

Apuntes sobre la exigibilidad de un debido proceso en los diferentes Procedimientos Administrativos

Reflexiones sobre las experiencias peruanas y mundiales sobre el particular

ELOY ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Catedrático de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

I. EL DEBIDO PROCESO COMO DERECHO FUNDAMENTAL SOBRE CUYOS ALCANCES TODAVÍA NO EXISTE SUFICIENTE CONSENSO

En un mundo en el cual ya nadie discute la singular relevancia que tiene la tutela de los diferentes Derechos Fundamentales como elemento de indispensable cumplimiento para la plena vigencia de cualquier Estado Democrático de Derecho, la significación hoy adquirida por el respeto a las llamadas “garantías de un debido proceso” aparece como un hecho de inquestionable validez. Así lo corrobora no solamente la progresiva constitucionalización de estos derechos o elementos tuitivos de una actuación de quien es autoridad dentro de parámetros que recusan cualquier forma de arbitrariedad, sino también la inclusión de diversas referencias sobre el particular en múltiples tratados internacionales de Derechos Humanos¹.

Sin embargo, el reconocimiento más bien general de este derecho no es impedimento para admitir cuán difícil ha resultado y resulta determinar los alcances del mismo. En esa misma línea de pensamiento, elemento de frecuente discusión siempre ha sido el de si

podemos considerar aplicables y exigibles las denominadas garantías de un debido proceso a un escenario administrativo. Es entonces en apretada síntesis que expondremos nuestra opinión favorable al respecto, postura que como veremos luego cuenta en el Perú con el invalorable aval de varios pronunciamientos en ese mismo sentido de nuestro Tribunal Constitucional. Pasemos pues de inmediato a desarrollar la tarea que se nos ha encomendado.

II. LA DIMENSIÓN PROCESAL DEL DEBIDO PROCESO LEGAL: SU CONFIGURACIÓN ORIGINAL, LA RECEPCIÓN EUROPEA DEL MISMO Y LAS REPERCUSIONES QUE ELLO HA TENIDO PARA DEDUCIR SI ES PERTINENTE O NO INVOCAR SU APLICACIÓN EN LOS DIFERENTES PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

Aún cuando podemos encontrar antecedentes sobre el particular en la “Law of the Land” de la Carta Magna de 1215, o en los charters concedidos a favor de quienes asumían labores de colonización bajo el amparo de la monarquía británica², es de público co-

¹ En este sentido tenemos (incluyendo a las referencias a la presunción de inocencia) a los artículos 8, 10 y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 2 inciso 3, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicos; XVIII y XXVI de la Declaración Americana de Derechos Humanos; 8 y 25 de la Convención Americana o Pacto de San José de Costa Rica; y 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

² La “law of the land”, consagrada en el capítulo 39 de la Carta Magna de 1215 señalaba que “[...] ningún hombre libre será detenido, ni preso, ni desposeído de sus bienes, ni declarado fuera de la ley, ni desterrado, ni perjudicado en cualquier otra forma, ni procederemos o ha-

nocimiento que la primera formulación a nivel constitucional del derecho a un debido proceso la encontramos en las Enmiendas Quinta (1791) y Decimocuarta (1868) de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norte América³. También es generalmente sabido que lo prescrito en esos preceptos constitucionales se configuró una múltiple comprensión del llamado "Due Process of Law", al que empezó a reconocérsele una dimensión sustantiva, otra procesal e incluso se le encomendó la tarea de desempeñarse como mecanismo mediante el cual se canaliza la aplicación de aquellos derechos en principio solamente invocables ante la federación al conjunto de Estados de la Unión⁴. Sin embargo, la dimensión más conocida de este precepto constitucional fuera de los Estados Unidos tradicionalmente ha sido la del "Debido Proceso Procesal", entendido desde su formulación original como la posibilidad de que en todo procedimiento seguido contra cualquier persona (proceso judicial, procedimiento administrativo o procedimiento entre particulares) se respeten ciertos elementos mínimos mediante los cuales se asegura el alcanzar el valor justicia dentro (o a través) de ese mismo procedimiento⁵, o, dicho en otros términos, la oportunidad que todo ciudadano tiene de asegurar el análisis de su (s) pretensión (es) mediante autoridad competente e imparcial, la cual, luego de

escuchar todas las consideraciones que resulten pertinentes, deberá resolver el requerimiento puesto en su conocimiento sin dilaciones indebidas.

