

Los Principios del Procedimiento Administrativo en la Ley del Procedimiento Administrativo General: fundamentos, alcances e Importancia

Alexandra Molina Dimitrijevič¹

Bachiller en Derecho por la Universidad de Lima

Con fecha 11 de abril del 2001, fue publicada en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, norma vigente desde el 11 de octubre de 2001.

Esta norma regula de modo general los procedimientos de naturaleza administrativa que se sigue ante las diversas entidades, y, habiendo derogado la antigua normatividad en materia de procedimiento administrativo general², recoge y define de manera clara, específica, y detallada, una serie de principios, los mismos que deben informar el desarrollo del procedimiento administrativo³.

Tales principios, recogidos tanto de la legislación como de la doctrina comparada actual, están enumerados (en forma enunciativa y no taxativa) en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444, sin perjuicio de la vigencia y observancia de los principios del Derecho Administrativo sustantivo, sirviendo asimismo de criterio interpretativo para resolver las cuestiones

que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general, así como para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo.

A fin de describir la esencia de los Principios Generales del Procedimiento Administrativo, delinear sus alcances y resaltar su importancia, partiremos de la definición de lo que se entiende por principios generales del derecho.

I. Los Principios Generales del Derecho.

De acuerdo con Marcial Rubio Correa, los Principios Generales del Derecho son aquellos conceptos o proposiciones, de carácter axiológico o técnico, que informan la estructura, el modo de operación y el contenido de las normas, grupos normativos, sub – conjuntos, conjuntos, y del propio Derecho en su totalidad⁴.

(1) A mis padres, con afecto y gratitud.

(2) Que data de 1967, en que se dio el Decreto Supremo N° 006-67-SC, Reglamento General de Procedimientos Administrativos, y que fuera complementado por la Ley de Simplificación Administrativa (1989), y por la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (1992), así como por sus respectivas normas reglamentarias. Posteriormente, el mencionado Decreto Supremo fue elevado a rango de Ley, y todas sus modificatorias fueron recopiladas en un Texto Único Ordenado: el Decreto Supremo N° 002-94-JUS

(3) El Decreto Supremo N° 002-94-JUS establecía en su Título Preliminar, una serie de principios generales, que a diferencia de la nueva norma: a. No tenían una denominación específica que pudiera hacerlos más fácilmente identificables tanto por los administrados como por la administración; b. No eran en su totalidad principios propios del procedimiento administrativo, pese a que la norma que los contenía era una norma procedimental. Así mismo, dicha norma en su artículo 32°, señalaba muy escuetamente que el proceso administrativo se regirá por los principios de simplicidad, celeridad y eficacia, omitiendo una definición de su contenido específico.

(4) Rubio Correa, Marcial, "El Sistema Jurídico", Fondo Editorial PUCP, p. 307, 1999, Octava Edición

Dentro de este orden de ideas, de acuerdo con el mismo autor, son cuatro los niveles dentro de los cuales los principios generales informan al Derecho:

1º Pueden tener una validez general, universal para el fenómeno humano, y por ende, para el Derecho, disciplina que estudia la regulación de las relaciones intersubjetivas (ej. principios de libertad, igualdad, justicia, etc.).

2º Pueden tener una validez general para el fenómeno jurídico en sí, siendo aplicables a todas las ramas del Derecho (ej. principio de primacía de la norma especial sobre la norma general).

3º Pueden regir a una rama determinada del Derecho, caracterizándola frente a otras ramas (ej. Principio de Legalidad en materia tributaria).

4º Pueden regir diversos aspectos parciales de una rama del Derecho determinada (ej. Principios del Derecho Procedimental Administrativo).

En opinión de Alzamora Valdez, “existen hasta seis direcciones en el pensamiento en cuanto definen la naturaleza de dichos principios: la que los considera como los de Derecho Natural; como reglas de equidad; del Derecho Romano; de los antiguos intérpretes; los admitidos por la ciencia; y los extraídos de la legislación vigente”⁵. El mismo autor sostiene que todas estas direcciones se subsumen en dos tendencias: la filosófica o jusnaturalista, y la histórica o positivista, existiendo una tendencia ecléctica, la cual, tomando como punto de partida el sustento filosófico de los principios generales del derecho, exige que éstos concuerden con los hechos determinados de la legislación positiva.

De otro lado, en opinión del autor español Prieto Sanchis, los Principios Generales del Derecho son “aquellas normas que carecen o que presentan de forma fragmentaria la determinación fáctica”, es decir, “aquellas normas que, incluso eliminados los problemas de imprecisión o vaguedad, no

podemos saber a ciencia cierta cuándo han de ser aplicadas”⁶.

Finalmente, debemos resaltar la posición de Jaime Guasp sobre este particular, quien sostiene que “los principios jurídicos (...) hacen depender de sí mismos la subsistencia de cualquier figura jurídica particular (...) Un sistema jurídico sin principios es, por definición, un sistema jurídico desfundamentado y, por ende, convertido en un simple mecanismo de acciones y reacciones (...)”⁷. El mismo autor anota a continuación, que la ausencia de los principios que sirven de fundamento al Derecho se denomina arbitrariedad, concluyendo que el conocimiento de los principios jurídicos tiene una **enorme relevancia práctica**⁸. Esta relevancia práctica enfatizada por Guasp, se traduce en las funciones que cumplen los principios a las que brevemente nos dedicaremos a continuación.

