

El debido procedimiento administrativo

Administrative due process

ENRIQUE ROJAS FRANCO*

Resumen: El presente artículo analiza la manifestación y aplicación del debido proceso como derecho y garantía de protección, y como principio esencial en el procedimiento administrativo, el cual está basado fundamentalmente en las resoluciones de la Sala Constitucional costarricense y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Palabras clave: Procedimiento administrativo – justicia administrativa – debido proceso

Summary: This article analyzes appearance and application of due process as a right and protection guarantee, also as an essential principle in administrative procedure mainly based on resolutions of Inter-American Human Rights Court and the Supreme Court of Justice from Costa Rica (Constitutional Court Room).

Key words: Administrative procedure – administrative justice – due process

CONTENIDO: I. INTRODUCCIÓN A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA: SU CONCEPTO Y EVOLUCIÓN. – II. EL CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. – III. EL PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO EN SEDE ADMINISTRATIVA: DERIVACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS. – IV. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA: SU CONCEPTO Y EVOLUCIÓN

La justicia administrativa es un concepto sustantivo y procesal, el cual establece que la actividad de la administración pública debe orientarse a la realización o satisfacción de intereses públicos concretos, con el pleno respeto a los derechos e intereses públicos. Ahora bien, esta busca la solución de las controversias que surjan entre aquella y los administrados (particulares), entre dos entes públicos, o entre el Estado

* Es profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Asimismo, es doctor en Derecho público por la Universidad de Burdeos y especialista en Ciencia administrativa por la Universidad de Roma. Se desempeña como presidente de la Asociación e Instituto Iberoamericano de Derecho Público y Administrativo Profesor Jesús González Pérez. Correo electrónico: jerojas@racsa.co.cr, info@rojasfranco.com.

y un ente público menor¹. Como bien señala Fix Zamudio, la justicia administrativa se compone de un conjunto amplio de instrumentos jurídicos para la defensa de los administrados, dentro de los que se incluyen la existencia de una jurisdicción especializada y ejercida por los tribunales en sede administrativa y por los entes y órganos de la administración pública.

Históricamente, se han ideado distintas fórmulas para la resolución de controversias entre la administración pública y los administrados. Durante el absolutismo, la justicia administrativa se confirió y concentró en órganos eminentemente administrativos, no jurisdiccionales. Este modelo fue abandonado con las revoluciones liberales del siglo XVIII, en donde se comienzan a diseñar fórmulas que incluían la participación de tribunales administrativos en la solución de controversias entre administración y los administrados. Todo ello con motivo de la clásica división de poderes propuesta por Montesquieu.

La justicia administrativa tuvo sus orígenes en la Revolución Francesa, ya que pretendía instituir una forma de gobierno que pusiera a la ley por encima del hombre (poder soberano), idea concentrada en los escritos de Rousseau²: «un pueblo libre obedece, pero no sirve; tiene jefes, pero no dueños; obedece a las leyes, pero nada más que a las leyes y es por fuerza de las leyes por lo que no obedece a los hombres».

El control de la actividad de la administración había sido inexistente, pues este era un instrumento personal del poder del monarca. La revolución de 1789 cambia radicalmente el paradigma absolutista, en donde esta organización —denominada la administración— daría el paso hacia la regulación o la limitación legal: tanto su organización como su actividad se ajustarían y limitarían a las disposiciones de las leyes³.

En Francia se consagra la primera constitución revolucionaria en 1791, en la cual se señala, entre otras cosas, el sometimiento de la actividad administrativa a la ley, y surge el principio de legalidad como piedra angular o norte del Derecho público en general y, en especial, del Derecho administrativo. De una forma visionaria, la misma Constitución estableció los mecanismos de control interno para hacer efectivo este principio. De esta forma, se le otorgó la función controladora al consejo de Estado —denominado también Consejo de Ministros—. Esta fórmula excluyó por completo el control judicial de la actividad administrativa en virtud del principio estricto de separación de poderes planteado por Montesquieu. En Francia, la Revolución mantuvo una gran desconfianza hacia

1 ROJAS FRANCO, Enrique. *Derecho administrativo y Derecho procesal administrativo*. Guayaquil: Edilex S.A. Editores, 2007.