Fácilmente podemos apreciar entonces como la acepción "Process" en el escenario norteamericano nunca se limitó a lo que hoy tendemos a considerar aquí como "proceso", máxime luego del encuadramiento en el ámbito jurisdiccional que a dicho concepto le han venido dando importantes procesalistas europeos⁶. Ahora bien, parece indiscutible también reconocer que es el espacio judicial en el cual históricamente ha sido más frecuente y fácticamente ha resultado más fácil aplicar este concepto en toda su real magnitud, ya sea en mérito a que es el ámbito jurisdiccional el tradicionalmente previsto para asegurar la tutela de los diferentes derechos⁷, o en considera-

"La acepción 'Process' en el escenario norteamericano nunca se limitó a lo que hoy tendemos a considerar aquí como 'proceso', máxime luego del encuadramiento en el ámbito jurisdiccional que a dicho concepto le han venido dando importantes procesalistas europeos"

ción a los antecedentes y la especial configuración de la actuación de las Administraciones Públicas (sobre todo en Europa Occidental), las cuales cuentan con privilegios frente al ciudadano en el ejercicio de sus funciones. Estos privilegios se encuentran

formalmente sustentados en la relevancia de los intereses colectivos que dichas Administraciones dicen representar, aun cuando nos atreveríamos a decir que en algunos casos no son más que resabios de aquellas atribuciones consideradas como propias de

remos proceder contra él, sino en virtud de un juicio legal de sus pares, según la ley del país" (el subrayado es nuestro). Por otro lado, los Charters eran aquellos acuerdos por escrito mediante los cuales los gobernantes británicos reconocían ciertos derechos o garantías específicas a quienes iban a colonizar ciertas tierras en nombre de la Corona. Es por ello que ambas situaciones -Law of the Land y Charters- son tradicionalmente vistas como antecedentes de lo que luego sería el "Due Process of Law".

- 3 Oportuno es señalar como ya existía una cláusula similar a la que después consistiría la Quinta Enmienda a la Constitución Norteamericana en las constituciones estatales de Maryland, Pennsylvania y de Massachusetts, aun cuando ello obviamente no tuvo la repercusión de lo posteriormente aprobado en 1791 y 1868.
- 4 Una explicación más detallada sobre el particular la encontramos, por ejemplo, en BARKER, Robert -"El Control de Constitucionalidad en los Estados Unidos de Norteamérica". En: BAZÁN, Víctor (coord.): "Desafío del Control de Constitucionalidad". Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996, p. 287 y ss.; o en nuestro "El Debido Proceso en el Ordenamiento Jurídico Peruano y sus alcances en función de los aportes hechos por nuestra Corte Suprema sobre el particular" (Texto que recoge nuestra exposición en el II Congreso Nacional de Casación Civil (1999), documento que hoy se encuentra en prensa), p. 2-3.
- 5 Es en ese sentido que se pronuncia la Suprema Corte norteamericana, usando un concepto de "Process" que engloba tanto a los procesos judiciales como a los procedimientos administrativos y a los corporativos entre particulares, en casos tan diversos como el "International Shoe Company versus Washington" (1945), o el "Goldberg versus Kelly" (1970), por solamente citar dos ejemplos.
- 6 En este sentido recomendamos revisar, entre otros, lo señalado por MONTERO AROCA, Juan - Derecho Jurisdiccional. Barcelona: Bosch, 1994.
- 7 Harto conocidas son, por solamente citar dos ejemplos, las prácticas de la Corte Suprema norteamericana sobre el particular casi desde su fundación, así como la construcción doctrinaria efectuada por Jellinek y la dogmática alemana de fines de siglo XIX.

instituciones todavía imbuidas de un principio monárquico reacio a someterse a los parámetros correspondientes a cualquier Estado Democrático de Derecho que se precie de serlo⁸.