Función de los Principios Generales del Derecho.

Luis Díez Picazo, en coherencia con lo señalado por Rubio Correa y Alzamora Valdez (citados respectivamente en el acápite anterior), sostiene que “la idea de unos Principios Generales del Derecho se entronca con el problema de las posibles lagunas de la ley positiva (...) la inexistencia de la ley o la falta de previsión por una ley del punto controvertido, puede encontrar, en orden a su integración, dos respuestas distintas. Para una corriente de pensamiento de signo positivista, la laguna legal habrá de resolverse acudiendo al mismo texto legal (...). Cabe en cambio una respuesta no positivista del problema, por el cual sea necesario acudir en ocasiones a criterios no legislados (...). Cuando hablamos, pues, de Principios Generales del Derecho, estamos haciendo referencia a estos criterios no legislados ni consuetudinarios mediante los cuales debemos integrar las lagunas de la ley y de los cuales debemos servirnos para llevar a cabo la labor de la interpretación de las leyes.”⁹

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico,

(5) Alzamora Valdez, Mario. “Introducción a la Ciencia del Derecho”, EDDILI, Décima Edición, p. 278

(6) Este autor señala que “la norma jurídica se compone de tres elementos: el llamado supuesto de hecho o determinación fáctica, el nexo deóntico o cópula de deber ser, y la determinación o consecuencia jurídica” (Prieto Sanchis, Luis. “Diez Argumentos a propósito de los Principios”. En: “Derecho y Sociedad”, N° 15, Año XI, 2000, p. 293 - 305)

(7) Guasp, Jaime. “Derecho”. Gráficas Hergon, S.L., Madrid, 1971 p. 300

(8) Ibid. p. 301

(9) Díez Picazo, Luis. “Experiencias Jurídicas y Teoría del Derecho”, Editorial Ariel, Esplugues de Llobregat, Barcelona, 1973, p. 225 - 226

encontramos que de conformidad con el artículo VII del Título Preliminar del Código Civil Peruano, los jueces no pueden dejar de administrar justicia por defecto o deficiencia de la ley. En tales casos, deben aplicar los Principios Generales del Derecho, y preferentemente, los que inspiran el Derecho peruano.

Este artículo del Título Preliminar, en consecuencia, establece que la función fundamental de los Principios Generales del Derecho dentro del sistema jurídico peruano⁽¹⁰⁾, es la de **integración jurídica**.

En efecto, la aplicación de los Principios Generales del Derecho, conjuntamente con la analogía, es una de las formas de producir una respuesta jurídica a un caso concreto, al cual debe aplicarse una norma jurídica pero, ésta no existe, generándose lo que se denomina un “vacío legal”. En tal sentido, los Principios Generales del Derecho cumplen, como ya hemos señalado, una función de integración jurídica.

En nuestra opinión, la función de integración jurídica no es la única función que cumplen los Principios Generales del Derecho. La función informativa es otra función básica de los Principios Generales del Derecho, constituyéndose en esencia del Derecho mismo, o en característica de una rama o sub-rama del Derecho; debiendo las demás normas guardar coherencia y armonía con los principios que las informan. Así, los principios se convierten en el “alma” del Derecho, de la rama del Derecho, o de la sub-rama del Derecho a la que pertenezcan⁽¹¹⁾ y, por tanto, dotan de autonomía al área de conocimiento que pretendan informar.

II. Los Principios del Derecho Administrativo.

Dentro del orden de ideas señalado en los párrafos anteriores, entendemos por Principios del Derecho Administrativo a aquellas pautas generales que informan al derecho administrativo como rama del Derecho que goza de autonomía.

A modo de ejemplo, en la doctrina, encontramos, entre otros, los Principios del Derecho Administrativo que a continuación referiremos muy sucintamente:

1. Principio de Legalidad en materia sancionatoria: Que recoge el principio jurídico punitivo o sancionatorio del “*nullum pena, nullum crimen sine lege*”.
2. Principio de Legalidad en materia de aplicación del poder de policía por parte de la Administración: Toda restricción y/o regulación del contenido esencial de un derecho fundamental cuyo ejercicio está sujeto al otorgamiento de licencia, autorización o permiso, debe encontrarse contenida en una norma con rango de ley.
3. Principio de Proporcionalidad en la aplicación del poder de policía: Adecuación de medios con los fines públicos a tutelar.
4. Principio de Informalismo: Consiste básicamente en excusar al administrado de exigencias formales no esenciales.

III. Principios del Procedimiento Administrativo en la Doctrina.

Dromi señala 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 por qué y el para qué del mismo”.⁽¹²⁾

Este autor reconoce como principios sustanciales del procedimiento administrativo a los siguientes:

1. Principio de Legalidad en materia procedimental-administrativa: Los operadores del procedimiento administrativo deben ceñirse a la normatividad jurídica, respetando la jerarquía normativa correspondiente.

