

CÓMPUTO DEL PLAZO PARA LA NULIDAD DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. A PROPÓSITO DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1272

Alexis Alfredo Bajonero Díaz¹

Fecha de publicación: 02/10/2017

La reciente modificación de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, mediante el Decreto Legislativo N° 1272 (publicado el 21.12.2016) –y que posteriormente fueron sistematizadas en un Texto Único Ordenado aprobado mediante el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS– significó cambios en diversos aspectos de la referida ley, traducidos en la adición y exclusión de normas con el propósito de simplificar los procedimientos administrativos.

Estas disposiciones comprenden diversos aspectos que van desde la regulación de las notificaciones electrónicas –cuyas normas se ubican en el Capítulo III del Título I, del régimen jurídico de los actos administrativos– hasta la eliminación del recurso de revisión, limitando su formulación a los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga su utilización de manera expresa –cuyas normas figuran en el Capítulo II del Título III, de la revisión de los actos en la vía administrativa.

Una modificación saltante es la referida al plazo con el que cuenta la administración pública para declarar, de oficio, la nulidad de sus actos administrativos y que figura en el Capítulo II del Título III de la Ley.

En la redacción original de la Ley N° 27444, el numeral 202. 3 del artículo 202° y establecía que la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribía al año, contado desde la fecha en que tales actos hubieran quedado consentidos. Con el Decreto Legislativo

¹ Abogado y Maestría en Derecho Civil y Comercial por la UNMSM. Analista Legal en el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la ANA. Con experiencia en el sector minero. albadi2205@hotmail.com

Nº 1272, vigente desde el 22.12.2016, cuya sistematización ha sido recogida en el Texto Único Ordenado aprobado mediante el Decreto Supremo Nº 006-2017-JUS, la norma referida fue modificada quedando redactados los Incs. 211.1., 211.3. y 211.4., del Art. 211., respectivamente respecto de la nulidad de oficio, de la siguiente manera: *“En cualquiera de los casos enumerados en el Artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales”*, *“La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos(...)”*, y *“En caso de que haya prescrito el plazo previsto en el numeral anterior, sólo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía el proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los tres (3) años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa(...)”*.

Estos cambios normativos referidos al plazo con el que cuenta la autoridad administrativa para que declare la nulidad de oficio de un acto administrativo, ha generado duda en cuanto a su aplicación a los actos administrativos cuyo tiempo para declarar su nulidad de oficio se inició o transcurrió bajo los alcances de la norma anterior al Decreto Legislativo Nº 1272.

En principio, tanto el texto original como el del TUO de la Ley contemplan que el cómputo del plazo para que la autoridad pueda declarar, de oficio, la nulidad de los actos administrativos, se inicia desde que el acto ha quedado consentido. Al respecto, la Ley no vuelve a referirse a acto consentido, más bien tanto en el artículo 212º del ordenamiento original de la Ley como en el actual artículo 220º del TUO de la Ley, nos encontramos con el acto firme: *“Artículo 220.- Acto firme. Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto”*.

Conviene precisar que el plazo para la interposición de los recursos administrativos es de quince (15) días perentorios, entendiéndose como tales los días hábiles, en concordancia con el numeral 143.1 del artículo 143º del TUO de la Ley.

En ese sentido, tenemos que el acto firme es aquel contra el que no procede la interposición de un recurso administrativo al haberse vencido el plazo para ello. Vale decir que transcurridos los quince días hábiles posteriores a la notificación del acto administrativo sin que el administrado

interponga recurso alguno, conlleva a la conformidad del administrado con la decisión adoptada por la autoridad, es decir que el administrado consiente lo dispuesto en el acto administrativo. De manera que podemos entender que cuando la Ley habla de acto consentido, se refiere a un acto administrativo firme.

Entonces, podemos concluir que el cómputo del plazo con el que cuenta la administración para declarar de oficio la nulidad de un acto administrativo, se inicia desde la fecha en que el acto quedó firme.

Ahora bien. ¿La autoridad podrá, de oficio, declarar la nulidad de un acto administrativo que adquirió la condición de acto firme cuando menos un año antes de la publicación del Decreto Legislativo N° 1272, es decir el 21 de diciembre del 2015?

Recordemos que el texto original del numeral 202. 3 del artículo 202° de la Ley del Procedimiento Administrativo General establecía que la facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribía al año.

Con la modificatoria del Decreto Legislativo N° 1272 y su posterior sistematización, el primer párrafo del numeral 211.3 del actual artículo 211° del TUO de la Ley, señala que la autoridad tiene dos años para declarar la nulidad de oficio del acto administrativo desde que adquirió la condición de firme. Para nuestro ejemplo, sería desde el 21 de diciembre del 2015 hasta el 21 de diciembre del 2017. Sin embargo, tal interpretación no se ajusta a lo dispuesto en la Constitución.