Las particularidades de esta experiencia europea, en la cual la labor de las diversas Administraciones no tenía como una de sus preocupaciones centrales la de la tutela de los diversos Derechos Fundamentales (y entre ellos, el de un debido proceso), propició entonces que la comprensión del "Due Process of Law" norteamericano fuera de los Estados Unidos de Norteamérica no solamente se circunscribiera a su dimensión procesal, sino que incluso la plasmación de dicha dimensión tendiese a admitirse como únicamente aplicable en un escenario judicial, y sobre todo en el ámbito de los procesos penales. Ahora bien, las cosas han ido cambiando, ya que como consecuencia de una progresiva democratización del quehacer administrativo (hoy no solamente más sometido a parámetros reglados⁹, sino también vez más respetuoso -entre otras consideraciones- de la plena vigencia de los diferentes Derechos Fundamentales), varios Tribunales Constitucionales Europeos -en nuestra opinión, todavía tímidamente- admitan la aplicación de algunas garantías del debido proceso a los procedimientos administrativos de carácter sancionador, procedimientos cuya configuración guarda evidentes similitudes con la considerada como propia de aquellos escenarios con una fisonomía de corte judicial¹⁰.

Lo expuesto sin embargo no busca desconocer las diferencias que existen entre los ámbitos judiciales y administrativos, y las repercusiones que ello tiene en la plasmación de los diversos componentes de un debido proceso. Nadie niega, por ejemplo, que el carácter de los intereses que representan y las funciones en común dadas a las diferentes Administraciones Públicas implicará el reconocerle a éstas una serie de atribuciones (la autotutela de sus posibles conflictos, autotutela eso sí susceptible de un control jurisdiccional posterior; la ejecutividad y ejecutoriedad de sus fallos, etc.), atribuciones cuyo ejercicio indudablemente configura un contexto en el cual las instancias y funcionarios administrativos gozan de una situación que incluso podemos calificar como ventajosa y privilegiada frente a los particulares que deben hacerle frente durante alguna controversia. Pero por otro lado, lo que no puede perderse de vista es que aun esa situación especial de la cual disfrutaban las diversas Administraciones hoy no convalida actuaciones arbitrarias, sino que obliga a que en el ejercicio de sus funciones dichas Administraciones estén obligadas a ceñirse a parámetros previamente establecidos y respetar los derechos de los administrados, derechos entre los cuales el de acceder a una autoridad imparcial para ver si esta acoge o no sus requerimientos en un plazo razonable ocupa sin duda un rol muy especial.

Podrá entonces en algunos casos no ser exigible en sede administrativa alguna garantía del debido proceso como la de la instancia plural (o hablarse de cosa

⁸ Como es de conocimiento general, el triunfo de las revoluciones burguesas en Europa continental no trajo consigo una inmediata desaparición del poder de los Monarcas y su entorno, pues en la mayor parte de los países europeos los reyes y la nobleza van a conservar importantes atribuciones propias, las cuales -por lo menos durante buena parte del siglo XIX- justificarán que en el Viejo Continente coexista un «principio monárquico» junto a un «principio democrático».

Como funciones encuadradas dentro de este «principio democrático» podíamos encontrar a todas aquellas ejercidas dentro del aparato estatal de acuerdo con pautas legalmente establecidas, pautas cuya configuración y vigencia dependían en última instancia del Parlamento de turno. En cambio, las tareas ubicadas dentro de los parámetros del llamado «principio monárquico» (tareas entre las que destacan nitidamente la potestad reglamentaria y las consideradas necesarias para hacer viables una todavía rudimentaria estructura administrativa estatal) dependían de la discrecionalidad del Monarca, y por ende no estaban sometidas a control parlamentario ni asumían como uno de sus límites al respeto de los diferentes derechos fundamentales. Ello puede explicar no solamente el (posterior) reconocimiento de ciertas potestades a favor de las diversas Administraciones Públicas (potestades entendidas como privilegios antes que como derechos), sino también que fuese difícil invocar que la actuación administrativa en los diferentes países de Europa Continental estuviese ceñida al respeto a ciertos parámetros entre los cuales se encuentre el no vulnerar el derecho fundamental a un debido proceso. Esta constatación tendrá, tal como veremos más detalle en otros apartados de este texto, una especial relevancia para la mejor comprensión y análisis del tema materia del presente trabajo.

⁹ Sobre la democratización del quehacer administrativo, en el cual no solamente se ciñe fundamentalmente a parámetros reglados, sino que también sus atribuciones discrecionales se dan dentro de pautas previamente establecidas, recomendamos revisar lo expuesto por GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás - Curso de Derecho Administrativo. Madrid, Civitas, varias ediciones.