(10) Tal como señala Marcial Rubio Correa, el Título Preliminar del Código Civil es un conjunto de normas que históricamente ha sido preparado para regir a todo el sistema jurídico, y no sólo al derecho privado (Rubio Correa, Marcial, “Título Preliminar”, en Para Leer el Código Civil, Volumen III, p.15)

(11) En una de las principales acepciones lingüísticas que figura en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la palabra “principio”, significa base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discutiendo en cualquier materia (Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésimo Primera Edición, 1996, Tomo II, p. 1667).

(12) Dromi, Roberto, “El Procedimiento Administrativo”, Buenos Aires, 1996, p. 59

2. Principio constitucional de la defensa en juicio o del debido proceso: Que comprende el Derecho a ser Oído, el derecho a ofrecer y producir prueba, derecho a una decisión fundada, y derecho a impugnar la decisión.

3. Principio de Eficacia en la actuación administrativa: Dentro del cual se encuentran comprendidas las reglas de celeridad, sencillez y economía procesal.

Dentro de la doctrina administrativa nacional, encontramos que Morón Urbina sostiene que los Principios del Derecho Procedimental Administrativo, (en cuya opinión éstos son de aplicación tanto para los procedimientos generales como para los especiales) son los siguientes¹³:

4. Eficacia: Prevalencia de los fines y objetivos de los actos y hechos administrativos sobre las formalidades irrelevantes.

5. Simplicidad: Dotar de sencillez al procedimiento, buscando evitar su complicación por cualquier aspecto riguroso de la secuencia procedimental.

6. Celeridad: Imprimiendo al procedimiento administrativo la máxima dinámica posible.

7. Presunción Iuris tantum de Veracidad: Suponer que los administrados proceden con verdad en sus actuaciones procedimentales, salvo prueba en contrario.

8. Eliminación de exigencias y formalidades costosas.

9. Desconcentración de los procesos decisorios.

10. Participación ciudadana en la prestación y control de los servicios públicos.

11. Debido proceso: Cuya esencia es la efectiva participación del administrado en el procedimiento respecto al cual tiene legítimo interés.

Por su parte, Ruíz-Elredge sostiene que, para

el Derecho Administrativo y el Derecho Público en general, “deben considerarse en primer término, dos principios esenciales: el del interés público y el de legalidad”¹⁴.

IV. Los Principios del Derecho Administrativo en La Ley 27444.

La Ley 27444, en el artículo III de su Título Preliminar señala que esta norma tiene por finalidad establecer un régimen jurídico que sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados, y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general. Por tanto, para conseguir esta finalidad, consagra y define legalmente en el artículo IV los siguientes Principios, sin perjuicio de la aplicación de otros principios del Derecho Administrativo sustancial (por lo cual se señala que tales principios son meramente enunciativos y no taxativos)¹⁵:

“...La aplicación de los Principios Generales del Derecho, conjuntamente con la analogía, es una de las formas de producir una respuesta jurídica al caso concreto...”

a. Legalidad: Con arreglo a este principio, las autoridades administrativas deben proceder con respeto a la Constitución, a la Ley, y al Derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo a los fines para los que les fueron conferidas.

Ello se condice con lo que prescribe el artículo 2º, inciso 24.a. de la Constitución Política del Perú, que señala que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe, principio que emana de la libertad de la persona.

Tal como señala Dromi¹⁶, el principio de legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa, e implica necesariamente que:

(13) Moron Urbina, Juan Carlos, “Derecho Procesal Administrativo”, 1º Edición, 1997, p. 109.

(14) Ruiz-Elredge Rivera, Alberto, “Manual de Derecho Administrativo”, Gaceta Jurídica, Segunda Edición Revisada, 2000, p.72

(15) A este respecto, en un artículo publicado con anterioridad a la publicación de la norma cuando ésta aún era un proyecto. Danós enuncia como ejemplos de principios del derecho administrativo que carecen de carácter procedimental, a los de descentralización, desconcentración de procesos decisorios, jerarquía, coordinación, entre otros (“Comentarios al Proyecto de la Nueva Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos”. En: Thémis, Segunda Epoca, 1999, N° 39, p. 240)

(16) Op. Cit. Dromi, p. 61

a). toda la actuación administrativa deba sustentarse en normas jurídicas, cualquiera que fuera su fuente; b). debe respetarse la jerarquía normativa, a fin de preservar el normal desenvolvimiento del orden jurídico; c). todo acto de la administración debe encontrar su justificación en preceptos legales y hechos, conductas, y circunstancias que lo causen; d). subordinación del ordenamiento jurídico al orden político fundamental plasmado en la Constitución.

Por su parte, García de Enterría sostiene que el principio de legalidad se vincula inescindiblemente con el concepto de Estado de Derecho¹⁷. Para este autor, “Todo poder es un poder jurídico, o en términos más categóricos, toda forma histórica de Estado es un Estado de Derecho”¹⁸. Más adelante señala que “el Derecho Administrativo surgió como manifestación de las concepciones jurídicas de la Revolución Francesa y como una reacción directa contra las técnicas de gobierno del absolutismo”¹⁹.