2 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. «La justicia administrativa en el cambio de siglo». *Revista de Estudios de Derecho Público: Justicia Administrativa en México e Iberoamérica*. México D.F.: FUNDAP, 2002.

3 *Ibíd.*

la jurisdicción ordinaria⁴. No obstante, el modelo adoptado por Francia supuso mantener en vigencia la separación de poderes —ejecutivo, legislativo y judicial—, de modo tal que solo la administración podía controlar la legalidad de sus propias actuaciones formales y materiales por medio del consejo de Estado. A pesar de lo anterior, dicho consejo se estableció, inicialmente, como un órgano asesor de la administración, en donde esta última era la que tenía la palabra sobre la valoración de legalidad de sus actos.

Posteriormente, ya en el siglo XIX, se lograría —en palabras de García de Enterría— la transición de una justicia retenida a una justicia delegada. Se recurrió a la solución de elevar el consejo de Estado, un órgano administrativo, al rango de órgano jurisdiccional. Este órgano vendría a tener los poderes y la autoridad necesaria para resolver los asuntos que fueran sometidos a su conocimiento. Se produce, pues, una independencia de la justicia administrativa de la justicia judicial⁵.

A pesar de que se estableció el denominado sistema francés, muchos otros estados asumían un modelo en donde el control se realiza en sede jurisdiccional, con lo que le conferían a estos órganos no administrativos la posibilidad de dirimir los conflictos no revisables por la jurisdicción judicial entre la administración y el particular. Esta jurisdicción mantuvo en lo judicial el control sobre propiedad y libertad. Entre los países que no siguieron la práctica francesa y adoptaron el modelo judicial se encuentran Alemania, Inglaterra, Bélgica, España, Costa Rica, entre otros.

Diferentes soluciones y modelos se han estructurado para la resolución de controversias entre particulares y la administración. A continuación expondremos algunos tipos.

- Sistema de jurisdicción única o judicialista: está inspirado en la concepción anglosajona del control público. Este modelo establece que los jueces que resuelven conflictos entre particulares son competentes para resolver las diferencias suscitadas con la administración pública. Por ende, no existe una diferenciación entre el derecho aplicable ni entre los órganos que lo aplican. Este esquema es empleado en el sistema de *common law*. Por ejemplo, en Inglaterra, Estados Unidos y Australia.
- Contencioso administrativo o doble jurisdicción: en este modelo, se crean órganos jurisdiccionales especializados que pertenecen a la propia administración —o que bien están separados de esta— y que decidirán las controversias administrativas.

4 ROJAS FRANCO, Enrique. *Derecho administrativo de Costa Rica*. México D.F.: Editorial Porrúa, 2006. Al respecto, ver la frase de Cannada Bartoli: «el espíritu de las corporaciones judiciales era considerado contrario a la regeneración del pueblo francés».

5 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. «La justicia administrativa en el cambio de siglo». *Revista de Estudios de Derecho Público: Justicia Administrativa en México e Iberoamérica*. México D.F.: FUNDAP, 2002.

- Sistema de «justicia repartida»: esta fórmula reparte la competencia jurisdiccional administrativa entre jueces comunes y los administrativos. Rigió en Italia desde 1889 hasta 1965, cuando comenzó a imperar el sistema de la jurisdicción única. En México D.F. se sigue este sistema.
- En Latinoamérica, ha predominado —en su mayoría— la aplicación del modelo de los tribunales especializados y la doble jurisdicción, con algunas particularidades. Resulta inédito el caso de Colombia, en donde se aplica el modelo francés del consejo de Estado.
- Siguiendo la línea de análisis de Fix Zamudio —y su concepto de justicia administrativa como aquel conjunto de instrumentos jurídicos para la tutela de los derechos subjetivos de los administrados—, los tribunales administrativos y las leyes de procedimientos administrativos se han convertido en mecanismos efectivos, así como en una fuente fundamental de la justicia administrativa. En este sentido, las últimas décadas han evidenciado un crecimiento importante de las leyes de procedimiento administrativo en el continente⁶.