¹⁰ Al respecto, resulta sumamente ilustrativo el revisar lo resuelto en múltiples procesos por el Tribunal Constitucional Español (STC) al abordar este tipo de temas.

decidida y no de cosa juzgada, por solamente citar dos ejemplos al respecto¹¹), pero ello no nos proporciona elementos suficientes que nos lleven a descartar un irrestricto respeto en sede administrativa a aspectos de un debido proceso tan importantes como el del ofrecimiento y la actuación de pruebas, o la resolución de la controversia existente dentro de un plazo razonable, salvo mejor parecer.

Ahora bien, necesario es reconocer que el contexto histórico en el cual se conforman las diferentes Administraciones Públicas y se incorporan las garantías del Debido Proceso Procesal a ordenamientos jurídicos distintos que el norteamericano ha hecho de éste un tema polémico y con un tratamiento normativo no siempre todo lo claro que se quisiera. Ello precisamente explica en buena medida lo ocurrido en el caso peruano, en donde la confusa incorporación (constitucionalización) del Debido Proceso tanto en la Constitución de 1979 como en la de 1993 llevó a muchos operadores jurídicos de nuestro país a manejar una restrictiva percepción de los alcances del Derecho Fundamental ya aquí descrito, perspectiva destinada a descartar la invocación de los diversos aspectos de la dimensión procesal del "Due Process..." en los procedimientos administrativos. Sin embargo, creemos que afortunadamente la lectura de ambos textos constitucionales justamente nos permiten poder sustentar todo lo contrario, tomando para ello como base a las consideraciones que inmediatamente pondremos en su conocimiento.

III. NOTAS SOBRE EL TRATAMIENTO DEL DEBIDO PROCESO EN LAS CONSTITUCIONES PERUANAS DE 1979 Y 1993 Y LA PERMISIBILIDAD DE LA APLICACIÓN DE ESTE

CONCEPTO A LOS DIFERENTES PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Basta con efectuar una rápida mirada a la normatividad dictada en nuestro país sobre el particular para comprobar que la progresiva incorporación del debido proceso en el Perú siempre se ha dado en forma asistemática, y tal vez como consecuencia de ello, plagada de no pocas imprecisiones y ambigüedades. Así por ejemplo, la Constitución Política de 1979 no efectuaba referencia explícita alguna a este Derecho Fundamental, aun cuando varios de los elementos que lo componen estaban diseminados a lo largo del artículo 233 de aquel texto constitucional¹², norma destinada a consagrar las entonces denominadas "Garantías de la Administración de Justicia". Lo previsto en la Constitución antes mencionada permitió entonces a algún calificado sector doctrinario a considerar al debido proceso como una garantía innominada de la Administración de Justicia. Ahora bien, y a pesar de las atingencias hechas por diversos constitucionalistas y administrativas, fueron muy pocos los que defendían un concepto más amplio de "Debido Proceso", circunscribiéndolo –supuestamente de acuerdo a lo prescrito en el Texto Constitucional– al ámbito judicial. En el mejor de los casos el conocimiento de diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional Español sobre esta materia llevó luego a algunos pocos a admitir también la aplicación de este Derecho Fundamental fuera del espectro judicial, aunque únicamente circunscrito a los procedimientos administrativos de carácter sancionador.

Un planteamiento bastante similar es el que en líneas generales recoge en esta materia la Constitución Peruana de 1993. Y es que si bien dicho texto tiene el

¹¹ Ahora bien, necesario es señalar como en el Perú incluso la instancia plural en una garantía que no siempre es exigible incluso en procesos seguidos ante instancias que cuentan con un carácter jurisdiccional, tal como lo demuestra el hecho de que las mal denominadas "Acciones de Inconstitucionalidad" (las cuales en rigor son procesos que buscan la declaración en abstracto de la inconstitucionalidad de algunas normas con rango de ley) son vistas en instancia única por el Tribunal Constitucional (artículo 202 inciso 1 de la Constitución Política de 1993). Por otro lado, es por todos conocido que en el ámbito administrativo no puede hablarse en rigor de cosa juzgada, ya que los pronunciamientos de la Administración, al ser susceptibles de revisión en sede judicial, no gozan de los rasgos que son propios e inherentes de la cosa juzgada. Por ello es que en estos casos más bien cabe referirse a una cosa decidida.