García de Enterría define al Principio de Legalidad de la Administración como aquél que implica que “...ésta está sometida a la Ley, a cuya ejecución limita sus posibilidades de actuación”²⁰. Según el mismo autor, el principio de legalidad es, asimismo un mecanismo para atribuir legalmente las potestades públicas²¹.

En consecuencia, la actuación de la administración, que tiene su fundamento en la **protección del interés general** y que por tal fundamento interviene en la esfera jurídica de los particulares, limitando sus derechos para tutelar el interés general; debe basarse en una subordinación al orden jurídico, a fin de que la limitación necesaria

a los derechos de los particulares no deje de ser tal para convertirse en una vulneración a su núcleo esencial²².

Lo expuesto nos lleva a concluir, que el Principio de Legalidad es el principio de mayor importancia dentro del ámbito del Derecho Administrativo. Ello se deduce asimismo de la voluntad del legislador de la Ley 27444, ya que en este caso éste ha colocado el principio de legalidad en primer término dentro de la lista de dieciséis Principios del Procedimiento Administrativo, observando una técnica legislativa coherente con la importancia del principio de legalidad en el procedimiento y en el Derecho Administrativo en general, importancia subrayada líneas atrás.

b. Debido Procedimiento: A la luz de este principio, todo administrado goza de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, el mismo que comprende, tal como se encuentra expresamente redactado en la Ley 27444, el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas, y a obtener una decisión motivada y fundada en Derecho, elementos que, según Danós, son “garantías mínimas indispensables del administrado que han de respetarse en el procedimiento administrativo”²³.

Con anterioridad a la dación de la Ley 27444, el principio del debido procedimiento no estaba previsto en norma administrativa expresa alguna. Así, para ampararse en este principio, los administrados debían aplicar por analogía al procedimiento administrativo, las normas

(17) En concordancia con ello, Ernst Forstthoff señala que “allí donde hay Estado, hay Administración, y allí donde hay Administración, hay Derecho Administrativo” (Forstthoff, Ernst. “Tratado de Derecho Administrativo”, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, p. 69 y siguientes; citado por Op. Cit. Ruíz – Elredge). A propósito de ello, es imprescindible señalar que un verdadero Estado de Derecho, aparte de requerir la existencia de una separación de poderes, de adecuados controles inter – órganos, y de la autonomía municipal, implica necesariamente una sumisión de los detentadores del poder a los designios de la ley, siendo esta la real soberana. Vale decir, lo que Bobbio denomina “un Estado de Derecho en sentido profundo (...), es decir, no regido por los hombres sino por las leyes” (Bobbio, Norberto, “Liberalismo y Democracia”, Fondo de Cultura Económica, México, 1989 pp. 17 – 20)

(18) García de Enterría, Eduardo, y Ramón Fernández, Tomás, “Curso de Derecho Administrativo”, p. 423, Editorial Civitas, Madrid, 1974

(19) Ibid, p. 424

(20) Ibid, p. 425

(21) García de Enterría señala que el principio de legalidad interviene incluso cuando se atribuyen facultades discrecionales a la administración, reconociendo por lo menos cuatro elementos reglados por la Ley en toda potestad discrecional: la existencia misma de la potestad, su extensión, la competencia para actuarla, y la finalidad del poder conferido (Ibid, p. 446)

(22) Según Karl Loewenstein, es posible establecer limitaciones a las libertades individuales protegidas constitucionalmente, debiendo buscarse siempre un equilibrio entre la protección de las libertades individuales y el interés público, pero puntualiza que “... en ningún caso podrá ser infringido el contenido esencial de un derecho fundamental” (Loewenstein, Karl, “Los Derechos Constitucionales”, en: Derecho Constitucional General, Colección de textos jurídicos de la PUCP, elaborada por Marcial Rubio Correa y Carlos Blancas Bustamante, p. 338 - 339).

(23) Op. Cit. Danós, p. 240

constitucionales de garantía del debido proceso judicial, contenidas en el artículo 139º de la Constitución. En efecto, en un Estado Constitucional de Derecho, si la garantía del debido proceso está prevista para los procesos judiciales en los cuales el juez pertenece a un poder del estado que tiene funciones resolutorias y no ejecutivas, siendo independiente de las partes en los procesos judiciales, con mayor razón debe aplicarse este criterio para los procedimientos donde quien "juzga" a la vez tiene potestades ejecutivas, siendo así juez y parte" (salvo, como resulta evidente, si se trata del Procedimiento Trilateral, también recogido como Procedimiento Especial en un capítulo particular de la Ley 27444).

Cabe resaltar que este principio se encontraba ya recogido por la Jurisprudencia Constitucional. En efecto, el Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución de acuerdo con el artículo 201º de la Carta Magna²⁴, consideró que el debido proceso legal debe ser observado, inclusive, en los procedimientos administrativos, en la Sentencia del 13 de junio de 1997, recaída en el Exp. 1034-96-AA/TC y en la Sentencia del 3 de julio de 1997, recaída en el Exp. 043-96-AA/TC.

b. Impulso de Oficio: De conformidad con este principio, las autoridades deben impulsar y dirigir el procedimiento de oficio, ordenando la realización o práctica de los actos convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

Este principio, de raigambre procesal, alude al rol director del procedimiento que corresponde a las autoridades. Debe tenerse en cuenta que este principio ha de aplicarse dentro de los límites de las facultades conferidas a la autoridad administrativa correspondiente.

