la defensa de los derechos privados habida cuenta de las dificultades que estos tendrían para conocer en detalle la infinidad de disposiciones especiales que pudieron ser dictadas para regir la actuación de cada órgano o ente del Estado”*.<sup>7</sup>

6 Citados por FERRIER, Jean-Pierre, “El procedimiento administrativo en Francia”. En el colectivo: *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Javier Barnes (coordinador). Editorial Civitas S.A., 1993, p. 357.

7 CASSAGNE, Juan Carlos; Derecho Administrativo II, p. 285. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1994.

Homogeneizar la acción estatal y evitar la confusión perniciosa, parece sintetizar la necesidad de una regulación unificadora del procedimiento administrativo.

Bastan ambas ventajas para justificar que los sistemas jurídicos predominantes procuren establecer una regulación unificadora del procedimiento administrativo, y alejarnos de la situación precedente en que eran seguidas prácticas administrativas inconexas y heterogéneas por cada entidad, permitiendo al funcionario excederse de sus atribuciones y conduciendo al ciudadano al desamparo frente a los actos arbitrarios de la Administración.

La tendencia hacia la regulación unificadora del procedimiento administrativo propone alcanzar un conjunto de normas jurídicas ordenadas sistemáticamente, en función a determinada unidad de criterio y de tiempo como un intento de racionalización de la vida procedimental de la Administración Pública. Para lograr este objetivo, no basta que la normativa del procedimiento administrativo sea objeto de una recopilación, que no es más que una reunión inalterada de normas vigentes, de diversas épocas, desprovistas de unidad interna, referidas a una pluralidad inorgánica de supuestos concretos, conservando cada una su valor y eficacia, sin formar un verdadero cuerpo y manteniendo su fisonomía peculiar, de acuerdo con su carácter y con la época de procedencia, efectuada bien por orden cronológico o por orden de materias.

De este modo, los códigos o leyes sobre el procedimiento administrativo resultan ser un sistema de reglas orgánicamente subordinadas y coordinadas, con vocación de generalidad y plenitud, agrupadas por institutos y redactadas, en torno a un conjunto de principios generales, de los que son derivados otros más concretos

Ahora bien, nuestro apego a la regulación unificadora del procedimiento administrativo no puede hacernos desconocer la tendencia de la función administrativa hacia la dispersión de las multiformes declaraciones de voluntad que debe efectuar un Estado constantemente en redefinición

de ámbitos. Frente a un Estado que se desenvuelve en los más variados campos y teniendo en cada una de sus unidades estructurales, procedimientos extraadministrativos e intraadministrativos, la labor de regulación unificadora parece dificultarse, pero de ningún modo impide realizarla.

La alternativa parece ubicarse en la regulación unificadora de lo esencial del procedimiento administrativo, es decir, con alcance a las instituciones, figuras, y elementos comunes a todas las actuaciones procedimentales de las entidades públicas, y reservando lo particular para la normativa complementaria y específica. Pero siempre debe tenerse cuidado de no llegar a especializar tantos procedimientos de excepción que -en verdad- hagan ilusoria la unidad y organicidad del procedimiento. Pues como afirma **Roberto DROMI**, «*las reglamentaciones casuísticas, aisladas, especiales, generan una normativa compleja, muchas veces ignorada, atentatoria contra la flexibilidad y rapidez que ha de tener la actuación administrativa. Así como la regulación minuciosa, desconocida y equivoca, lesiona el minimum de garantías acordadas por la ley general*». (8)

Acordada la necesidad de regular unitariamente el procedimiento administrativo, la doctrina se ha detenido en analizar el nivel normativo apropiado para dictar esta regulación, o lo que es lo mismo, identificar al órgano competente para emitir la norma común o esencial sobre los procedimientos administrativos. Las alternativas son dos: admitir que lo realice una norma legislativa, con lo cual se reforzaría el carácter subordinado de la Administración frente al Legislativo, o realizarlo mediante una norma administrativa -reglamento autónomo-, con lo cual se admitiría la separación funcional entre los órganos administrativo y legislativo.

A este respecto, la legislación comparada se ha orientado hacia la consagración del procedimiento administrativo mediante leyes, reconociendo fundamentalmente el nivel infralegal y subordinado de la actividad administrativa ante la función legislativa. Con ello, se retira a la administración la posibilidad de autorregular integralmente su propio procedimiento

8 DROMI, José R. *El procedimiento administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1996, pp. 40-41.

9 En la región la alternativa de dar la regulación uniforme mediante normas administrativas, solo se mantiene en Ecuador y Uruguay,

10 En verdad, la adscripción se inició pioneramente mediante el Decreto Supremo No. 183 de 1957, que dictó un conjunto de medidas unitarias para la tramitación de los expedientes en todas las reparticiones públicas, "mientras que se expide el Reglamento de procedimientos administrativos".



para proferir sus decisiones, y afirmarlo como ejecutor de la voluntad legal en la materia y regulador dentro de los márgenes que la ley le presta.<sup>9</sup>

Nuestro derecho administrativo, desde la aprobación del Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos (1967)<sup>10</sup> se adscribió a la tendencia de la regulación unificadora que señalamos, pero con un defecto congénito: el nivel jerárquico de la norma aprobatoria. En efecto, el señalado reglamento al ser aprobado mediante un Decreto Supremo, y por ende ser susceptible de superación con normas de superior jerarquía (leyes y decretos legislativos), de igual modo como a través de los Decretos Supremos posteriores y especiales, fue fácilmente obviado por el propio órgano ejecutivo y considerado por los agentes públicos sólo subsidiario a innumerables procedimientos particulares. Así, careció de la fuerza que un precepto general de este tipo merecía, sobre todo por los fines de limitación de poder y de los supuestos de indefensión ciudadana, que persigue una regulación unificadora del procedimiento administrativo.

Como bien se expresa en la Exposición de Motivos del Proyecto de Reglamento de Procedimientos Administrativos de 1985, «(...) de la experiencia habida respecto del Decreto Supremo N° 006-SC, hemos encontrado que en muchas reparticiones públicas no se le aplicó o se le aplicó sólo de manera supletoria por el hecho de ser un Decreto Supremo y no ley. (...) De emitirse como ley, su ámbito de aplicación sería general y sólo se admitirían las excepciones que proviniesen de la naturaleza de ciertos procedimientos muy especiales y de su legislación privativa. Del mismo modo se evitaría que leyes de carácter sectorial, dejen total o parcialmente sin efecto importantes normas de carácter general por estar dictadas por Decreto Supremo».

Tal situación fue corregida con la aprobación del Decreto Ley N° 26111 que otorgó fuerza de ley a las Normas Generales del Procedimiento Administrativo, y ha sido ratificada con la aprobación de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

**Los ordenamientos administrativos que han asumido esta tendencia hacia la regulación unificadora específica para el procedimiento administrativo son:**

- Austria: Ley de Procedimiento Administrativo de 22.OCT.1925, que incluye tanto el

procedimiento administrativo general como el de ejecución y el disciplinario.

- Checoslovaquia: Reglamento del 13.EN.28 y del 22.MAR.55.
- Polonia: Reglamento del 22.MAY.28 y Ley del 14.JUN.60.
- Alemania: Ley de Procedimiento Administrativo de 1977.
- Italia: Normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos, Ley N° 241 del 7.AGO.90.
- España: Ley de Procedimiento Administrativo del 17.JUL.58, modificada por la Ley del Régimen de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, Ley N° 30/92.
- Portugal: Código del Procedimiento Administrativo, de May. 91.
- Argentina: Ley de Procedimientos Administrativos Nacional Ley 19.549, y numerosos Códigos Procesales Administrativos estatales.
- Uruguay: Decreto N° 500/991 «Normas Generales de Actuación administrativa en la administración central» del 27.SET.91.
- Venezuela: Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981.
- Costa Rica: Libro II «Del Procedimiento Administrativo» de la Ley General de la Administración Pública aprobada por la Ley N° 6227 del 01. MAY.78.
- México: Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1995.
- Puerto Rico: Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1988.
- Panamá: Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, y del Procedimiento Administrativo General.
- Ecuador: Estatuto del régimen jurídico administrativo de la función ejecutiva, aprobado por Decreto Ejecutivo 1634 de marzo 1994.

**En suma, la regulación de un procedimiento administrativo para el sistema jurídico administrativo implica:**

- a) Crear una reserva de ley en esta materia, de modo que la propia Administración carece de la posibilidad de regular su actuación mediante su potestad reglamentaria, sino solo en conformidad con los márgenes y reglas de las normas comunes y generales contenida en la Ley No. 27444, y, en caso de delegación expresa.

b) La dación legal de las reglas comunes y generales para las entidades administrativas implica crear estándares que todas las entidades públicas deben de satisfacer para producir sus decisiones y actos. De este modo, se ha creado las bases del derecho al procedimiento administrativo que tienen todos los administrados.

### 3. La vocación unificadora de las leyes de procedimientos administrativos.

El derecho administrativo nacional tradicionalmente ha seguido la tendencia legislativa y doctrinaria que diferencia entre un régimen jurídico común para el procedimiento administrativo y los regímenes legales de procedimientos especializados. No puede ser de otra manera ya que estos procedimientos precedieron a las reglas uniformes.

Las normas dictadas con la finalidad de homogeneizar los diferentes procedimientos administrativos (Decreto Supremo No. 006-67-SC, Ley No. 26111 y la nueva Ley No. 27444) no han pretendido centralizar en ellas todos los trámites administrativos, sino establecer un cuerpo central de normas aplicables a todas las entidades públicas, dejando cierto margen de actuación suficiente para que en función de las diversas necesidades del cometido público y de las nuevas realidades que la actividad gubernativa vaya a cumplir, pueda tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a esas variopintas materias con la cobertura legal suficiente.