II. EL CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Posterior a la contextualización histórica, continuaremos a analizar el concepto de procedimiento administrativo en la teoría general del Derecho administrativo.

Don Eduardo Ortiz, jurista costarricense, otorgó la siguiente definición sobre el procedimiento administrativo:

[...] es el conjunto de actos preparatorios concatenados según un orden cronológico y funcional, para verificar la existencia de la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean, así como para oír a los posibles afectados y voceros de intereses conexos, tanto públicos como privados, especialmente estos últimos, con el fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice con el fin público a cumplir⁷.

Por su parte, Agustín Gordillo define al procedimiento administrativo como «la parte del Derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa»⁸.

6 Sobre este tema puede consultarse el artículo de BREWER-CARÍAS, A. «Principios generales del procedimiento administrativo: hacia un estándar continental». En *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*. México D.F.: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

7 ORTIZ ORTIZ, Eduardo. «Nulidades del acto administrativo en la ley general de administración pública». *Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo*. San José: Colegio de Abogados, 1981.

8 GORDILLO, A. *Tratado de Derecho administrativo*. Tomo 2. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.

Ambas definiciones sitúan al procedimiento administrativo como una actividad de carácter instrumental en la satisfacción adecuada del interés público. Asimismo, resulta interesante que los planteamientos apuntados señalan la intervención del administrado como parte integral del concepto del procedimiento administrativo. Al respecto el Tribunal Constitucional costarricense —la denominada Sala Constitucional— ha recalcado este carácter de participación del administrado en la formación de la voluntad administrativa en su jurisprudencia, cuando señala que,

[...] en efecto, toda actuación administrativa que pueda derivar de un acto capaz de afectar negativamente la esfera de derechos subjetivos de la persona, debe estar precedida de un procedimiento que se constituya en un instrumento apto para conocer y tomar en consideración la posición del administrado, de frente a la decisión del Estado que habrá de proyectarse directamente sobre sus derechos⁹.

La definición otorgada por Gordillo nos introduce en la naturaleza y tipología de los procedimientos administrativos, que pueden distinguirse claramente entre los de naturaleza constitutiva y los de impugnación.

El procedimiento administrativo de naturaleza constitutiva tiene como principal propósito el dictado de un acto administrativo final que resuelva la petición del gestionante o de la parte interesada, ya sea en un sentido favorable o en uno desfavorable.

En cuanto al procedimiento administrativo de naturaleza impugnativa, este refiere a la posibilidad de recurrar o impugnar el acto final que fue dictado en el marco del procedimiento constitutivo. Para ello, el administrado tiene a su disposición una serie de recursos establecidos en la ley.

La doctrina en repetidas oportunidades ha reconocido esta tipología o también las ha señalado como dos etapas constitutivas del procedimiento: una primera etapa conformada por la formación de la voluntad administrativa, y otra etapa de fiscalización, control e impugnación que comienza cuando la primera concluye¹⁰. En esta misma línea, el profesor González Pérez menciona: «y a la hora de verificar la adecuación al Derecho de aquellos actos, es el propio ente de que emanan el que asume tal función, bien porque de oficio inste su revisión, o porque ha de conocer los recursos que, como requisito previo a la incoación del proceso, han de interponer ante él los afectados por el acto»¹¹.

9 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de San José, a las 15:15 horas del 20 de diciembre de 2000.

10 MORA ESPINOZA, Álvaro. «El procedimiento administrativo». En *Apuntes de Derecho administrativo*. San José: Universidad de Costa Rica, 2008.