A propósito del principio materia de este literal, Danós sostiene que la justificación de este

principio subyace en que la actuación administrativa debe orientarse a la **satisfacción de los intereses públicos**²⁵.

*En tal sentido, García de Enterría, respecto de este principio (al cual denomina "Principio de Oficialidad"), señala que " la impulsión de oficio, que responde a las exigencias propias del interés público que el procedimiento administrativo pone en juego, da a éste un acusado carácter inquisitorial: la Administración, gestora del interés público, está obligada a desplegar por sí misma, ex officio toda la actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción a ese interés, sea cual sea la actitud activa o pasiva que puedan adoptar los particulares que hayan comparecido en el procedimiento ... "*²⁶.

c. Razonabilidad: Ello alude a que las decisiones, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniendo la debida proporción entre medios a emplear y fines públicos a tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

En opinión de Dromi, para que un acto sea razonable, debe existir una relación lógica y proporcionada entre el consecuente y los antecedentes, entre el objeto y el fin, debiendo los agentes públicos valorar razonablemente las circunstancias de hecho y el derecho aplicable, así como disponer medidas proporcionalmente adecuadas al fin perseguido por el orden jurídico²⁷, entendiendo a lo razonable como lo justo, lo proporcionado, equitativo, por oposición a lo irrazonable, arbitrario, injusto. Dromi pone como ejemplo de contravención de este principio, la circunstancia en la que el órgano administrativo no

(24) De acuerdo con Juan José Díez, "... en efecto, el procedimiento administrativo (...) normalmente presenta una fisonomía lineal (la Administración es al mismo tiempo juez y parte) ... " (Díez, Juan José, "El Procedimiento Administrativo Común y la Doctrina Constitucional", Editorial Civitas, Madrid, 1992). Dentro de la misma línea, García de Enterría sostiene que "... la Administración reúne en el Procedimiento Administrativo la doble condición de juez y parte..." (Op. Cit. García de Enterría, Tomo II).

(25) En concordancia asimismo con el Título II de la Ley N° 26435, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

(26) Op. Cit. Danós, p. 240

(27) Op. Cit. García de Enterría, p. 460

(28) Op. Cit. Dromi, p. 65

se atiene a resolver los hechos acreditados en el expediente o se funda en pruebas inexistentes.

En nuestra opinión, una actuación que no se ciña a este principio, bien podría generar la nulidad del acto administrativo por haber sido dictado por órgano incompetente o que exceda de sus facultades, ya que ello contraviene el ordenamiento jurídico, lo cual genera que el acto administrativo sea inválido, adoleciendo en este caso concreto de una invalidez insubsanable. Asimismo, podría constituir abuso de autoridad, con las consecuencias penales del caso²⁹.

d. Imparcialidad: Este principio supone que las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

El principio de imparcialidad es una expresión del principio de igualdad, principio que fluye del Derecho Constitucional, y que tiene una doble significación: en primer lugar, cuando hablamos del principio de igualdad, aludimos al principio de igualdad material, que en resumen significa que, ante situaciones fácticas de igual naturaleza, los operadores del derecho deben dar soluciones jurídicas de igual naturaleza, y viceversa: en segundo lugar, el principio de igualdad ante la ley, significa que dentro del propio texto normativo, no pueden establecerse distinciones ante situaciones idénticas.

Tal como está delineado el principio de

imparcialidad en la Ley 27444, podemos señalar que este principio es una traducción del principio de igualdad material, dado que la aludida norma está destinada a proteger a los administrados frente a la actuación real de la administración dentro del íter de un procedimiento administrativo³⁰ ante un eventual acto administrativo, y no frente a la actuación de la administración cuando ésta, premunida de las facultades correspondientes, dicta normas con alcance general, lo cual sería una manifestación del principio de igualdad ante la ley.

e. Informalismo: En cuya virtud los derechos e intereses de los administrados no deben ser afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del

procedimiento, en la medida en que no se afecten derechos de terceros o el interés público.

Aquí se aprecia una consagración como principio de la simplificación administrativa en sí³¹. Asimismo, este principio se relaciona

estrechamente con los de celeridad y de presunción de veracidad, que abordaremos en líneas posteriores.

f. Presunción de Veracidad: Que significa que se presume que los documentos y declaraciones proporcionadas por los administrados en la forma prescrita por esta Ley (la 27444), responden a la verdad de los hechos por ellos afirmados, salvo prueba en contrario.

Esta presunción, de carácter iuris tantum, está relacionada directamente con la idea de simplificación administrativa, y se vincula, por

“... El principio de la legalidad es el principio de mayor importancia dentro de ámbito del Derecho Administrativo ”

(29) Debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el inciso 4 del artículo 10º de la Ley 27444, un acto administrativo es nulo cuando constituye infracción penal, o cuando se dicta como consecuencia de la misma. Por otro lado, debemos señalar que de acuerdo con el artículo 376º del Código Penal, a aquél funcionario público que abusando de sus atribuciones comete u ordena en perjuicio de alguien un acto arbitrario cualquiera, se le reprime con una pena privativa de libertad no mayor de dos años. De este modo, se tipifica como delito la figura del Abuso de Autoridad.