Como se puede desprender de la experiencia comparada latinoamericana, la existencia de leyes de procedimientos administrativos ni por asomo implica pensar que ella contenga la regulación de todos los procedimientos administrativos, como si

se tratase la codificación procedimental total de la Administración. Tan no es así, que no solo coexistirán con ellas otras normas de procedimiento administrativo (procedimiento de ejecución coactiva, por ejemplo), sino que muchos procedimientos administrativos seguirán regulados en las normas sustantivas del respectivo quehacer administrativo, tal como sucede con el procedimiento tributario en el código de la materia, el procedimiento de reclamación de usuarios y de fijación tarifaria en cada norma del servicio público que se refiera, el de licitación pública, en la norma de contrataciones, etc.

En este orden de ideas, es claro que la vigencia de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo General mantiene la coexistencia de un régimen central con vocación unitaria comprendido en el cuerpo de esta norma<sup>11</sup>, y diversos procedimientos especificados que se conocen generalmente como especiales.

Desde la perspectiva comparada estamos insertos dentro del mismo tratamiento que la normativa de la región da a la problemática relación entre el régimen del procedimiento administrativo central y los procedimientos especiales. Como bien afirma el jurista venezolano BREWER CARIAS,<sup>12</sup> «se puede hablar que en América latina existe un principio derivado de la regulación del procedimiento general y del régimen de los procedimientos especiales, al cual denomina *Principio de Supletoriedad*, ya que en todas las leyes de procedimientos administrativos de la región se señala que pueden haber procedimientos especiales que se pueden regular, en cuyo caso la relación entre ambas se rige por el *principio de especialidad*, paralelo al principio de supletoriedad, en el sentido de que para estos procedimientos especiales se aplica el régimen general de la Ley, en todo lo no regulado en los referidos procedimientos especiales».<sup>13</sup>

11 En verdad no estamos frente a un cuerpo unitario para un solo tipo de procedimiento, sino que en sus normas encontraremos regímenes uniformes para los procedimientos de parte, de oficio, el sancionador, y el trilateral, y además diversas normas que si bien son de derecho administrativo, regulan la actividad administrativa independientemente de que se concreten en un procedimiento en particular o no, tal como sucede con el régimen del acto administrativo, de la colaboración entre entidades públicas, el régimen de los órganos colegiados y la responsabilidad funcional.

12 BREWER-CARIAS, Allan R.; "Los principios de legalidad y eficacia en las leyes de procedimientos administrativos en América latina", en Colectivo IV JORNADAS INTERNACIONALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO: La relación jurídico-administrativa y el procedimiento administrativo. Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1998; p. 23 y ss

13 Podemos confirmar esta afirmación si pasamos revista rápidamente las principales normas de procedimiento administrativo de la región.

Por ejemplo en Colombia, el Código Contencioso Administrativo, establece:

Art. 2.- (...) Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por estas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles.

En Venezuela, su Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.-

Art. 47.- Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicaran con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyan la especialidad.

En Uruguay, el tratamiento a este tema reconoce dos tipos de procedimientos especiales: los que se aprueban en función de la materia técnica de que tratan, y los que se aprueban como especialidad orgánica, en función de la especialidad de las entidades mismas, del modo siguiente:



La vocación unificadora de las leyes de procedimiento administrativo, se asienta en la necesidad de dar ciertas normas comunes y generales del procedimiento administrativo y persigue una triple función: <sup>14</sup>

**- Asegurar un principio de unidad como criterio rector de los procedimientos del Estado.**

Con la dación de la ley general se establece un conjunto de normas estándar aplicables para todo procedimiento administrativo, evitándose la proliferación asistemática de disposiciones sobre la materia, y se ponen las condiciones para cuando la realidad administrativa, lo impongan, se pueda dar cabida a procedimientos especiales debidamente justificados. Desde este punto de vista, no podemos soslayar que gran parte de este conjunto de estándares aplicables constituyen los derechos de los administrados frente a las autoridades, las garantías que las principales instituciones del procedimiento puestas en función de proteger los derechos de los administrados, y las exigencias mínimas que las autoridades deben acatar para

servir el interés público, lo que en suma configura el debido procedimiento administrativo.

De este modo, difícilmente la propia administración podrá regular su desvinculación de estas exigencias.

**- Reconocer la vigencia de los procedimientos especiales en determinadas materias administrativas que lo justifiquen.**

Al ser imposible que toda la actuación administrativa se agote en las normas generales, el legislador opta por mantener la categoría de procedimientos especiales a la cual pueden acceder aquellas situaciones que requieran un tratamiento diferenciado para producir sus decisiones administrativas que hayan merecido su reconocimiento diferenciado por el Legislador.

Cabe adelantar que tratándose de una relación establecida entre norma general y norma especial, tiene el valor de particularizar, de adecuar, y de tomar opciones dentro del marco general, pero de

---

Art. 1.- Las disposiciones de este decreto alcanzan al procedimiento administrativo común, desenvuelto en la actividad de los órganos de la Administración General y a los especiales o técnicos en cuanto se condigan con su naturaleza.

Art. 232.- (...) Manténgase en vigencia los regímenes particulares que existan en materia de procedimientos administrativo, en razón de la especialidad de las reparticiones en los que se aplican. El presente Reglamento es de aplicación supletoria en las tramitaciones administrativas cuyos regímenes especiales subsistan.

En **Costa Rica**, su Ley General de la Administración Pública, establece.-

Art. 367.-

1. Se derogan todas las disposiciones anteriores que establezcan o regulen procedimientos administrativos de carácter general, o cuya especialidad no resulte de la índole de la materia que rijan.

2. Se exceptúa de la aplicación de esta Ley, en lo relativo a procedimiento administrativo: (...)

3. Los casos exceptuados en el párrafo anterior continuaran rigiéndose por sus normas de procedimientos especiales.

Art. 368.-

1. Se mantienen vigentes, pero como complementarios y subordinados a esta, las demás leyes, reglamentos y otras normas de procedimientos existentes para materias especiales, a condición de que sean necesarios por razón de la índole propia de tales materias, conforme lo determine por Decreto el Poder Ejecutivo.

2. Igualmente, se mantienen vigentes las disposiciones de procedimiento administrativo contenidas en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

**Panamá.-**

Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley

En **Argentina**, la ley 19.549 ordenó que sus normas sean de aplicación obligatoria en todo el ámbito administrativo nacional (art. 1º), con las excepciones que el Poder Ejecutivo señalara (art. 2º). Esta facultad fue utilizada inicialmente, a través del Dto. 9101/72, que dispuso, la continuidad de la vigencia de diversos procedimientos a título de ser especiales. Posteriormente, el Decreto. 722/96 del 3.7.96 (B.O. 8.7.96) dispuso la aplicación obligatoria de las disposiciones de la ley 19.549 y su reglamentación en todo el ámbito de la Administración Pública Nacional, derogando el Dto. 9.101/72, que señalaba los regímenes administrativos especiales que permanecían vigentes, y redujo la relación de procedimientos especiales susceptibles de diferenciarse de la ley general.

Si antes del dictado del decreto 722/96, debían de todos modos respetarse las disposiciones de la ley 19.549, por ser de aplicación supletoria en las materias que tratamos, conforme lo aclaraba el propio Dto. 9101/72, queda claro que a partir de la vigencia del nuevo decreto producida el 17.7.96 inclusive, las entidades deben necesariamente proceder conforme la ley 19.549 y su reglamentación, resultando inválidos los actos dictados bajo cualquier otro procedimiento.

ordinario no puede alcanzar el valor absoluto como para excluirse de la aplicación de la normas generales especiales. Como expresan GARCIA DE ENTERRIA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "tales especialidades solo pueden concebirse sobre la base de la existencia de aquella, como simples adaptaciones, por lo tanto, del procedimiento tipo que la Ley modela con carácter general"<sup>15</sup>

**- Convertirse en el núcleo de aplicación general para todos los procedimientos.**

Como queda dicho, los procedimientos especiales reconocen a la norma general como su núcleo de referencia a la cual han de volver permanentemente como medio de interpretación de sus normas, desentrañar la finalidad de las actuaciones administrativas e integrar sus vacíos. Se convierten en un marco envolvente para la actuación de la administración pública frente a los ciudadanos.

El jurista argentino FIORINI, aun antes de la dación de la ley general de procedimientos de su país, bregaba por esta finalidad, afirmando lo siguiente:

*"No se niega la lógica presencia de normas de procedimientos especiales, como son especiales las actividades a las cuales se aplica. Esta distinta clase de actividad impone tramitaciones diferentes para la especificidad del contenido de la técnica de sus normas jurídicas. (...) El carácter del procedimiento distinto que impone la diferente materia justifica la creación de normas procesales especiales, sin olvido de que deben aplicarse los principios generales que rigen sobre toda clase de procedimiento". Lo que no se concibe es que ante un procedimiento especial disciplinario vigente en la administración nacional o en las provincial, proveniente de normas legislativas, se le disperse y confunda con reglamentaciones distintas y confusas, con distintos plazos, formas de traslado y recurrimientos. La juricidad y la legalidad administrativa deben reaccionar contra esta legiferación de nuestra*

*«Los procedimientos administrativos se desarrollan de oficio, sin reconocer formas determinadas, fases procesales, momentos procedimentales rígidos para realizar determinadas actuaciones...»*

*administración que no tiene ningún sentido ni utilidad. Será obra practica, y no muy difícil, tender a que se unifiquen principios, instituciones y normas que aniquilen esta anarquía normativa procesal creada por la misma administración para angustia del administrado".<sup>16</sup>*