¹² Así por ejemplo, el principio de motivación escrita de las diferentes resoluciones estaba recogida en el inciso cuarto; la prohibición del ejercicio de la función judicial por quien no ha sido nombrado en la forma prescrita por la Constitución o la ley en el inciso catorce; y un largo etcétera.

mérito de invocar explícitamente la observancia del debido proceso como un criterio de obligatorio cumplimiento (artículo 139 inciso 3), ello lo hace dentro de un artículo constitucional dedicado a los llamados "Principios y Derechos de la Función Jurisdiccional"¹³, precepto en el cual a su vez se incluyen una serie de elementos habitualmente asumidos como componentes centrales de todo Debido Proceso que presuma de serlo¹⁴.

En ambos casos pareciera admitirse una percepción del Debido Proceso destinada a exigir su observancia en sede judicial. Sin embargo, aun admitiendo la pertinencia de esa aseveración, nada obsta en nuestra opinión para que, siguiendo las pautas que poco a poco van imponiéndose a nivel mundial¹⁵, bien pudiera invocarse la plena vigencia y tutela de este De-

recho Fundamental en los diversos procedimientos administrativos, máxime si en ambas constituciones se incluye una cláusula de derechos implícitos (artículos cuatro de la Constitución de 1979 y tres de la de 1993) me-

dante la cual, de acuerdo con el respeto de principios centrales para el constitucionalismo contemporáneo como son los de dignidad del hombre y respeto del Estado Democrático de Derecho, bien puede justificarse la existencia de un derecho fundamental a un debido proceso, derecho que además no estaría únicamente circunscrito al ámbito judicial.

"La progresiva incorporación del debido proceso en el Perú siempre se ha dado en forma asistemática, y tal vez como consecuencia de ello, plagada de no pocas imprecisiones y ambigüedades"

Esta misma es la perspectiva que sobre el particular parece haber acogido el Tribunal Constitucional peruano (TC), supremo intérprete de los alcances y preceptos de nuestra Carta de 1993. A dicha instancia han llegado en recurso extraordinario múltiples procesos de Amparo en los cuales se ha alegado la violación del derecho a un Debido Proceso en sede administrativa e incluso en las relaciones corporativas entre particulares. En ninguno de dichos procesos (y aun cuando finalmente el Alto Tribunal no haya acogido la pretensión de los demandantes), dicha importante instancia –a diferencia de la posición mayoritariamente asumida por la judicatura ordinaria en la década de los ochenta sobre el particular– jamás descartó la pertinencia de invocar la exigibilidad del derecho fundamental al cual venimos haciendo referencia fuera del ámbito jurisdiccional. Es más, textualmente en el pronun-

cialmente en el pronunciamiento emitido en el caso "Pedro Arnillas Gamio" (Expediente 067-93-AA/TC, con sentencia del 12 de diciembre de 1996) dirá que:

"[...] el respeto de las ga-

rantías del debido proceso, no puede soslayarse, de modo que también son de aplicación en cualquier clase de proceso o procedimiento privado"¹⁶.

Y por si lo expuesto no tuviese suficiente entidad, anotaremos como el Tribunal Constitucional, aun sin explicitar cual es el basamento normativo de su posi-

¹³ Coincidimos con quienes consideran que es por lo menos discutible el referirse a unos supuestos "derechos de la función jurisdiccional". Ahora bien, como veremos a continuación, no es ésta la única deficiencia que encontramos en el tratamiento otorgado al derecho a un debido proceso en el Texto constitucional de 1993. Desarrollamos un análisis más detallado al respecto en nuestro "El debido proceso en el ordenamiento..." Op. Cit., p.3-6.

¹⁴ Y es que a lo largo del ya antes mencionado artículo 139 se recogen una serie de elementos o derechos tradicionalmente considerados como propios del Debido proceso, tales como la motivación de las sentencias (inciso quinto), el juez predeterminado por la ley (segundo párrafo del tercer inciso) o la exigencia de no ser privado del derecho de defensa (inciso catorce).