11 GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Manual de Derecho procesal administrativo*. Segunda Edición. Madrid: Editorial Civitas, 1992.

La esencia del procedimiento administrativo en general es la de asegurar el cumplimiento posible de los fines de la administración con respeto a los derechos subjetivos y a los intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico. Podemos señalar dos objetivos básicos que el procedimiento administrativo y su normativa buscan —al menos en el caso de Costa Rica—: el primero de ellos es resolver la contraposición entre autoridad y libertad, y prerrogativa y garantía, de tal manera que se equilibre la necesidad de un procedimiento rápido, celer, ágil y flexible que, a su vez, permita un funcionamiento eficiente y económico por parte de la administración. Hay que mencionar que también se busca el respeto de las garantías del administrado. En segundo lugar, el procedimiento busca garantizar la vigencia efectiva de los principios de derecho sobre los que se asienta todo el régimen institucional y que valen no solo para garantizar intereses legítimos de los particulares, sino el interés público. En este sentido, la ley general de la administración pública costarricense, en su artículo 214, nos orienta sobre los objetivos del procedimiento administrativo:

Artículo 214.

1. El procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la administración, con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.
2. Su objeto más importante es la verificación de la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final.

El procedimiento administrativo se nutre, informa y estructura a partir de una serie determinada de principios, que en la mayoría de los casos tienen un sustento supralegal. Los principios son pilares para orientar los procedimientos. La inobservancia puede acarrear la nulidad de lo actuado. Al respecto, Roberto Dromi refiere un concepto de los principios dentro del procedimiento administrativo cuando dice que «los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo son pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el porqué y el para qué del mismo. Son especies de ideas pétreas inmodificables por la regulación formal, que explicitan el contenido del procedimiento»¹².

Dentro de los principios generales del procedimiento administrativo que recoge nuestra Ley General de la Administración Pública que norma los procedimientos administrativos en Costa Rica, se destacan los siguientes —reconocidos por la jurisprudencia de nuestros tribunales—: legalidad,

¹² DROMI, Roberto. *El procedimiento administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995.

debido proceso, gratuidad, informalismo, oralidad, eficacia y celeridad, motivación de los actos y comunicación de los actos, entre otros.

Para efectos de este trabajo, procederemos a enfocarnos en el denominado principio del debido proceso o debido procedimiento, que se desarrollará a continuación.

III. EL PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO EN SEDE ADMINISTRATIVA: DERIVACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

En nuestro país, la Constitución Política establece el debido proceso en la aplicación e interpretación de los artículos 39 y 41, los cuales señalan, de forma literal, que:

A nadie se hará sufrir pena sino por delito, cuasidelito o falta, sancionados por ley anterior y en virtud de sentencia firme dictada por autoridad competente, previa oportunidad concedida al indiciado para ejercitar su defensa y mediante la necesaria demostración de culpabilidad.

No constituyen violación a este artículo o a los dos anteriores, al apremio corporal en materia civil o de trabajo o las detenciones que pudieren decretarse en las insolvencias, quiebras o concursos de acreedores.

Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.

Prima facie, y en una interpretación estricta del contenido del artículo 39 de la Constitución costarricense, podría decirse que el debido proceso se instaura como una garantía en los procesos penales. No obstante, tomando en cuenta la naturaleza de las normas constitucionales, cuyo contenido debe interpretarse *pro libertatis* y *pro homine*, la garantía del debido proceso se ha extendido a diferentes materias, entre ellas la administrativa y la contenciosa administrativa.