**4. Las calidades de norma común y general de la Ley del Procedimiento administrativo.**

El procedimiento administrativo común o general, entendido como el diseño de un modelo arquetípico legal, constituye una interpretación equivocada del sentido del procedimiento administrativo general.<sup>17</sup> Si apreciamos las normas del procedimiento administrativo establecido en la Ley No. 27444, no encontraremos propiamente un modelo de procedimiento a seguir necesariamente, con etapas, actuaciones indispensablemente ordenadas en secuencia, plazos uniformes para cada actuación, como sucede por ejemplo, en el proceso civil ordinario con los procedimientos de conocimiento, sumario o abreviado. Por el contrario, lo que existe no solo es una declaración en contrario en el artículo 144 de la Ley:

*"Los procedimientos administrativos se desarrollan de oficio, de modo sencillo y eficaz, sin reconocer formas determinadas, fases procesales, momentos procedimentales rígidos para realizar determinadas actuaciones o responder a la precedencia entre ellas, salvo disposición expresa en contrario de la ley en procedimientos especiales".*

El denominado procedimiento administrativo general y común de que habla la Ley, no es un procedimiento estándar formalizado con plazos, términos y causas formales predeterminados en secuencia y articulados según el orden que el legislador dispone sea ejecutada por la administración, sino un conjunto de regulación de la institución denominada PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO por se, o PROCEDIMIENTO

14 DIEZ SÁNCHEZ, Juan José; "El procedimiento administrativo común y los procedimientos especiales". En "El Procedimiento Administrativo común y la doctrina constitucional", Editorial Civitas S.A.. Madrid, 1992

15 Citado por DIEZ SÁNCHEZ, Op. Cit., p. 43.

16 FIORINI, Bartolomé; "Procedimiento administrativo y recurso jerárquico". Abeledo Perrot, p. 107. Buenos Aires.

17 GONZALEZ NAVARRO, Francisco; "Derecho Administrativo Español. El acto y el procedimiento administrativos", p. 547 y ss. Ediciones Universidad de Navarra S.A..



ADMINISTRATIVO GENERAL, para diferenciarla de otras instituciones procesales propias del Estado, tales como el proceso judicial, el procedimiento legislativo, entre otros <sup>18</sup>.

En ninguno de los artículos de la ley se puede entender que se ha establecido un procedimiento administrativo tipo, modelo o formal, sino solo un conjunto de reglas comunes y generales para toda la Administración Pública comprendida en el alcance de la Ley. Como bien expresa **CLAVERO AREVALO**, al referirse a las normas del procedimiento administrativo general:

“(...) regula en abstracto no un procedimiento propiamente dicho, sino unos trámites hipotéticos, que habrán de producirse algunos en todo caso y otros en los casos en que vengan establecidos por otras disposiciones de procedimiento. En vez de regularse un procedimiento general (...) lo que se hace es regular una serie de tramites y requisitos, de los cuales unos serian comunes y preceptivos y otros no, a toda clase de procedimientos administrativos. En esta especie de proclamación de principios y normas comunes en abstracto, es en lo que radica la flexibilidad de las normas de la ley”. <sup>19</sup>

No estamos, pues en la línea de quienes afirmando esta naturaleza del procedimiento administrativo general, deducen que todo procedimiento existente en las entidades, por mas ligeramente diferenciado -por contener normas complementarias propias de la especialidad-, o incluso cuando dentro del marco del general estructuran propiamente la secuencia del procedimiento a seguir con fases, se convierta en un procedimiento administrativo especial que pueda prescindir de algunas pautas del procedimiento general.

Es menester, indicar que la regulación del procedimiento general no resulta excluyente de otras disposiciones que puedan concurrir a perfilar su diseño. Respecto de ellas, las normas generales no reclaman el privilegio de la exclusividad sino

sólo el de la prioridad. De tal suerte que, para obtener el marco jurídico integral de un procedimiento administrativo también deberá acudir a otras disposiciones -de jerarquía igual o infralegal en cuanto no se opongan o difieran de las normas del procedimiento administrativo general, sino más bien las complementen o desarrollen detallando, perfilando o reglamentando alguno de sus aspectos. Ejemplos de ellas, son las normas del procedimiento coactivo, que son la continuidad de la ejecución de la decisión administrativa, y como tal, se integran al procedimiento general y común, como su prolongación necesaria.

El verdadero sentido de la Ley y del termino “procedimiento administrativo general”, ha sido dotar a todas las autoridades administrativas comprendidas en su ámbito, de pautas comunes para desarrollar sus actividades, ejercer sus competencias, asumir sus responsabilidades, instruir sus procedimientos, etc., respetando la inagotable y generalmente impredecible variedad de fines y procesos de la actividad administrativa y la iniciativa de la autoridad para dirigir los procedimientos según su criterio y ponderación de los hechos y posibilidades legales.

En verdad, podemos asumir como nuestro el pensamiento sobre la materia que expresa el profesor español **GONZALEZ NAVARRO**:

*“No hay un procedimiento administrativo común, sino varios. Para ser mas exactos: lo que hay es una pluralidad de procedimientos formalizados que, en ocasiones, y para ciertos supuestos, pueden admitir especificas desviaciones que pueden a veces ser tan importantes que alteren la intima estructura del procedimiento formalizado utilizable normalmente para el cumplimiento de una determinada finalidad administrativa, en cuyo caso, y solo entonces, se podrá hablar de procedimiento especial, pues de lo contrario -y es lo que ocurre casi siempre- estaremos en presencia de una simple especialidad procesal y no de un verdadero y propio procedimiento especial”.* <sup>20</sup>

18 Cuando la Comisión elaboradora del anteproyecto concluyó su labor denominaba a la norma Ley de Normas Generales de procedimientos Administrativos, sin embargo la Comisión de Justicia del Congreso de la República, al dictaminar el proyecto introdujo el cambio, considerando que con ello se expresaba mejor la idea de la norma como pauta común para todas las entidades de la Administración Pública. En efecto, en el dictamen mencionado se expresa lo siguiente al respecto:

“La Comisión ha considerado conveniente la modificación del nombre del Proyecto al considerar que es inexacta la denominación Ley de normas generales de procedimientos administrativos, ya que toda norma es general, por lo que es un error ponerle tal calificativo, lo correcto, es denominarla “Ley del Procedimiento Administrativo General, porque es justamente un procedimiento general, el administrativo, lo que se encuentra regulando”.

19 **CLAVERO AREVALO**, Manual; “Estudios de Derecho Administrativo”. Instituto Garcia Oviedo, Universidad de Sevilla, Editorial Civitas S.A. 1992. p. 141

20 **GONZALEZ NAVARRO**, Francisco; “Derecho Administrativo Español. El acto y el procedimiento administrativos”. Ediciones Universidad de Navarra S.A., p. 547.

Cuando se entiende, la verdadera esencia del procedimiento general es totalmente compatible con que dentro de sus normas, surjan las correspondientes *especialidades de tramitación*<sup>21</sup> por las que se realizan adaptaciones, adecuaciones o complementaciones, propios de la realidad administrativa a la cual se deben, sin llegar a constituir un procedimiento administrativo especial. Tal sucede por ejemplo, con los innumerables casos de licencias y permisos que existen en la Administración Pública, y que solo constituyen especialidades de tramitación y no procedimientos especiales.

Hasta el momento hemos venido afirmando que las normas de la Ley No. 27444, poseen dos notas jurídicas que hacen lo esencial de su naturaleza: su rasgo de disposiciones comunes<sup>22</sup> y, a la vez, generales, propiamente. Veamos los efectos de cada una de estas características, que suelen ser confundidos con frecuencia.

Como primera aproximación se debe afirmar que ambas características responden a nociones distintas, que se reflejan en los siguientes pares de conceptos que buscan determinar dos tipos de relaciones entre sus elementos: lo común, que se opone a lo particular y, lo general que se opone a lo especial.

En principio, la calidad de **común se opone a lo particular**, puesto que hace referencia a lo que algo, en este caso las normas procedimentales aprobadas, pertenece o se extiende a varios sujetos, no siendo privativo de ninguna autoridad o sujeto individual o grupalmente considerado. Son normas que regulando aspectos netamente procesales, respecto de los cuales no tiene relevancia alguna el objeto o la materia específica del quehacer administrativo, sobre el que incida el procedimiento. Pensemos por ejemplo, en las normas de instrucción, o de ordenación. Carece de sentido que alguna zona de la actividad administrativa pretenda diferenciarse o exceptuarse de normas sobre pruebas, certificaciones, organización de expedientes, foliación, desglose de documentos, régimen del acto administrativo, deber de colaboración entre entidades, acceso al expediente, etc.

En tal sentido, entendemos que las normas de esta ley, por ser comunes se extienden a todas las entidades de su ámbito previsto en el artículo I de su Título Preliminar, cualquiera sea su nivel, jerarquía, posición organizaciones, grado de autonomía administrativa, vigencia temporal, etc.

La principal consecuencia del carácter de norma común de las regulaciones del procedimiento administrativo contenidas en esta ley es que sus disposiciones poseen la vocación de no ser desplazables por ninguna norma administrativa o interpretación particular, las que solo pueden complementarle o reglamentarle pero no sustituirla<sup>23</sup>. En verdad estamos ante una verdadera reserva legal para el caso de determinar a los sujetos que quedan vinculados a acatar sus disposiciones.

Al efecto, estas normas comunes no agotan exhaustivamente la materia administrativa, sino establecen el común denominador mínimo normativo que hacen el debido procedimiento administrativo. Con ello, se limita el tratamiento discriminatorio a los administrados y la violación al debido proceso administrativo.

El Tribunal Constitucional español en su Sentencia 227/1988, ha deslindado la naturaleza y alcances de estas calidades, del modo siguiente:

“El adjetivo común que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno de procedimiento.

*Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a estos principios y reglas del procedimiento administrativo común, que en la actualidad se encuentra en las leyes generales sobre la materia -*

21 El termino ha sido acuñado por Francisco González Navarro, en la obra citada.

22 El carácter común del procedimiento se establece tanto del artículo I del Título Preliminar, como del artículo II, párrafo 1.

23 La única salvedad es que la misma norma de la Ley No 27444, permita por vía reglamentaria eximirse de alguna norma de la Ley, tal como sucede por ejemplo en el artículo 45 de la ley, sobre el régimen de excepción a darse por norma administrativa para habilitar el cobro de costos administrativos mayores a 1 UIT para derechos de tramitación.



*lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las administraciones públicas, como exige el propio artículo 149.1.18 -coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa ratione materia (...)."*

Como se puede apreciar, la calidad de común de las normas del procedimiento reglado en la Ley No. 27444 responde al objetivo de reservar en exclusiva al Poder Legislativo la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del procedimiento que ha de seguirse para el desenvolvimiento y ejecución de la voluntad de la autoridad administrativa, y, por otro, prescriben las garantías mínimas de los particulares en el seno del procedimiento de la Administración Pública para estructurar el debido procedimiento administrativo.

Por ello, las normas comunes conllevan la idea de que los contenidos normativos prescritos son estándares exigibles a las entidades y ejercitables por los administrados, respectivamente.

Mientras que la calidad de común del procedimiento administrativo, se desenvuelve en el ámbito subjetivo del alcance de la norma, **la calidad de general o especial**, se desenvuelve en el ámbito relacional de las disposiciones administrativas entre si, como un modo de solucionar los conflictos de aplicación ante supuestos específicos.

La calidad de general que posee una norma jurídica, en razón de la materia específica<sup>24</sup>, le da una primacía frente a otras normas derivada de su generalidad, reconociéndole una capacidad envolvente para las diversas materias que hacen las diversas especialidades. Por ello se puede afirmar que la calidad de general o especial, no es calidad intrínseca de un procedimiento, como sucede con

la calidad de común de las normas, sino mas bien categorías relacionales, en función de la comparación con otro procedimiento administrativo.

Tan relacional es la dicotomía especial-general en las procedimientos administrativos, que una misma disposición puede ostentar ambas calidades, según sea el referente con el cual se le compare. De este modo, una norma especial, podrá ser a su vez general, respecto de otra norma más específica. Por ejemplo, es el caso de las normas de los procedimientos sancionadores y del trilaterales contenidos en el Título IV de la Ley, que siendo especiales en relación de las normas generales del mismo cuerpo normativo, sin embargo, cumplen también la función de normas generales en relación con las normas legales sancionadoras del Código Tributario o de las normas de reclamación por servicios públicos de telecomunicaciones, reclamación por servicios públicos de saneamiento, reclamación de usuarios por servicio público de electricidad, procedimientos sobre publicidad comercial, procedimientos sobre protección al consumidor, procedimiento de investigación sobre competencia desleal, procedimientos de reestructuración patrimonial, procedimientos de saneamiento y titulación de propiedad.<sup>25</sup>

Del mismo modo, las normas para los procedimientos tributarios poseen la calidad de normas generales, para los procedimientos aduaneros (procedimientos contencioso, no contencioso y cobranza coactiva aduaneros) conforme lo prescribe el artículo 111 Cuarta Disposición Complementaria de la Ley General de Aduanas aprobada por Decreto Legislativo No. 809; y las normas del procedimiento único de la Comisión de Protección al Consumidor y de la Comisión de Represión de la Competencia Desleal serán generales para algunas de las Comisiones a su interior, y las normas generales (plazos, recursos, instancias, notificación, organización del

24 La idea de norma general administrativa esta pensada en función de la singularidad de la materia, como veremos mas adelante, y no en función institucional o territorial. De ahí, que los procedimientos especiales igualmente derivan de la especialidad de la materia y no del territorio en el cual sea aplicable no de la "alta especialidad" una entidad.

25 Véase que el Artículo 229º de ley, denominado, ámbito de aplicación de este Capítulo, reconoce este doble rol de las normas de los procedimientos sancionadores, cuando expresa que:

229.1 Las disposiciones del presente Capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.

229.2 En las entidades cuya potestad sancionadora está regulada por leyes especiales, este Capítulo se aplicará con carácter supletorio. La potestad sancionadora disciplinaria sobre el personal de las entidades se rige por la normativa sobre la materia. En igual sentido, el artículo 220 referido al procedimiento trilateral, se enfatiza este nuevo rol cuando expresa lo siguiente "El procedimiento trilateral se rige por lo dispuesto en el presente Capítulo y en lo demás por lo previsto en esta Ley. Respecto de los procedimientos administrativos trilaterales regidos por leyes especiales, este capítulo tendrá únicamente carácter supletorio"

expediente) contenidas en el Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado por DS 018-92-EM, rige para los procedimientos especiales de: petitorios de concesiones mineras; para concesiones de beneficio; para concesiones de labor general y de transporte minero; procedimientos para expropiación y servidumbre; y, de acumulación de concesiones mineras.

De este modo la conjunción de las calidades de comunes y generales de las normas reguladoras del procedimiento administrativo implica la existencia de un conjunto de principios, técnicas y preceptos de uniforme acatamiento por todas entidades públicas, y, que en caso de concurrir a regular algún procedimiento especial, le será supletoriamente aplicable.

## 5. Los procedimientos administrativos especiales y las simples especialidades de tramitación.

La doctrina ha sabido diferenciar dos supuestos dentro de la tendencia administrativa por reconocer la especialidad administrativa y alejarse en la procedimentalización de la voluntad de las normas generales y comunes. Se trata de los procedimientos administrativos especiales, como figura autónoma, y las especialidades de tramitación, como complementaciones o especificaciones dentro de las normas generales y comunes del procedimiento administrativo general.

### 5.1. Los procedimientos especiales.-

En opinión, que fue considerada al elaborar la Ley del Procedimiento Administrativo General, González Navarro afirma que un procedimiento especial es *"aquel procedimiento que ha sido pensado para una hipótesis particular y concreta cuyo contenido aconseja una tramitación distinta de la general"*.<sup>26 27</sup>

La caracterización de los procedimientos especiales dado por la Ley No. 27444, surge a partir

de la concordancia de los artículo II del Título preliminar y Tercera disposición complementaria, que establecen lo siguiente:

### Artículo II.- Contenido

1. La presente Ley regula las actuaciones de la función administrativa del Estado y el procedimiento administrativo común desarrollados en las entidades.

2. Los **procedimientos especiales** creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia, se rigen supletoriamente por la presente Ley en aquellos aspectos no previstos y en los que no son tratados expresamente de modo distinto.

3. Las autoridades administrativas al reglamentar los **procedimientos especiales**, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.

### TERCERA.- Integración de procedimientos especiales

La presente Ley es supletoria a las leyes, reglamentos y otras normas de procedimiento existentes en cuanto no la contradigan o se opongan, en cuyo caso prevalecen las disposiciones especiales.

Como se puede desprender de ambas normas, para la existencia legal de un procedimiento administrativo especial, se requiere la confluencia de dos requisitos:<sup>28</sup>

a) *La singularidad de la materia a la que será aplicada o su finalidad diferenciada (elemento objetivo).*<sup>29</sup>

La justificación de un procedimiento administrativo especial radica exclusivamente en la íntima relación que exista en una determinada materia sujeta al derecho administrativo y el procedimiento que debe seguirse para dilucidar las decisiones ejecutivas sobre la materia. Como bien

26 GONZALEZ NAVARRO, Francisco; Procedimientos administrativos especiales, V. I., Estudio Preliminar. Madrid, p. 18.

27 Quedando así definido el procedimiento administrativo especial es claro que no constituyen tales: los procedimientos internos de la administración (que son propiamente procedimientos excluidos del ámbito de la Ley), ni los procedimientos de ejecución (que son, en verdad, la última fase del procedimiento administrativo común, mediante los cuales se persigue la concreción material de la decisión administrativa).

28 Ambos requisitos han sido recogidos por el Artículo II, del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

29 Este elemento ha sido incorporado positivamente en el artículo II del Título Preliminar de la Ley, cuando establece que "Los procedimientos especiales creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia, se rigen supletoriamente por la presente ley en aquellos aspectos no previstos y en los que no son tratados expresamente de modo distinto".

30 Véase en GONZALEZ PEREZ, Jesús; Procedimiento Administrativo Federal, Editorial Porrúa, México 1997, p. 42.



expresa GONZALEZ PEREZ, estamos frente a verdaderos “procedimientos administrativos condicionados por el objeto”<sup>30</sup> o como afirma CLAVERO AREVALO, “el rasgo común de la especialidad viene dado por la materia”<sup>31</sup>

La conexión directa entre lo sustantivo y lo adjetivo, es lo que fundamenta la necesidad de contar con un procedimiento especial con reglas diferentes al común. No es igual el procedimiento a seguirse para adjudicar una buena pro para un contrato administrativo que el procedimiento para obtener una constancia administrativa o una licencia de funcionamiento para un local comercial.

La exigencia de una especialidad temática sobre la cual se sustente la legislación diferenciada es importante para que el procedimiento administrativo especial se delimite en función exclusivamente de la realidad administrativa y no en la simple voluntad de las autoridades de no disciplinarse por los preceptos comunes.

Una primera consecuencia de esta exigencia, radica en clarificarnos que **no existen especialidades orgánicas** o procedimientos especiales en función de las entidades u organismos de la administración. No podemos hablar que por que una entidad u órgano administrativo sea especializada, debe apartarse de las normas generales y comunes del procedimiento administrativo, ni porque la voluntad administrativa que da origen a la entidad se ciña a un procedimiento especializado, todos sus procedimientos lo sean.