¹⁵ Aun cuando todavía las instancias de protección internacional de los Derechos Humanos no se han pronunciado con insistencia sobre estos temas, justo es resaltar la existencia de decisiones como la asumida en el caso Y.L. contra Canadá, decisión mediante la cual el Comité de Derechos Humanos considera que son aplicables las garantías establecidas en el artículo 14 (1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a instancias administrativas con funciones similares a las desempeñadas en el caso peruano por el Tribunal Fiscal o algunos de las Comisiones de INDECOPI. En este caso en concreto, el Comité concluyó que el artículo 14 (1) del Pacto antes mencionado no se limita a procesos de carácter civil en sentido estricto, añadiendo que el alcance de esa dicha cláusula no depende de la naturaleza jurídica del órgano o agencia cuya decisión se impugna ni del carácter del procedimiento previsto por el derecho interno, sino de "la naturaleza de la cuestión" (párrafo 9.2). Por otro lado, resulta cada vez más frecuente ver como los diferentes ordenamientos nacionales admiten la aplicabilidad de las garantías de un Debido proceso en sede administrativa, tema que por cuestiones de espacio aquí únicamente nos limitamos a enunciar.

¹⁶ Una completa reproducción de esta interesante sentencia la encontramos en "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional". Tomo I (período 1996-

ción (el cual seguramente debe ser el mismo al que aquí hemos hecho referencia), confirmará en múltiples ocasiones la exigibilidad de un Debido Proceso en el ámbito de los procedimientos administrativos. En este sentido se encuentra, por ejemplo, lo resuelto en el caso "Manuel Benitez Raymundo"¹⁷ (Expediente 292-96-AA/TC, del 18 de octubre de 1996), en donde el Alto Tribunal reconoce que la pluralidad de instancias garantiza de un debido proceso, es también aplicable en los procedimientos administrativos, tal como lo señala el artículo 100 del Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos (D.S. 02-94-JUS), aun cuando -en nuestra opinión acertadamente- no se pronuncia a favor de su exigibilidad en todos los casos. Por otro lado, en el caso "María Quiroz Blás"¹⁸, aun cuando finalmente el Tribunal Constitucional declara improcedente la demanda, en uno de los considerandos en los cuales se sustenta dicha decisión se señala textualmente lo siguiente:

"[...] Que, siendo ello así, la destitución de la que ha sido objeto la autora, no puede considerarse como un acto arbitrario y conculcatorio de sus derechos constitucionales realizado por el Presidente de la entidad demandada, pues *tan drástica medida fue tomada tras seguirse un procedimiento administrativo, en el que se respetó el contenido esencial de su derecho al debido proceso en sede administrativa*" (el subrayado es nuestro).

Tan o más contundentes son sobre el particular lo señalado por el Tribunal Constitucional Peruano en el caso "Carlos Alberto Franco Choque" (Expediente 647-96-AA/TC)¹⁹, en donde se considera que el Consejo Transitorio Regional de la Región La Libertad no transgredió el derecho al debido proceso del demandante, como en lo resuelto en los procesos 1034-96-AA/TC (caso "Alfredo Rolando Yataco García"²⁰) y 619-96-AA/TC (caso "Ysidro Alberto Villanueva Rodríguez y otro"²¹), procesos en los cuales el TC explícitamente reconoce que el derecho a un debido proceso en sede administrativa de los demandantes fue vulnerado por la Superintendencia Nacional de Aduanas y el Municipio Provincial de Sánchez Carrión-Huamachuco, respectivamente. Estos criterios, establecidos por el Alto Tribunal en algunas de sus primeras sentencias, se ha mantenido invariable hasta la actualidad²².

Ahora bien, con el transcurso de los años, el Tribunal Constitucional peruano ya no solamente se ha limitado a reconocer la existencia de un Debido Proceso en el ámbito administrativo, vinculándolo casi exclusivamente a la exigencia del cumplimiento del derecho de defensa. Progresivamente va tutelando la plena vigencia de los diferentes elementos o derechos que componen este derecho fundamental complejo que es el Debido Proceso, en algunos casos de manera implícita (como ocurre con la cosa decidida²³), pero en otras en

1997). Lima, Gaceta Jurídica Editores, Marzo de 1998, página 275 de esa recopilación jurisprudencial. Luego, en este mismo sentido apuntan resoluciones como la emitida en el caso «Constructora Inmobiliaria Valle del Sur S.R Ltda» (Expediente N° 461-96-AA/TC) incluida en el tomo III de la colección de jurisprudencia ya mencionada (específicamente entre las páginas 691 y 695), en donde el supremo intérprete de la constitución peruana vigente señalará que:

«[...] los derechos de los justiciables que en conjunto forman lo que se conoce como «El Debido Proceso» posee un radio de aplicación que está por encima del funcionamiento y actuación del órgano estrictamente judicial, pues de otro modo ninguna entidad o corporación privada y ni siquiera la propia administración, cuando conoce del llamado procedimiento administrativo, tendría porque respetar los derechos del justiciable, lo que sería absurdo e inconstitucional».