(30) El Artículo II del Título Preliminar de la propia Ley 27444, establece que esta Ley regula las actuaciones de la función administrativa del Estado (es decir, la emisión misma de Actos Administrativos), y el procedimiento administrativo común desarrollado en las Entidades.

(31) En el artículo 2º de la Ley Nº 25035, Ley de Simplificación Administrativa derogada por la Ley 27444, se definían diversos principios relativos a la Simplificación Administrativa, tales como la presunción de veracidad, eliminación de exigencias y formalidades, desconcentración de los procesos decisorios, y participación ciudadana en el control de la prestación de servicios por parte de la Administración Pública. Dichos principios se encuentran de algún modo subsumidos en los principios que la nueva Ley recoge.

(32) Que es documentación de la que fluye una mayor credibilidad.

ejemplo, con la prohibición de solicitar documentación original³³ a los administrados, y con el fomento de la presentación de "declaraciones juradas", en las que los administrados declaran que determinada situación, o documentación, se ajusta a la verdad, declaraciones juradas que, de no ser ciertas, acarrearán incluso consecuencias de índole penal.

g. Conducta Procedimental: Implica que quienes participan en el procedimiento administrativo, deben realizar sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe.

Resulta importante destacar que el elemento de la conducta es, en el Derecho Procesal Civil Peruano, un sucedáneo de los medios probatorios. En efecto, el artículo 287° del Código Procesal Civil (artículo enmarcado dentro del Capítulo VIII del Título VIII de la parte correspondiente a la Actividad Procesal), señala que "el juez puede extraer conclusiones en contra de los intereses de las partes atendiendo a la conducta que estas asumen en el proceso, particularmente cuando se manifiesta notoriamente (...) con otras actitudes de obstrucción". En materia Procesal Civil ello se denomina Conducta Procesal de las Partes.

Hernando Devis Echandía opina que el juzgador debe tener en cuenta el comportamiento procesal de las partes "...como un indicio o un argumento de prueba, a su favor o en su contra, según el caso, cuya gravedad la puede apreciar aquél libremente". El comportamiento de las partes debe servir de fuente o motivo de prueba: precisamente como hecho que prueba otro hecho³⁴.

Devis Echandía, citando al autor especializado en Derecho Procesal, Muñoz Sabaté, señala que el contenido de la inconducta procesal puede estar integrado por lo siguiente³⁵:

a. La conducta omisiva, que a su vez puede estar constituida por la negativa genérica, no

exponiendo todas las circunstancias de hecho que concurren a fundar sus alegaciones, la falta de contestación y la pasividad.

b. La conducta oclusiva, es decir, la obstaculización de la fase probatoria, para que el contrario no pueda practicar sus pruebas.

c. La conducta hesitativa, que implica formular alegaciones fácticas que real o virtualmente se contradicen, generando una predisposición adversa en contra de la otra parte.

d. La conducta mendaz, vale decir, la falta reiterada de veracidad en la que incurre una de las partes.

h. Celeridad: El trámite administrativo debe estar dotado de la máxima dinámica posible, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin perjuicio del respeto al debido procedimiento o al ordenamiento jurídico.

Cabe anotar que, en algunos procedimientos administrativos, el rol de este principio resulta aún más crucial para la Administración. Tal es el caso de los procedimientos administrativos de selección de contratistas del Estado (comúnmente denominados procesos de selección)³⁵, los cuales se rigen por principios tales como el de economía, que supone la aplicación de criterios tales como el de concentración y el de simplicidad. Adicionalmente, en coherencia con el principio de celeridad, todos los principios que rigen las contrataciones y adquisiciones del Estado tienen, conforme expresa el artículo 3° de la Ley 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, tienen por objeto, entre otros, que las entidades obtengan bienes y servicios en forma oportuna.

j. **Eficacia:** Significa que la finalidad del acto se privilegia sobre las formalidades no esenciales. Este principio se encuentra relacionado con el de simplicidad, predictibilidad y uniformidad, así como con el de celeridad.

El concepto elemental de eficacia implica la

33) Devis Echandía, Hernando, "Teoría General de la Prueba Judicial", Tomo II, Quinta Edición, 1995, Bogotá, p. 679.

34) *Ibid.*, p. 683-685

35) Dentro del proceso en virtud del cual el estado se agencia, utilizando fondos públicos, de la ayuda de los particulares, para cumplir con sus fines por la vía de las contrataciones y adquisiciones del Estado, se advierte que existen fases de distinta índole jurídica. i. Una primera fase, que es la del proceso de selección en sí, el cual es un procedimiento administrativo que incluso puede generar una contención administrativa, pudiendo existir recursos de apelación y revisión destinados a cuestionar, por ejemplo, el otorgamiento de la buena pro, manifestación de voluntad estatal que se canaliza a través de un acto administrativo; ii. Una segunda fase, que se da una vez suscrito el contrato entre el Estado y el ganador de la buena pro, que es de carácter civil (aunque con disposiciones particulares tuitivas del interés estatal, que en buena cuenta es –o por lo menos debe ser– el general), y dentro del cual toda controversia se soluciona a través de conciliación o arbitraje.

consecución de un resultado, de una finalidad, de un objetivo. En el caso del Derecho Administrativo, dicha finalidad esencial no es otra que la protección del interés público, garantizando paralelamente los derechos e intereses de los administrados³⁶.