Pero antes de proseguir, merece que realicemos una breve referencia a lo que han entendido nuestros Tribunales de Justicia como «debido proceso». En Costa Rica, existe una sentencia fundamental, emitida por el Tribunal Constitucional en el año 1992 y redactada por el entonces magistrado, don Rodolfo Piza Escalante, que, con gran tino, definió la noción del debido proceso:

El concepto del debido proceso envuelve comprensivamente el desarrollo progresivo de prácticamente todos los derechos fundamentales de carácter procesal o instrumental, como conjuntos de garantías de los

183

EL DEBIDO
PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVOADMINISTRATIVE
DUE PROCESS

derechos de goce —cuyo disfrute satisface inmediatamente las necesidades o intereses del ser humano—, es decir, de los medios tendientes a asegurar su vigencia y eficacia.

[...] De allí que las leyes y, en general, las normas y los actos de autoridad requieran para su validez, no sólo haber sido promulgados por órganos competentes y procedimientos debidos, sino también pasar la revisión de fondo por su concordancia con las normas, principios y valores supremos de la Constitución (formal y material), como son los de orden, paz, seguridad, justicia, libertad, etc., que se configuran como patrones de razonabilidad. Es decir, que una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional. De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto. Se distingue entonces entre razonabilidad técnica, que es, como se dijo, la proporcionalidad entre medios y fines; razonabilidad jurídica, o la adecuación a la Constitución en general, y en especial, a los derechos y libertades reconocidos o supuestos por ella; y finalmente, razonabilidad de los efectos sobre los derechos personales, en el sentido de no imponer a esos derechos otras limitaciones o cargas que las razonablemente derivadas de la naturaleza y régimen de los derechos mismos, ni mayores que las indispensables para que funcionen razonablemente en la vida de la sociedad.

Desde luego que el debido proceso genera exigencias fundamentales respecto de todo proceso o procedimiento, especialmente tratándose de los de condena, de los sancionadores en general, y aun de aquellos que desembocan en una denegación, restricción o supresión de derechos o libertades de personas privadas, o aún de las públicas en cuanto que terceros frente a la que actúa [...] ¹³.

El debido proceso es, así, una garantía formal para el administrado en el sentido de que deben cumplirse todos los actos y/o fases procedimentales que la ley exige para que una decisión o resolución (acto final) pueda calificarse con validez a la luz del ordenamiento jurídico. En un plano material, el debido proceso otorga al administrado la garantía de que podrá hacer valer sus derechos en el ámbito y escenario de la administración. Con ello, el debido proceso no solo va más allá de una garantía formal del desarrollo del procedimiento, sino que, de acuerdo con la sentencia apuntada anteriormente, requiere de un control material que verifique el contenido de una decisión que se apegue a los valores y principios sobre los que se estructura el ordenamiento jurídico.

Cabe resaltar que la sentencia 1739-92 —mencionada *ut supra*— concuerda con lo señalado en párrafos precedentes sobre la aplicabilidad

¹³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de San José a las 11:45 horas del 1 de julio de 1992.

efectiva del concepto derivado de los artículos 39 y 41 constitucionales a cualquier tipo de proceso, incluido el procedimiento en sede administrativa. Esta interpretación ha sido acogida, además, por los tribunales internacionales de derechos humanos. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos —precisamente, en el caso «Baena y otros vs. Panamá»—, en aplicación del artículo 8 del Pacto de San José, estableció las reglas y garantías mínimas que deben respetarse para la consecución de un debido procedimiento administrativo. Estas obligaciones también han sido reconocidas en otros casos tramitados en la jurisdicción internacional¹⁴. Se los menciona a continuación:

- Una audiencia para la determinación de los hechos y derechos que se realice previa al comienzo de las actuaciones administrativas, a fin de que el administrado conozca el marco del debate, ofrezca la prueba del caso y formule los alegatos que correspondan. Se debe tener derecho a la representación legal libremente escogida, a fin de preparar idóneamente la defensa del caso. La infracción a esta regla importa violar el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Una notificación previa sobre la existencia de un procedimiento administrativo, lo que implica, además, información sobre los cargos, derecho a comparecer, derecho a presentar pruebas y derecho de acceder al expediente.
- Es fundamental el derecho a una decisión fundada, en la cual se atienda los planteos del administrado y se exponga los argumentos esgrimidos por la administración para resolver la controversia.
- Es obligatoria la publicidad de las actuaciones administrativas, en aras del acceso a la información y la transparencia.
- Se debe tener en cuenta el cumplimiento de plazos razonables para tramitar y resolver por parte de la administración y en función de tres parámetros de valoración: comportamiento del administrado, complejidad del caso y diligencia de la conducta de la administración.
- Se debe contar con una revisión judicial de las actuaciones administrativas —dicho parámetro ha sido garantizado además en algunas constituciones. Por ejemplo, en el artículo 49 de la de Costa Rica, el cual releva a máximo rango normativo la jurisdicción contencioso administrativa—.

Los parámetros que se muestran a continuación —recalcados por Néstor Sagüés— se encuentran también señalados en la jurisprudencia de

14 SAGÜÉS, Néstor. *El procedimiento administrativo. Perspectivas constitucionales en procedimiento y justicia administrativa en América Latina*. México D.F.: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

la Corte Interamericana de Derechos Humanos y son adicionados en nuestro medio por la jurisprudencia constitucional, de modo que agreguen mayores garantías al proceso administrativo:

- Principio de razonabilidad: al respecto, Roberto Dromi refiere que la razonabilidad del acto responde al debido proceso de verificación de los hechos que lo justifiquen y a la apreciación objetiva al valorarlos. Es por ello que, en el marco de un procedimiento correcto y con apego a las garantías del administrado, podremos verificar un acto proporcionado, ajustado y concordado a los preceptos constitucionales.
- Derecho general a la justicia: se construye a partir del derecho fundamental de justicia pronta y cumplida, que viene a garantizar al administrado los mecanismos para la solución de sus controversias y diferencias. Es lo que se conoce como el derecho de acceso a la justicia, que deberá entenderse también aplicado a la justicia administrativa.
- Derecho general a la legalidad: se define como una manifestación del principio de legalidad administrativa dentro del procedimiento administrativo. La actuación de la administración dentro del procedimiento siempre deberá tener como sustento la legalidad.
- Principio de inocencia: tiene una mayor aplicación en los procedimientos administrativos sancionadores y disciplinarios. La administración tiene la carga de probar lo que haya planteado como premisa en el procedimiento.
- Derecho al procedimiento: se refiere a una construcción teórica que recoge los actos que constituyen el procedimiento, así como otros subprincipios aplicables. Por ejemplo, amplitud de la prueba —recuérdese que el fin del procedimiento es verificar la denominada verdad real de los hechos—, legitimidad y legalidad de la prueba, intermediación y oralidad en el procedimiento, comunidad de la prueba, publicidad de las actuaciones, impulso procesal de oficio —la administración está llamada a buscar la verdad real de los hechos, por lo que tiene la obligación de impulsar el procedimiento de forma oficiosa—, entre otros.

A continuación, repasaremos un extracto jurisprudencial de la Sala Constitucional costarricense, en el cual se recoge el contenido del debido proceso administrativo en la interpretación judicial. Como se verá, se reafirma lo anteriormente mencionado:

Es así, como la jurisprudencia constitucional ha reconocido esenciales e indispensables a todo procedimiento los siguientes requisitos, que