17 Sentencia publicada el 27 de abril de 1997 en el Diario Oficial "El Peruano" y reproducida en "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional". Op. Cit., Tomo I, p. 310-312.

18 Expediente 594-96-AA/TC, con sentencia del 13 de junio de 1997. Una completa reproducción de dicho fallo la encontramos en "Jurisprudencia..." Op.Cit. Tomo I, p. 494-496. La cita consignada en nuestro trabajo ha sido extraída en la página 496 de esa recopilación jurisprudencial.

19 La sentencia completa la encontramos en "Jurisprudencia..." Op.Cit., Tomo II, p. 554-556.

20 El texto íntegro de este fallo lo ubicamos en "Jurisprudencia..." Op. Cit., Tomo II, p. 566-568.

21 La sentencia en cuestión está incluida en "Jurisprudencia..." Op.Cit., Tomo II, p. 594-597.

22 En ese sentido encontramos, entre otros pronunciamientos, lo resuelto en los casos «Asociación Centro Artesanal de Pueblo Libre» (Expediente N° 028-93-AA/TC, incluido en «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional». Op. Cit Tomo III, p. 21-23), o «Constructora Inmobiliaria Valle del Sur S.R. Ltda». (Expediente N° 461-96-AA/TC, incluido en «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional». Op.cit. Tomo III p. 691-695). Este último caso tiene además el interés de establecer cual es la postura que el Alto Tribunal tiene sobre la naturaleza jurídica de los Juzgados o Ejecutorias Coactivas, resaltando el carácter administrativo de los mismos.

23 A esa misma conclusión llega el análisis efectuado por Luis Sáenz a lo resuelto en casos como el de «Idalia Muñoz Jaime» (Expediente N° 020-96-AA/TC, incluido en Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Op.cit. Tomo I, p. 147-149) y el de «Rosa María Mur Campoverde de Muñoz» (Expediente N° 154-93-AA/TC, recogido en Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Op.cit. Tomo Y, p. 479-480). Recomendamos enton-

forma explícita. Así por ejemplo, en el caso «Sindicato Único de Trabajadores de la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial (CORPAC)»²⁴, el tribunal constata como en ningún momento del procedimiento administrativo de reducción de personal seguido por CORPAC se cumplió con notificar al sindicato o a los trabajadores independientemente considerados de dicha empresa, y en base a ello asume que efectivamente se ha violado el derecho a un Debido Proceso de los demandantes de Amparo.

Asimismo, en el Expediente N° 684-97-AA/TC, el Alto Tribunal anota como otro elemento violatorio de este derecho fundamental al no respeto de los procedimientos preestablecidos para el tratamiento de este tema a nivel administrativo²⁵. También se ha resaltado la importancia de permitir el uso de medios probatorios adecuados²⁶ o motivar debidamente las resoluciones emitidas por las autoridades competentes para ello²⁷. Pero si como todo lo expuesto no tuviese suficiente entidad, el supremo intérprete de la Constitución peruana actualmente vigente ha procedido a explicitar los alcances y derechos que componen este Debido Proceso en el escenario de los diferentes procedimientos administrativos. Ello explica como en el caso Empresa de Transportes Andrés Avelino Cáceres» contra la «Municipalidad Provincial de Huánuco» (expediente N° 026-97-AA/TC²⁸) esta importante instancia de fisonomía jurisdiccional señalará:

«[...] Que el debido Proceso Administrativo, supone en toda circunstancia el respeto por parte de la administración pública de todos aquellos principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada y a los que se refiere el artículo 139 de la Constitución del Estado (verbigracia; jurisdicción predeterminada por la ley, derecho de defensa, pluralidad de instancia, cosa juzgada, etc). Tales directrices o atributos en el ámbito administrativo general normalmente se encuentran reconocidos por conducto de la ley a través de los diversos procedimientos de defensa o reconocimiento de derechos y situaciones jurídicas, por lo que su transgresión impone como correlato su defensa constitucional por conducto de acciones constitucionales como la presente».