Por tanto, ante la supremacía del interés público, la Administración debe evitar cualquier elemento que obstaculice la consecución de tal interés. Dicho de otra forma, la vulneración del principio de eficacia, es una directa y frontal vulneración de la razón de ser del Derecho Administrativo.

i. Verdad material: A tenor de este principio, la Administración deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, debiendo emplear todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley.

Este principio alude a que la Administración debe buscar, no la verdad documental, la verdad que aparece en los papeles; sino, buscar la verdad real, la verdad material, actitud que se condice con la justicia que constituye uno de los fines esenciales del Derecho mismo.

Así, por ejemplo, al encontrar la verdad material, se desvirtúa una presunción de veracidad que ampara a un administrado, convirtiéndose así en la “prueba en contrario” que rompe esta presunción de veracidad, la cual es iuris tantum.

j. Participación: De acuerdo con este principio, las entidades deben brindar todas las condiciones necesarias para el acceso a la información que administren, salvo aquellas que afectan la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional, o las expresamente excluidas por Ley.

Guardando armonía con ello, con fecha 27 de febrero de 2001 se publicó en El Peruano el Decreto Supremo N° 018-2001-PCM, en el cual se dispone que las entidades del Sector Público deben incorporar en sus TUPA un procedimiento para facilitar a las personas el acceso a la información que posean o produzcan. Tal disposición

se conduce con lo establecido por el inciso 5 del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú, que reconoce el derecho de toda persona a solicitar, sin expresión de causa, la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal y con el costo que suponga dicho pedido, con excepción de aquella información que afecte la intimidad personal y la que expresamente se excluya por ley o por razones de seguridad nacional.

k. Simplicidad: En todo trámite, los requisitos que se exijan deberán ser racionales y proporcionales a los fines perseguidos.

En relación con este principio, Dromi señala que “...el procedimiento administrativo no debe ser concebido como una carrera de obstáculos, sino como un cauce ordenado capaz de garantizar la legalidad y el mérito del obrar administrativo dentro del respeto y la salvaguarda de los derechos subjetivos”³⁷.

El mismo autor presenta las siguientes aplicaciones prácticas de este principio, a saber:

- a. No es menester calificar jurídicamente las peticiones.
- b. Los recursos pueden ser calificados erróneamente.
- c. Los recursos administrativos han de interpretarse no de acuerdo con la letra de los escritos, sino conforme a la intención del recurrente.
- d. La administración debe corregir evidentes equivocaciones formales de los administrados.
- e. Si no consta la fecha de notificación del acto impugnado o de la presentación del recurso debe entenderse que éste ha sido interpuesto en término.

El principio de simplicidad, al igual que los principios de uniformidad y de predictibilidad descritos en los siguientes literales, son principios rectores de la simplificación administrativa, la cual es entendida como un proceso para la consecución de la eficiencia en la prestación de servicios por parte de la Administración Pública. Así, en términos prácticos, resulta válido afirmar que las colas

(36) García de Enterría sostiene que la condición de “administrado”, es la que se expresa en la posición respecto a la Administración, propia del binomio genérico poder público – ciudadanos (Op. Cit. García de Enterría, p. 19). En nuestra opinión, y en tal orden de ideas, siendo los ciudadanos en conjunto los que deciden quiénes tendrán “poder público” (en palabras de Loewenstein, a título de meros “detentadores del poder”), y siendo también titulares de derechos fundamentales, la lesión a éstos derechos constituye, cuando menos indirectamente, una lesión al interés público. Así, el interés privado debidamente garantizado es garantía del interés público.

(37) Op Cit Dromi, p. 78-79

(38) Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 10 de abril de 2000.

innecesarias, los trámites burocráticos irracionales, los requisitos carentes de legalidad, entre otros, atentan directamente contra este principio.

l. Uniformidad: La Administración deberá exigir requisitos similares para trámites similares. Ello resulta coherente con el principio de igualdad, enunciado y explicado en líneas precedentes.

A propósito de este principio, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual – INDECOPI –, en su Documento de Trabajo N° 002-2000³⁸, ha señalado que, a fin de evitar confusión en la ciudadanía, los procesos deben parecerse lo más posible. En tal sentido, por ejemplo, si un ciudadano desea efectuar una inversión y requiere para ello una licencia de funcionamiento, debe estar en condiciones de tramitar el mismo procedimiento, con los mismos requisitos, en cualquier municipalidad.

m. Predictibilidad: La Administración deberá brindar a los administrados información veraz, completa y confiable sobre todo trámite, a fin de que ellos tengan una conciencia certera³⁹ de cuál será el resultado que se obtendrá.