La especialidad nace de la materia y no del organismo que lo deba seguir. Cuando una entidad esta habilitada para seguir un procedimiento administrativo especial, no quiere decir que la especialidad envuelva a toda actuación de la entidad, sino solo a aquellos referidos a la materia especializada. Así por ejemplo, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, seguirá el procedimiento administrativo especial tributario a su cargo, pero en sus demás procedimientos administrativos no especiales (Ej. Inscripciones, registros, expedición de constancias, etc.), deberá seguir las normas comunes y generales del procedimiento.

Una segunda consecuencia, es reconocer que **la singularidad de la materia sirve como elemento**

**fronterizo o delimitador de aquello que puede ser diferenciado de la norma general y común**, por justificar objetivamente una regla jurídica diferenciada, para distinguir todos aquellos aspectos que por no constituir el núcleo de la particularidad, no justifiquen en apartamiento. Así, por ejemplo, un procedimiento trilateral por su propia naturaleza esta habilitado a diferenciarse de la norma general y común, en aquello que tenga que ver propiamente con el número de participantes en el procedimiento, por el rol especial de la autoridad administrativa, pero no hace materia diferenciada los requisitos para el agotamiento de la vía administrativa o las formas de notificación, por lo que no podrá diferenciarse en esta materia. En igual sentido, en los procedimientos registrales, se entiende que se excluya la potestad de la anulación administrativa de oficio de las inscripciones en aras de la seguridad jurídica, pero no guarda especialidad el régimen del acto administrativo, de la notificación, y la instrucción del procedimiento.

Como bien establece sobre esta materia el profesor venezolano BREWER CARIAS:<sup>32</sup>

*“(...) ya que si hay Leyes Especiales que prevean procedimientos especiales, esos procedimientos especiales se aplican con preferencia a los de la Ley Orgánica, en las materias que constituyan la especialidad. En efecto, si hay una Ley Especial que trate regulaciones procedimentales especiales que constituyan, realmente, especialidad frente al principio general de la Ley, la Ley Orgánica prescribe que se aplique la Ley Especial con preferencia. Esto provoca la necesidad de determinar en todos los organismos públicos, cuales son las Leyes Especiales que regulan los diversos procedimientos que se aplican a cada Ministerio, para determinar este ámbito sustantivo de aplicación. Pero no basta determinar esos procedimientos especiales, sino que luego debe determinarse, en ellos, las regulaciones que constituyan indubitablemente, materias que ameritan un tratamiento especial frente al procedimiento general de la Ley”.*

En tal sentido, si bien la particularidad de la materia habilita a la generación de un procedimiento especial, no estará permitida la diferenciación total del ciclo procedimental (desde el inicio hasta la obtención de la resolución firme,

31 CLAVERO AREVALO, Manuel; op. cit., p. 143.

32 BREWER CARIAS, Allan R.; “El derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. Colección Estudios Jurídicos, N° 16. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1992, p. 34.

incluyendo recursos, reclamaciones, instancias, deberes de las autoridades, etc.), puesto que sólo justifica su diferenciación en aquellas secuencias, regulaciones o partes del procedimiento cuya alteración se vincule con la materia especial y no otras. Es decir, no basta que exista una ley especial que otorgue cobertura a un procedimiento especial para que la autoridad administrativa considere que pueda configurarlo libremente de cualquier manera, puesto que la preferencia de la norma general y común operará validamente en aquellos aspectos que no constituyan la especialidad de la actuación administrativa concernida<sup>33</sup>

No obstante la enumeración realizada, la labor de identificar la procedencia de un procedimiento administrativo especial, no puede realizarse *a priori*. Como expresa el propio BREWER CARIAS<sup>34</sup>, «resulta un problema casuístico, que tiene que ser determinado en cada organismo previo análisis de su ordenamiento legal, distinguir el procedimiento ordinario de los procedimientos especiales, y, luego, identificar al interior de éstos, cuáles aspectos procesales son regulados por disposiciones especializadas, y cuáles -ante el silencio de las reglas especiales - deben remitirse a las normas generales».

**b) Una tramitación diferente a las pautas generales, reconocida por una norma legal (elemento formal).**

La exigencia del respaldo legal para su reconocimiento jurídico indica la necesidad de impedir que cada entidad por vía reglamentaria se diferencie en sus procedimientos administrativos del marco de actuación común fijado para todos, generando nuevamente una dispersión procedimental según su propia conveniencia. Se pretende que la proliferación excesiva de pseudo procedimientos especiales generados en vía reglamentaria únicamente, presionen sobre el procedimiento general y común, dejándolo con un ámbito reducido de aplicación, y lo que es peor,

negando el derecho a la igualdad de trato que la administración esta obligada a respetar a los ciudadanos.

Para definir el tema de la competencia para crear un procedimiento administrativo especial, tenemos tres posibilidades en la doctrina y legislaciones comparadas:

- Que sea una ley la que desarrolle el procedimiento administrativo.
- Que sea la propia autoridad administrativa quien desarrolla el procedimiento administrativo.
- Que sea una ley, quien reconozca la naturaleza especializada de la materia administrativa y sienta las bases del procedimiento especial, pero permita a la autoridad administrativa que la reglamente subordinadamente (por ejemplo, en Directivas, Reglamentos, o incluso los TUPAS).

Nuestra Ley se ha afiliado a esta última posición ecléctica, no habiendo llegado a establecer una reserva legal total para el establecimiento de los procedimientos especializados.

En tal sentido, será necesario contar con una ley expresa que dé cobertura a la existencia y regulación del procedimiento especial, aun cuando sus demás disposiciones de desarrollo y aplicación se complementen en vía reglamentaria.<sup>35</sup>

En verdad en este rubro no se trata de fortalecer una reserva legal para la estructuración de procedimientos especiales, puesto esto sería petrificar el procedimiento administrativo, desconociendo la adaptabilidad que este debe presentar ante realidades distintas.<sup>36</sup>

Cuando el Artículo II, del Título Preliminar indica que los procedimientos especiales creados y regulados como tales por ley expresa, se regulan por esta Ley supletoriamente, nos esta diciendo que

33 Claro está, que esta disquisición cederá únicamente si la diferencia esta aprobada en una norma con rango de ley, puesto que ahí será aplicable no la relación de norma general y norma especial, sino de ley posterior.

34 BREWER CARIAS, Allan R. *El Derecho administrativo y la Ley Orgánica de procedimientos administrativos*, p. 35.

35 La expresión de la Tercera Disposición Complementaria y Final, en el sentido que la Ley N° 27444, es supletoria a "las leyes, reglamentos y otras normas de procedimientos existentes, en cuanto no la contradigan o se opongan, en cuyo caso prevalecen las disposiciones especiales", debe entenderse que se trata de normas reglamentarias y otras subalternas secundum legem (que secundan a ley) que avala la especialidad y no a que cualquier reglamento pueda oponerse o diferenciarse a las disposiciones de esta Ley general.

36 Con agudeza, el doctor Valentín Paniagua criticó negativamente el exceso de individualismo que había llevado ilusamente a los autores del decreto Ley No. 26111 a pretender que se fortalecía la libertad estableciendo una virtual reserva legal a la regulación del procedimiento administrativo y negando la posibilidad a la Administración la posibilidad de diseñar sus propios procedimientos administrativos, en su importante artículo "Ley de Normas Generales de Procedimiento Administrativo o Ley General de Procedimiento (s) Administrativo (s)", en *Ius et Veritas*, Año IV, No. 06, 1993. PUCP, Lima.



para su existencia válida los procedimientos especiales y, por ende, para poder diferenciarse de lo dispuesto por esa norma, deben tener un reconocimiento de aquello que haga la diferencia (plazos, sistema recursal, instancias de resolución, formas de notificación, etc.) en una norma de rango legal. En tal sentido, será contrario a esta disposición que la autoridad administrativa unilateralmente, por vía reglamentaria o infralegal, sin reconocimiento o autorización legal, pretenda separarse de las normas generales contenidas en esta Ley general y común.<sup>37</sup>

Finalmente es necesario tener en cuenta que en lo sucesivo, las regulaciones de los procedimientos administrativos especiales solo deberán contener aquellas normas que sean diferentes o alternativas a las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo General, esto es, aquellas que hacen su naturaleza especial, y no dedicarse a normar toda la secuencia administrativa desde el inicio hasta su agotamiento. Su contenido solo deberá tener las normas especiales propias, puesto que conforme a la Segunda Disposición Complementaria y Final, las normas administrativas están prohibidas de reiterar cualquiera de las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo General, debiendo a lo sumo normarlas por referencia. Esta regla obedece a la necesidad de la técnica legislativa de evitar la dispersión normativa en materia de procedimientos administrativos.

## 5.2. Las simples especialidades de tramitación.-

Finalmente, tenemos otra categoría procesal mucho más concurrida que los procedimientos especiales: los procedimientos que importan simples especialidades de tramitación, que tienen un grado menor de intensidad de particularismo que los procedimientos especiales, pero sin dejar de pertenecer a la categoría de procedimiento general. Una mirada rápida a los innumerables textos únicos de procedimientos administrativos nos ilustrará de

las inagotables especialidades de tramitación del procedimiento administrativo general.

Como se puede advertir, es lógico que no todos los procedimientos seguidos sobre materias administrativas singulares ocupen la categoría de procedimientos especiales, puesto que en la mayoría de casos se trata únicamente de normas que no se contradicen con las normas generales sino constituyen simples secuencias establecidas por normas reglamentarias que caben perfectamente dentro de las flexibles disposiciones de las normas comunes y generales del procedimiento administrativo, sin diferenciarse ni contradecirlas.