El artículo 103° de la Constitución Política, modificado por el artículo 2° de la Ley N° 28389², establece lo siguiente: *“Artículo 103°.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho.”*

Asimismo, el artículo 109° de la Constitución Política establece que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario

² Publicada el 17.11.2004 en el Diario Oficial El Peruano.

oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

En ese sentido, nuestro ordenamiento jurídico ha adoptado la teoría de los hechos cumplidos, tal como lo afirma el Tribunal Constitucional en el numeral 26 de la sentencia de fecha 17.07.2012 correspondiente al Expediente N° 00316-2011-PA/TC³, al señalar que: “*A partir de la reforma constitucional del artículo 103° de la Constitución, validada por este Colegiado en la STC 0050-2004-AI/TC, y en posteriores pronunciamientos, se ha adoptado la teoría de los hechos cumplidos dejando de lado la teoría de los derechos adquiridos, salvo cuando la misma norma constitucional lo habilite. De igual forma, tal como se explicó en la STC 0002-2006-PI/TC (fund.11) citando a Díez-Picazo, la teoría de los hechos cumplidos implica que la ley despliega sus efectos desde el momento en que entra en vigor, debiendo ser ‘aplicada a toda situación subsumible en el supuesto de hecho; luego no hay razón alguna por la que deba aplicarse la antigua ley a las situaciones, aún no extinguidas, nacidas con anterioridad’*”.

En efecto, según la teoría de los hechos cumplidos cada norma jurídica debe aplicarse a los hechos que ocurran durante su vigencia, es decir, bajo su aplicación inmediata⁴; de manera que cada hecho jurídico debe quedar sometido y ser regulado por la norma vigente en el momento en que dicho hecho se produce o acontece⁵. En otras palabras, esta teoría propugna que la norma debe aplicarse de manera inmediata a todas las situaciones de hecho que ella regula y que se produzcan mientras la norma esté vigente.

Sobre esta teoría, ESPINOZA ESPINOZA⁶ señala que los problemas aparecen cuando ya no se trata de apreciar el hecho jurídico en sí, sino sus consecuencias, siendo necesario diferenciar el hecho de sus efectos y dentro de estos distingue: i) Efectos agotados (cumplidos), ii) Efectos pendientes (derivados sin haberse cumplido), y iii) Efectos futuros (que ni siquiera se han producido).

³ Disponible en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00316-2011-AA.html>

⁴ RUBIO CORREA, Marcial. *Aplicación de la norma jurídica en el tiempo*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Primera edición, abril 2007, segunda reimpresión, mayo 2010. P. 28.

⁵ ESPINOZA ESPINOZA, Juan. *Los principios contenidos en el Título Preliminar del Código Civil Peruano de 1984*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Segunda edición, 2005. P. 140.

⁶ Ídem.

Asimismo, JIMÉNEZ ALEMÁN refiere que mientras el efecto retroactivo es la aplicación de la norma en el pasado, el efecto inmediato es la aplicación en el presente; de manera que *“si la ley pretende regular situaciones en curso habrá que establecer una separación entre las partes anteriores a la fecha del cambio normativo, que no podrán ser alcanzadas sin retroactividad, y las partes posteriores para las cuales la nueva ley no tendrá más que un efecto inmediato”*⁷.

Así las cosas, el plazo de dos años para la nulidad de oficio establecido en el Decreto Legislativo N° 1272 será considerado desde su entrada en vigencia, esto es desde el 22 de diciembre del 2016, siendo aplicable por tanto a los actos cuyo plazo para su nulidad de oficio no hubiera vencido en dicha fecha bajo los alcances de la ley anterior. Considerando que la ley anterior establecía el plazo de un año para la nulidad de oficio, los plazos que se hayan vencido antes del Decreto Legislativo N° 1272 no se verán afectados por la mencionada norma.

En nuestro ejemplo, el acto administrativo obtuvo la condición de firme el 21 de diciembre del 2015 de manera que, bajo los alcances de la ley anterior, se tiene que el plazo para su nulidad de oficio habría sido de un año desde tal fecha, siendo su hipotético vencimiento el 21 de diciembre del 2016. Entonces, siendo que el Decreto Legislativo N° 1272 entró en vigencia el 22 de diciembre del 2016, la autoridad no podría extender el plazo señalado en esta norma al acto que al día anterior de su vigencia, ya había visto vencer el plazo para su nulidad de oficio.

El panorama descrito sugiere que tanto las entidades de la administración pública competentes para declarar de oficio la nulidad de un acto administrativo, como los mismos administrados, sepan identificar la norma aplicable al caso en concreto para que, de ser el caso o de considerarse afectados en sus derechos, acudan ante la instancia y la vía pertinente que, según el numeral 211.4 del artículo 211° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo, viene siendo el órgano jurisdiccional a través del procedo contencioso administrativo para lo cual, dicho sea de paso, también existe un plazo.

⁷ JIMÉNEZ ALEMÁN, José Alonzo. *La aplicación de la norma jurídica en el tiempo: algunas reflexiones en el ámbito del derecho administrativo frente a situaciones concretas*. Revista Jurídica SSIAS. Universidad Señor de Sipán. Año 6, N° 6, julio 2013. P. 5.