Tal como está descrito en la Ley 27444, se aprecia que este principio es eminentemente protector del interés de los particulares. Sin perjuicio de ello, y en aras de la seguridad jurídica, que es uno de los fines fundamentales del Derecho, la predictibilidad contribuye, adicionalmente, a una reducción de la carga de solicitudes inverosímiles, inútiles, o claramente ilegales⁴⁰.

De acuerdo con García de Enterría, al hacer alusión al Principio de Transparencia (principio doctrinariamente reconocido que se relaciona directamente con el de predictibilidad) el procedimiento administrativo se debate entre “la publicidad y el secreto, con clara ventaja para este último, a cuyo favor juegan tanto el deseo de los administradores de asegurarse una libertad de movimientos de la que en otro caso carecerían...”. Este mismo autor enfatiza la necesidad de que en el procedimiento administrativo el expediente no sea

un secreto para los interesados⁴¹.

En consecuencia, la consagración legal de este principio supone que el procedimiento administrativo no es ningún juego de azar, sino muy por el contrario, es el cauce formal de la serie de actos y diligencias en que se materializa la actuación de la administración para la consecución de un fin: emitir un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones y derechos de los administrados.

n. Privilegio de Controles Posteriores: La tramitación de los procedimientos administrativos deberá sustentarse en la aplicación de la fiscalización posterior. Este principio se encuentra relacionado con los principios de presunción de veracidad, verdad material, y celeridad, ya descritos en párrafos anteriores.

El INDECOPI ha afirmado, en el documento de trabajo aludido en líneas precedentes, que la fiscalización posterior, en contraposición con el principio del control previo, “descansa en el respeto a la libertad individual del ciudadano y en la confianza que el Estado deposita en él”, sustentándose asimismo “en la veracidad de la información que los ciudadanos y agentes económicos presentan para la realización de cualquier procedimiento o la obtención de cualquier autorización” evitándose de este modo sobrecostos innecesarios⁴².

V. Comentarios finales

Conforme hemos apreciado en el transcurso del presente artículo, los principios jurídicos son fundamentos, pilares básicos que constituyen la esencia del Derecho mismo, así como de determinada rama o sub-rama del Derecho. Informándola, y constituyendo a la vez un mecanismo para completar sus posibles lagunas jurídicas; en nuestra opinión el mecanismo más importante de todos, por el propio hecho de ser el alma de lo que pretenda informar. Ello significa que toda actuación

(39) Sobre este punto, Morón Urbina sostiene que, la juridización de la actuación administrativa, estableciendo reglas claras y estables de ineludible cumplimiento, permite al ciudadano conocer de antemano el derrotero por el que se seguirá el expediente (Op. Cit. Morón Urbina, p. 68).

(40) Op. Cit. INDECOPI

(41) Op. cit. García de Enterría, p. 467

(42) Op. Cit. INDECOPI

que prescinda de la observancia de los principios jurídicos, sea de por sí arbitraria.

En consecuencia, en atención a su trascendencia, el enunciar y detallar el contenido de los principios del procedimiento administrativo en una norma legal, impulsa y motiva⁴³ el cumplimiento de los mismos por parte de los operadores del derecho administrativo, debiendo tener en cuenta que entre ellos, más que en ninguna otra rama del derecho, encontramos una gran cantidad de funcionarios públicos, así como particulares, que carecen de formación en materia jurídica, en atención a la esencial multidisciplinariedad del derecho administrativo, y a su carácter eminentemente multisectorial.

Tal multidisciplinariedad y multisectorialidad ha traído como consecuencia que, en muchos casos, los operadores del derecho administrativo que no cuentan con formación jurídica, realicen actos materiales o dicten actos administrativos carentes

de juridicidad, privilegiando lo técnico y lo conveniente, sobre lo justo, o lo jurídico, emanando de ello, en consecuencia, reiterados abusos de autoridad.

Es por ello que consideramos que, uno de los mayores aportes de la Ley del Procedimiento Administrativo General al Derecho Administrativo Peruano, y al sistema jurídico nacional en general, es la incorporación detallada y minuciosa de los principios del procedimiento administrativo, haciéndolos inteligibles para quienes en él participan; así como también, obligándolos a su observancia, debiendo tenerse en cuenta que la Administración está sujeta, como ya hemos señalado, al Principio de legalidad, el cual implica que toda su actuación debe sustentarse en lo establecido por la Constitución, la Ley, y el Derecho, es en una norma⁴⁴ (la Ley 27444) en la que se consagra el principio de legalidad, principio que sustenta toda actuación estatal dentro del marco de un Estado de Derecho.

D&S

(43) A mayor abundamiento, Danós indica que los principios generales del procedimiento administrativo consagrados por el Proyecto (cuya comisión de elaboración fuera por él presidida), "... tienen por objeto acentuar el carácter servicial de la Administración Pública en favor de los ciudadanos, que son los destinatarios de la actividad pública o beneficiarios de la correspondiente actividad administrativa" (Op. Cit. Danós, p. 241)

(44) Cabe indicar que la Ley 27444 otorga a las normas escritas preeminencia, como fuente del Derecho Administrativo, sobre las demás fuentes.