necesariamente deben cumplirse, a fin de garantizarle a las partes que intervienen, el efectivo derecho de defensa, cuya ausencia constituye una grave afectación a estos derechos (debido proceso y derecho de defensa): (a) la notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento, más conocido como el derecho a la debida intimación e imputación, de donde se hace necesario no sólo la instrucción de los cargos, sino también la posible imputación de los hechos, lo que significa la indicación de la posible sanción ha aplicar; (b) el derecho de audiencia, que comprende el derecho del intervenir en el proceso, a ser oído y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes; (c) como derivado del anterior, el estado de inocencia, que implica que no está obligado a demostrar su inocencia, de donde, la administración está obligada a demostrar su culpabilidad; (d) la oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate; (e) el derecho del administrado a una defensa técnica, que comprende su derecho a hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas, como peritos; (f) la notificación adecuada de la decisión que dicta la administración y de los motivos en que ella se funde; (g) el derecho del interesado de recurrir la decisión dictada, que conlleva el principio de la congruencia de la resolución; que en el caso de los procedimientos administrativos, comprende no sólo el derecho de recurrir el acto final, sino también aquellos actos del procedimiento que tengan efecto propio y puedan incidir en el derecho de defensa —el auto de apertura del procedimiento, la denegatoria de la celebración de la audiencia oral y privada, la denegatoria de recepción de prueba, la aplicación de medidas cautelares, la denegación del acceso al expediente, la reducción de los plazos del procedimiento, y la resolución que resuelva la recusación—; (h) el principio pro-sentencia, de donde, las normas procesales deben aplicarse e interpretarse en el sentido de facilitar la administración de justicia, tanto jurisdiccional como administrativa; y por último, y no menos importante, (i) la eficacia formal y material de la sentencia o fallo. También integran este derecho, el acceso a la justicia en igualdad y sin discriminación; la gratuidad e informalismo de la justicia; la justicia pronta y cumplida, es decir, sin retardo injustificado; el principio de la intervención mínima en la esfera de los derechos de los ciudadanos; el principio de reserva legal para la regulación de los derechos fundamentales (artículo 28 de la Constitución Política), para la regulación de la materia procesal (al tenor de los artículos 11 y 28 de la Constitución Política, 5 y 7 —relativos a la jerarquía normativa—, 19.1 —reserva legal en la regulación de los derechos fundamentales—, 59.1 —reserva legal para el establecimiento de potestades de imperio—, y 367 inciso h) —excepción de

la aplicación de los procedimientos de la Ley General de la administración pública—, estos últimos, de la Ley General de la administración pública), así como para el establecimiento de sanciones (artículo 124 de la Ley General de la administración pública); y el principio del juez regular (artículo 35 de la Constitución Política). Asimismo, se recuerda al accionante que los principios que rigen los procedimientos administrativos son fundamentales en tanto orientan la actividad procesal de los mismos, y que se enuncian como sigue; búsqueda de la verdad real, antiformalismo, celeridad y oficiosidad, imparcialidad, y el cumplimiento del debido proceso¹⁵.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El debido proceso se edifica como un estándar o una garantía para los administrados. Como analizamos en los párrafos precedentes de este artículo, el debido proceso es una compleja —pero muy positivizada— construcción teórica en lo referido a algunos ordenamientos jurídicos. En el caso de Costa Rica, la Ley General de la Administración Pública se divide en dos libros: el primero que trata sobre el régimen jurídico y el segundo que se concentra en el procedimiento administrativo, y que incluye elementos que garanticen la debida defensa y participación del administrado en la formación de las decisiones administrativas que pueden afectar sus derechos subjetivos.

La jurisprudencia constitucional costarricense ha sido enfática y categórica en reconocer estos niveles mínimos a respetarse en aras de garantizar un procedimiento equilibrado y apegado al espíritu de la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos. A nivel del sistema interamericano, la Corte Interamericana ha desarrollado con gran tino —e interpretación progresiva y *favor libertatis*— la garantía del debido proceso contenida en la Convención Americana de Derechos Humanos, con lo que se establecen parámetros específicos para los procedimientos administrativos. De esta manera, los países integrantes del sistema interamericano tienen importantes precedentes para adecuar y ajustar su actividad a los lineamientos fundamentales establecidos por la corte.

Es, pues, labor ineludible de los operadores jurídicos y, en especial, de los funcionarios públicos, conocer el alcance de esta garantía a fin de mantener una actividad administrativa apegada y sujeta al imperio del Derecho.

Recibido: 05-07-11
Aprobado: 15-08-11

¹⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de San José, a las 15:03 horas del 4 de mayo de 2005.