En este caso, estamos ante trámites particularizados por vía reglamentaria sin salirse del ámbito del procedimiento general, que las entidades públicas están en la capacidad de regularlos al no ser actuaciones contra *legem* sino secundando a la norma general y común, regulando aspectos adicionales o tomando opción por algunas de las alternativas que la norma general y común permite.<sup>38</sup> Por esta peculiaridad, es que GARRIDO FALLA, les denomina **procedimientos concéntricos**, a diferencia de los especiales (que denomina **excéntricos**) dado que se debe ajustar en lo fundamental, a las normas reguladoras del procedimiento administrativo común, que ha de ser su centro y fuente inspiradora.<sup>39</sup>

Es el caso de los múltiples procedimientos para la obtención de licencias, autorizaciones o permisos que las entidades cumplen muchas veces, incluso sin un cauce formal predispuesto, sino solo expresado en los textos únicos de procedimientos administrativos de cada entidad.

Entonces, para identificar si estamos ante un procedimiento que amerite ser especial no basta que cuente con disciplina en algún otro reglamento o normativa administrativa, sino que los preceptos normativos de ésta se diferencien justificadamente y

37 Cabe perfectamente que el reconocimiento legal, provenga también de normas supranacionales, como sucede con el Procedimiento administrativo de investigación de dumping o subvenciones (regulado por el DS 043-97-EF) que se sustenta en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 de la GATT

38 La competencia de las autoridades administrativas para diseñar y estructurar las especialidades de tramitación dentro de las normas está prevista en el artículo 36 de la propia Ley No. 27444, que establece "*Los procedimientos (...) se establecen exclusivamente mediante decreto supremo o norma de mayor jerarquía, normas de la más alta autoridad regional, de Ordenanza Municipal o de la decisión del titular de las entidades autónomas conforme a la Constitución, según su naturaleza. Dichos procedimientos deben ser compendiados y sistematizados en el Texto Único de procedimientos Administrativos, aprobados para cada entidad*".

39 GARRIDO FALLA, Fernando y otro; "Régimen Jurídico y procedimiento de las administraciones públicas" Editorial Civitas, 1995, p. 286.

sustantivamente de la regulación del procedimiento general. De otro modo, sólo estaremos ante supuestos del mismo procedimiento general con un desarrollo complementario, en vía reglamentaria, denominados particularidades de tramitación.

A su vez, los procedimientos administrativos ordinarios aparecerán regulados por un complejo normativo integrado por: Las normas del procedimiento administrativo general (Ley No. 27444), las normas complementarias a este (reglamentaciones por Decreto Supremo, o normas internas) y las normas propias de la materia administrativa que se trate (por ejemplo, regulación sobre cada sector).

En estos casos, las normas generales no le son aplicables de modo supletorio sino de modo directo y prevalente.

## 6. La supletoriedad y la prioridad de la especialidad como principales consecuencias de la relación general-especial entre procedimientos administrativos.

### 6.1. El criterio de la prioridad de la especialidad a favor de las normas de procedimientos especiales.

La especialidad como solución a la concurrencia de varias normas jurídicas a un supuesto de hecho, regulando la materia en sentido contradictorio, nos afirma la preeminencia frente al caso concreto de las normas del procedimiento especial. Así debemos descartar el equivoco común, de considerar que la calidad de especial de un procedimiento administrativo supone un valor absoluto por el que su regulación particular agota el universo normativo y que excluye las previsiones de las normas generales, siendo que al contrario la especialidad justifica solo un apartamiento acotado en vía de excepcionalidad.

El verdadero sentido de aplicación del criterio de especialidad lo encontramos si analizamos al

interior de cada institución o regla procesal (calidad para ser partes, inicio del procedimiento, sistema de recursos, notificaciones, medios de prueba, nulidades, etc.) las consecuencias jurídicas previstas en las dos regulaciones de procedimientos (el general y el especial). Si se excluyen mutuamente, por principio lógico de exclusión de contrarios, solo una de las dos normas jurídicas puede conseguir aplicación efectiva al caso concreto.

*“Pues no tendría sentido que el orden jurídico quisiera mandar al mismo tiempo A y no-A”.*<sup>40</sup>

En tal sentido, es correcto afirmar como lo hace **Larenz**, que dos normas están entre sí en la relación lógica de especialidad si el campo de aplicación de la norma especial, incide totalmente en el de la norma más general, y que, por ello, todos los supuestos de la

norma más especial son también casos de la norma más general, pero con consecuencias jurídicas distintas. Así sucede, cuando por ejemplo, existen diferentes previsiones en la norma general y en la especial del plazo para la presentación de un recurso de apelación, o la norma especial contemplara mas recursos que los previstos en la norma general.<sup>41</sup>

El elemento determinante para la prioridad aplicativa de la norma especial, es entonces, la necesidad que contengan consecuencias jurídicas distintas, entendiendo que las particularidades de esta norma la hagan incompatible con la mas general, de modo tal que la desplace o excluya en su aplicación al caso concreto.

De otro modo, si las consecuencias de derecho de las normas jurídicas concurrentes son compatibles entre sí, se trata de un caso en el cual la voluntad reguladora de la ley es complementarla (si da elementos adicionales para la aplicación de la regla general) o acotarla (si establece condicionantes para la aplicación de la regla general), estarán ambas concurriendo a la regulación del caso específico. Por ejemplo, si en algún procedimiento especial se regula la aplicación de la audiencia publica en su procesamiento, indicando cuando se aplica, y con qué fines, importa

---

*«El elemento determinante para la prioridad aplicativa de la norma especial, es entonces, la necesidad que contengan consecuencias jurídicas distintas, ...»*

---

40 LARENZ, Karl; “Metodología de la ciencia del derecho”, p. 260

41 Debemos recordar que conforme al artículo II del Título Preliminar de la ley, la especialidad sólo autoriza la diferenciación en aquello que sea la singularidad de la materia y no en las materias que sean comunes con los demás procedimientos. En tal sentido, si bien la particularidad de la materia habilita a la generación de un procedimiento especial, no estará permitida la diferenciación total del ciclo procedimental, ni de aquellas partes que sean comunes con los otros procedimientos.



que será aplicable esta norma, mas las normas generales sobre la materia contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo General, que establece sus características comunes en todo procedimiento ante la Administración.

## 6.2. La supletoriedad de las normas generales y comunes del procedimiento.-

Nos corresponde analizar el significado e implicancias de la calificación legal de supletorias que la ley hace a los preceptos generales y comunes contenidos en Ley No, 27444. En específico, el artículo II del Título Preliminar de esta Ley establece que los procedimientos especiales se rigen supletoriamente por las disposiciones de esta norma en dos hipótesis:

- Aquellos aspectos no previstos (cuando una regla o figura del procedimiento no ha sido tratada por la norma legal especial);<sup>42</sup>
- Aquellos aspectos no tratados expresamente de modo distinto, sino que la regulación es parca, u omite algunas características de la figura. En este caso las disposiciones generales y comunes completan aquellas figuras, instituciones, o reglas que han sido tratadas expresamente de la misma manera pero de modo breve, incompleto o parcial (integración conforme).

Mediante esta disposición, se reconoce que las normas generales no son aplicables directamente a todos los procedimientos desarrollados en las entidades sujetas a su ámbito. En los procedimientos especiales, atendiendo a la singularidad de la materia, sólo se aplicaran las normas generales en aquello que tales disposiciones especiales no prevean o no traten completamente de modo distinto.<sup>43</sup>

La supletoriedad es una calidad de las normas que están llamadas a operar únicamente a falta de una disposición especial en sentido contrario, creada por el legislador o las autoridades administrativas con capacidad reglamentaria, o sea cuando estos

“no han dispuesto expresamente otra cosa”. Por lo tanto, suplen la inercia de ellos, ofreciendo una disciplina que se podría llamar de conjunción, que sirve para llenar los eventuales vacíos, buscando asegurar en los procedimientos especiales el núcleo común que es el inherente a la administración pública. Desde este punto de vista, la supletoriedad viene a constituirse en una técnica que busca asegurar la vigencia irrestricta del correspondientes debido procedimiento administrativo y tratamiento uniforme que la administración le debe brindar a todo ciudadano.

De este modo, las normas que disciplinan una vía procedimental especial estarán conformadas tanto por las normas propias del procedimiento especial, mas las normas de la Ley del Procedimiento Administrativo General. A ellos deberán sujetarse tanto administrados como funcionarios durante la dinámica del procedimiento.

La Ley puede contemplar procedimientos excepcionales a los generales, pero ellos emergen sólo de modo expreso cuando las normas los diferencien al regularlos. Respecto de ellos, los principios de las normas generales no sólo se presentan como supletorios, sino que le sirven de un marco general ordenador. Frente a los procedimientos especiales, el procedimiento ordinario también asume un rol de marco general, según lo cual, en la regulación de la especialidad no pueden obviarse los principios y obligaciones procesales básicos contenidos en las normas generales.

Con precisión, DIEZ SÁNCHEZ<sup>44</sup> menciona que: «las especialidades se conciben como adaptaciones del procedimiento tipo a opciones dentro de su marco, mas no como excepciones a los postulados básicos a que debe sujetarse la función administrativa, como podría ser pretender estatuir procedimientos especiales carentes de la obligación de notificar decisiones, impedir el ejercicio del derecho a la contradicción, consagrar la posibilidad de no resolver peticiones, etc».

42 Ni el silencio de la norma especial, ni su tratamiento parcial, no deben interpretarse como la plenitud del régimen legal de una determinada figura. Por ejemplo, si en el régimen legal del procedimiento especial solo se mencionan dos requisitos para la notificación, le serán aplicables los demás requisitos previstos en el artículo 24 de la Ley No. 27444, o si se solo se modifica el plazo para interponer una reconsideración, la exigencia de nueva prueba, les será integrada desde la normas generales, pues así opera la supletoriedad.

43 En verdad el termino “solo” no debe inducirnos a pensar que la aplicación de las normas de la Ley No. 27444 será residual, sino que al contrario, tanto por la extensión de sus supuestos, y por lo limitado y fragmentario que es la regulación de los procedimientos especiales, esta vinculación será por lo general, extensa.

44 DIEZ SÁNCHEZ. Juan José. *El Procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*. p. 43.

## 7. Los límites a las posibilidades de diferenciación de los procedimientos especiales.-

Sin embargo, para prevenir las distorsiones a la caracterización democrática e igualitaria que la ley ha querido imprimir a toda la administración pública, la propia norma ha establecido algunos aspectos que las normas administrativas especiales no pueden obviar en los procedimientos especiales.

Estamos frente a algunos límites explícitos e implícitos que la Ley general impone a la capacidad de diferenciación que la reglamentación puede dar a los procedimientos especiales. Tales son los siguientes:

- Los principios administrativos.<sup>45</sup> Entendiendo por tales a los principios previstos en el Título Preliminar, sino todos aquellos calificados como tales por la Ley, tales como los propios del procedimiento sancionador del artículo 230.

- Los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento. Entendiendo a los derechos y deberes de las autoridades administrativas, de los administrados, y demás partícipes en el procedimiento.

- Las Regulaciones que incorporan al derecho administrativo principios constitucionales o de tratados internacionales. (ejemplo, las reglas de la prohibición de la reformatio in peius, el derecho a no autoincriminación, acceso a la información, derecho de petición, etc.)<sup>46</sup>

- Las normas del Título Preliminar, sobre fuentes del derecho administrativo, los precedentes administrativos, el tratamiento a la deficiencia de fuentes, etc., que por su propia naturaleza tiene una vocación integradora del ámbito administrativo, indisponible para la administración.

- Las normas de la ley que tienen por objeto específico regular algunos aspectos de los procedimientos especiales. En algunos artículos de la ley se va a encontrar la decisión del legislador por vincular desde esta norma a los procedimientos especiales que considera trascendentes. Por ejemplo, tenemos, la calificación del silencio administrativo

que contiene los artículos 34 y 35, el régimen de las audiencias públicas para procedimientos especiales, y los periodos de información pública de los artículos 182 y siguientes para procedimientos especiales, entre otros.

Es necesario anotar que no existe total libertad de la autoridad para diseñar los procedimientos administrativos especiales, según sus propias necesidades y arbitrio.

## 8. Los efectos de la vigencia de la Ley N° 27444 sobre los procedimientos especiales.

Los efectos de la vigencia de esta Ley sobre los procedimientos especiales anteriores serán de dos tipos, según sea, la derogación por incompatibilidad o la integración supletoria, en caso coexistan simultáneamente y deban integrarse en sus normas.

### 8.1. Efectos derogatorios de la Ley sobre procedimientos especiales anteriores.

Al efecto derogatorio explícito de toda norma legal, de reemplazar en el mundo jurídico a las normas preexistentes que desempeñaban su misma función<sup>47</sup>, esta nueva ley proclama un efecto expansivo mayor: la derogación de normas de los procedimientos especiales preexistentes.

La Quinta Disposición Complementaria y Final de la ley, consagra la derogación Genérica de los ordenamientos que hubieren consagrado procedimientos especiales que no se justifiquen conforme a las nuevas normas, y por ende, se opongan a sus mandatos y contenidos preceptivos:

*“Esta Ley es de orden público y deroga todas las disposiciones legales o administrativas, de igual o inferior rango, que se le opongan o contradigan, regulando procedimientos administrativos de índole general, aquellos cuya especialidad no resulte justificada por la materia que rijan, así como por absorción aquellas disposiciones que presentan idéntico contenido que algún precepto de esta Ley”.*

Esta disposición normativa se encuentra conforme con la doctrina que nos informa respecto

45 Título Preliminar, Art. II.

Las autoridades administrativas al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguridad los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente ley.

46 En verdad aquí no estamos frente a un límite impuesto por la Ley misma, sino por la Constitución, ya que estas normas de la Ley general solo plasman en términos administrativos principios y reglas constitucionales preexistentes. De ahí, que han de ser respetadas aun cuando sean leyes las normas que diseñen el procedimiento administrativo especial.

47 La sexta disposición complementaria y final de la ley se ocupa de esta derogación.



al eventual conflicto entre una nueva norma general y normas especiales preexistentes, que "(...) si la regla reciente que es general y la más antigua es especial, se puede raciocinar de dos maneras: o bien se considera la regla nueva como suprimiendo todo lo que le es contrario; o bien se sobreentiende la fórmula -frecuentemente expresada- "bajo reserva de las excepciones ya consagradas"; *generalia specialibus non derogant*. Entre estas dos interpretaciones opuestas es el estudio de las dos leyes que deberá inspirar la respuesta: el fin perseguido por el legislador cuando ha dictado la ley nueva suministra la clave."<sup>48</sup>

El fin derogatorio explícito que el legislador ha perseguido con esta norma general y común para la tramitación de los procedimientos en la Administración Pública, resulta de aplicación en tres hipótesis diferentes de contradicciones u oposiciones a alguna de las disposiciones de la presente Ley:

a) Derogación de disposiciones legales y/o administrativas de procedimientos comunes con especialidades de tramitación cuyo contenido es contradicho por las disposiciones de la nueva Ley. En este caso se trata de procedimientos administrativos dentro de los linderos de la antigua Ley de Normas Generales de procedimientos Administrativos, cuyas reglas sobrevienen en opuestas a las disposiciones de la presente Ley, y que probablemente no eran ilegales bajo el marco anterior.

Un ejemplo de esta derogatoria, lo podemos identificar en todas aquellas disposiciones legales o administrativas, que para obtener una licencia o autorización requerían documentos originales, certificaciones originales, traducciones oficiales, que como sabemos contravienen las previsiones contenidas en el artículo 41 de la Ley. En este caso todas estas disposiciones, se encuentren derogadas por virtud de la clara vigencia de la Ley No. 27444.<sup>49</sup>

b) Derogación de disposiciones legales y/o administrativas de procedimientos administrativos especiales cuya regla o institución diferenciada no encuentre justificación en la esencia de la materia especial que se trate, sino que configuraba una dispersión inmotivada técnicamente. Un ejemplo de derogatoria de norma especial, por imperio de las normas generales lo encontramos en el artículo 161 de la Ley General de Minería<sup>50</sup>, que establece que la autoridad de minería efectuará las notificaciones por correo certificado, salvo los casos en que el interesado la hubiere recabado directamente, que los términos comenzaran a correr ope legis, e independientemente de su recepción o no, a partir del sexto día después de la fecha de la expedición de la notificación por la vía postal.

Como se puede apreciar este régimen singular no obedece a la singularidad de la materia minera, sino a un privilegio de la autoridad administrativa que deviene en incompatible con el nuevo régimen garantista que la Ley No. 27444 establece en sus artículos 21 y 25, tanto sobre el deber de la autoridad de asegurar la notificación personal de oficio, la prelación de los modos de notificación de los actos públicos y, que en caso, se emplee correo, su vigencia es a partir de cuando afirme la constancia de la recepción.

c) Derogación de disposiciones legales o administrativas contenidas en procedimientos administrativos (especiales o no) cuyo contenido haya sido asumido por la nueva Ley. En este caso, se trata de un supuesto particular de derogación no por contradicción sino por absorción de norma, es decir, que la regla de derecho desaparece de las normas especiales que lo contenían, por haber sido incorporada como norma común para todos los procedimientos de la Administración. Con esta regla de técnica jurídica se busca simplificar los procedimientos diferenciados, concentrar las reglas en esta norma general y común, a la vez que evitar las reiteraciones confusas, tales como aquellas

48 DU PASQUIER, Claude; "Introducción al derecho". Cuarta Edición. 1990, p. 102 y 103. En el mismo sentido, se pronuncia CARDENAS QUIROZ, Carlos; en su "Limite Temporal de las Normas Jurídicas: Cesación de su vigencia", p. 33. En Tratado de Derecho Civil, Tomo I, Título Preliminar. Universidad de Lima, 1990.

49 Es importante resaltar que el artículo 41.3. disponer que las normas de documentos sucedáneos en esta materia, tienen vigencia aunque alguna norma expresa disponga la presentación de documentos originales.

50 "La autoridad de minería efectuará las notificaciones por correo certificado, agregando en este caso el expediente la constancia de su expedición, salvo los casos en que el interesado la hubiere recabado directamente.

Los términos comenzaran a correr a partir del sexto día después de la fecha de la expedición de la notificación por la vía postal. En caso de notificación personal, el término empezara a correr a partir del día siguiente de su recepción, para el interesado que la recabó.

A las notificaciones, en caso de controversia, se acompañara copia del recurso y documentos que para estos efectos deben proporcionar las partes".

normas consignadas en casi todos los reglamentos administrativos por el cual se repiten los requisitos del acto jurídico, las causales de nulidad de resoluciones, la naturaleza de los recursos comunes, el cómputo de los plazos por días hábiles, etc.

## 8.2. Efecto supletorio sobre procedimientos especiales justificados.

Cuando la existencia del procedimiento especial encuentre suficiencia con las reglas previstas en esta norma para su justificado mantenimiento, entonces encontraremos que el supuesto de aplicación de las normas generales admiten dos posibilidades.

Una, que no se adviertan lagunas en el régimen procedimental, en cuyo caso queda excluida la aplicación supletoria de las normas de la Ley de Procedimiento General.<sup>51</sup> En todo caso, la naturaleza de norma común y general de esta última Ley invitará a hacer una interpretación de todas las disposiciones de los procedimientos especiales, desde la Ley No. 27444, y no en función del régimen legal vigente al momento de su dación.<sup>52</sup>

La otra posibilidad se da cuando el ordenamiento subsistente no ha previsto una o algunas de las etapas, figuras, o reglas procedimentales, en caso opera la supletoriedad activa dispuesta por el Artículo II del Título Preliminar<sup>53</sup> y la Tercera Disposición Complementaria y Final<sup>54</sup> de la Ley.

Cabe referir que esta aplicación supletoria es ope legis, en virtud de esta norma misma, sin que para que opere sea necesario la mención expresa de esta relación en la regulación del procedimiento especial de esta supletoriedad.

## 8.3. Efecto sucesorio de la Ley No. 27444 respecto a normas derogadas citadas en procedimientos especiales.

Uno de los efectos más sutiles, pero no por ello menos importante es que las referencias contenidas en las normas vigentes de los procedimientos especiales respecto a las disposiciones derogadas expresamente por esa Ley, deben entenderse a partir de su vigencia, y en virtud de su supletoriedad vinculante, referidas a las disposiciones de esta nueva ley, que regulan la misma materia que aquellas.

Puesto que esta ley va a cumplir su misma función de las derogadas y es supletorio a todo el ordenamiento administrativo específico, carecería de lógica jurídica afirmar que aquellas normas preexistentes que hacen referencia a alguna de las normas del Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, o a la Ley de Simplificación Administrativa quedaría con su derogatoria, como remisiones al vacío.

## 8.4. La regla de la no reiteración de contenidos en la regulación futura de procedimientos especiales.-

La segunda disposición final y transitoria de la Ley, bajo el título de “**Prohibición de reiterar contenidos normativos**” establece que las disposiciones legales posteriores no pueden reiterar el contenido de las normas de la presente Ley, debiendo sólo referirse al artículo respectivo o concretarse a regular aquello no previsto.

Esta Disposición complementaria y final contiene una regla de técnica legislativa para mantener la coherencia y simplicidad del derecho administrativo nacional que a partir de esta ley se instituye.

El objetivo es claro: evitar que la normativa administrativa posterior reitere el error sistemáticamente incurrido durante la vigencia del anterior régimen procedimental de tender a

51 Por lo amplio del contenido normativo de esta nueva ley, y por la novedosa regulación de muchos temas, esta posibilidad resulta de casi imposible concreción.

52 A este efecto se refería el texto original de la tercera disposición final del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, en los siguientes términos: “Se mantienen vigentes, pero complementarios y subordinados a esta, las leyes, reglamentos y otras normas de procedimientos existentes por su especialidad que no contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente ley”.

Lamentablemente el Congreso retiró este articulado, por considerarlo obvio.

53 Título Preliminar; Artículo II. Contenido.

Los procedimientos especiales creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia, se rigen supletoriamente por la presente Ley en aquellos aspectos no previstos y en los que no son tratados expresamente de modo distinto

54 “Tercera Disposición Complementaria y Final

Integración de procedimientos especiales.- La presente ley es supletoria a las leyes, reglamentos y otras normas de procedimientos existentes en cuanto no la contradigan o se opongan, en cuyo caso prevalecen las disposiciones especiales”



reproducir en los procedimientos especiales o en normas reglamentarias, el contenido de las disposiciones de esta norma junto con las disposiciones propias de la normativa especializada o reglamentaria, propiciando el caos normativo.

El mensaje debe entenderse en el siguiente sentido: ninguna autoridad puede en sus proyectos de normas en temas administrativos, reiterar aquellas disposiciones establecidas en la Ley No 27444. A efecto de mantener la simplicidad del sistema y evitar las confusiones aplicativas, las autoridades cuando planteen sus proyectos de normativa para regular un procedimiento especial, lo que podrá hacer es regular aquello que sea particular de su procedimiento, sin reiterar lo ya establecido en esta Ley. De este modo, si el legislador de una norma sectorial estime necesario que en el procedimiento administrativo que va regulando deba haber una audiencia pública, un recurso de apelación, nulidad de resoluciones, etc., basta que lo mencione remitiéndose a la norma general.

La expectativa de la Comisión era que mediante esta técnica se tienda a simplificar y abreviar las regulaciones de los procedimientos especiales y las simples especialidades de tramitación, pues ya no habría tanta normativa del procedimiento con idénticos contenidos como existía bajo el régimen legal de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En esa misma línea de pensamiento, se espera que se limite la proliferación de procedimientos "pseudo" especiales, que se tratan solamente de casos del procedimiento administrativo general.

#### **9. El fraude a las disposiciones de la Ley No. 27444 a través de los procedimientos especiales.-**

Lamentablemente, para la Administración Pública resulta cotidiano argumentar la especialidad de determinado procedimiento a su cargo, para intentar desligarse de las normas comunes y generales que el legislador le ha impuesto para disciplinar democráticamente su actividad, en garantía de los derechos constitucionales y legales de los administrados.

De este modo, resulta frecuente apreciar que funcionarios afirmen -al resolver un expediente o un incidente- que, por ejemplo, no le aplican las reglas de los documentos sucedáneos, o la prohibición de exigir determinados documentos establecidos en la Ley No. 27444, argumentando que

su procedimiento es uno de naturaleza "especial"; o, también, cuando se reglamenta algún procedimiento especial, incluya normas contrarias a las previsiones de la Ley de Procedimiento Administrativo General, en aspectos que para nada se refieren a la particularidad de la materia.

Tan absurdos aparecen estos argumentos, que llevados al extremo vaciarían de contenido a las normas de la Ley No. 27444. Imaginémonos si cada entidad administrativa con potestad sancionadora considerara que sus procedimientos sancionadores son especiales respecto a las reglas contenidas en la ley general, y pretender, por este solo argumento, que pudieran acoger o excluir algunos principios, o reglas procedimentales de protección para los administrados. No basta que una ley contenga la potestad sancionadora para hacer a su procedimiento uno especial, puesto que por esencia, no existe entidad sancionadora que carezca de una ley propia que la cree, en acatamiento del principio de legalidad. La especialidad no se funda en la ley propia, sino, propiamente, en la necesidad de adecuación al ámbito material sui generis sobre el cual recaerá la acción sancionadora, que amerite discriminar alguna regla general, o, por que, no agregar alguna regla particular.

En estos casos, nos encontramos en comunes fraudes jurídicos a las previsiones normativas exigidas por el Legislador a la Administración, mediante los cuales los funcionarios pretenden hacer nulatorio el intento legislativo por organizar las reglas básicas para el comportamiento administrativo previsible y democrático.

Los casos así resueltos, serán atacables por ilegales, y controlables en sede judicial.

#### **10. Un caso especial: Las normas supletorias no autoaplicativas.**

La ley contiene un grupo especial de normas que reúnen dos características concurrentes:

a) Regulan predictivamente el régimen aplicable a determinada figura o institución administrativa para cuando alguna norma expresa que desarrolle el procedimiento especial la acojan expresamente. Es de anotar que la incorporación de estas normas en la Ley General, no las vuelve vinculantes para las entidades sujetas a su ámbito de aplicación, pues se trata de una regulación previsoramente consignada expresamente para cuando en

los procedimientos especiales se opte con asumir estas posibilidades legales.

b) Su contenido es también supletorio al régimen en particular que se pueda establecer en el procedimiento especial. Por lo que si el legislador que diseña el procedimiento especial opta por no seguir estas alternativas, no surtirá efectos supletorios por estar presente en la Ley general.

Son ejemplos de este tipo las regulaciones que la ley establece para:

- Régimen de la comparecencia personal (Art. 58).
- Régimen del computo de plazos por días calendarios. (Art. 139)
- Régimen de la ejecución administrativa mediante compulsión sobre las personas (Art. 200).
- Régimen de la ejecución administrativa mediante multas coercitivas (Art. 199)
- Régimen de la potestad revocatoria (Art. 203.2.1.)

#### 11. A modo de conclusión.-

Luego de realizada esta exploración sobre la implicancia de la dación de normas comunes y generales para los procedimientos administrativos que la Administración Pública llevan a cabo, sobre el conjunto de procedimientos especiales preexistentes y subsistentes, podemos afirmar que nuestro derecho administrativo ha asentado las bases para una integración del tratamiento uniforme del administrado frente a las potestades públicas, conllevando ello una mejora en la predictibilidad de la administración, en su transparencia y en la cautela de sus facultades legales y constitucionales.

La naturaleza de normas generales y comunes contenidas en la Ley para la conducción de los procedimientos administrativos (iniciados de oficio o de parte, trilaterales, y sancionadores), le dan carácter de marco jurídico de actuación de la administración, a partir del cual las especificidades aplicativas de los procedimientos pueden desenvolverse en dos grados distintos: constituyendo simples especialidades de tramitación al interior de las reglas del procedimiento administrativo general, o, afirmando mayor nivel de especialización, creando verdaderos procedimientos administrativos especiales.

Las normas del procedimiento administrativo general han pensado también en los procedimientos especiales indicándole a la autoridad administrativa cuando puede y cuando no puede diferenciarse de las normas generales, cómo debe reglamentar los procedimientos especiales, y sobre todo, cual es la situación de los procedimientos administrativos preexistentes. En tal virtud, los procedimientos especializados quedan sujetos a algunas exigencias para su constitución, en su regulación y en la sujeción a un régimen supletorio normativo común, que difícilmente pueda afirmarse que son vías aisladas de las normas comunes y generales.

Finalmente, sobre la base de esta intención legislativa, corresponde a las autoridades con el estudio a conciencia de sus normas preexistentes y el cuidado en la reglamentación futura, los ciudadanos con sus quejas, reclamos y demás mecanismos de control sobre la administración, y, a los jueces, con sus sentencias en los procesos de amparo y contenciosos administrativos, lo que irán modelando el nuevo perfil del derecho administrativo procesal peruano uniforme, predecible y con tratamiento igualitario para todos los ciudadanos. 