Estamos aquí pues ante un interesante intento destinado a fijar cual es el contenido del derecho fundamental que venimos estudiando, intento de indiscutible valía, aunque no exento de algunas imprecisiones que bien valdría corregir: en primer lugar, la referencia al artículo 139 de la Constitución de 1993 evidentemente no resulta un sustento suficientemente explícito de la constitucionalidad de la interpretación aquí efectuada (una referencia específica a la cláusula de derechos implícitos no hubiese venido nada mal). En segundo término, técnicamente no es riguroso a nivel administrativo hablar de jurisdicción o cosa juzgada²⁹. Finalmente, la redacción del pronunciamiento

ces ver al respecto el completo análisis que sobre el particular realiza SAENZ DÁVALOS, Luis - «La Tutela del Derecho al Debido Proceso en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional». En: Revista Peruana de Derecho Constitucional. N° 1. Lima, Tribunal Constitucional, 1999, p. 483-564 (especialmente p. 521 a 523).

²⁴ Expediente N° 48-95-AA/TC, recogida en «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional». Op.Cit., Tomo III, p. 92-94.

²⁵ Textualmente el fallo en cuestión señala lo siguiente:

«[...] Que, las Resoluciones de Alcaldía Nos. 639, 671, 1247, de fechas doce, veinticuatro de Abril, y veinticuatro de Mayo de mil novecientos noventa y seis, respectivamente que, instauran los procesos administrativos, infringen las disposiciones del Reglamento de la Carrera Administrativa por cuanto la calificación de las denuncias o faltas y el pronunciamiento sobre la procedencia de la apertura del proceso disciplinario corresponde a la Comisión Permanente de Procesos Administrativos y no al Alcalde, viciándose en consecuencia el proceso y las decisiones que se derivan de él, como es el caso de las Resoluciones de Alcaldía que disponen la sanción de destitución», «Que, en consecuencia, se ha vulnerado el derecho al debido proceso de las demandantes».

²⁶ En este sentido, entre otros casos, está lo resuelto en el caso «Julio César López Prado» (Expediente N° 543-96-AA/TC; incluido en la Separata de Garantías Constitucionales del Diario Oficial «El Peruano» del 27 de Noviembre de 1998).

²⁷ Este es el tema abordado en la sentencia que dio fin al caso «Luz del Carmen Ibañez Carranza» (Expediente N° 051-97-AA/TC, incluida en la Separata de Garantías Constitucionales del Diario Oficial «El Peruano» del 4 de Enero de 1999).

²⁸ Sentencia incluida en la Separata de Garantías Constitucionales del Diario Oficial «El Peruano» del 16 de Octubre de 1998, así como en SAENZ, Luis -Op.Cit., p. 519.

²⁹ Como bien sabemos, cuando hablamos de jurisdicción nos referimos a la capacidad de decir derecho -entendido como el poder resolver conflictos de interés o situaciones de incertidumbre jurídica- con efectos vinculantes y carácter definitivo. Por otro lado, es conocido que son rasgos básicos de la cosa juzgada su carácter imperativo e inamovible. Ninguno de los supuestos aquí reseñados son invocables en la solución de los diversos procedimientos administrativos, pues las conclusiones a las cuales llega la Administración tienen ese ingrediente vinculante y definitivo propio de las labores jurisdiccionales (son más bien susceptibles de control judicial a posteriori); y por ende, sus pronunciamientos pueden en el mejor de los casos ser considerados como cosa decidida y no en rigor como cosa juzgada.

del Tribunal Constitucional peruano al cual venimos haciendo referencia pareciera considerar a elementos como el de la pluralidad de instancias como exigibles en todos los casos, cosa que, tal como ya hemos dicho anteriormente, no se presenta de esta forma ni siquiera en instancias de fisonomía jurisdiccional³⁰. Con todo, luego de efectuar un balance de lo prescrito en esta sentencia llegamos a la positiva conclusión de que, quíerese o no, actualmente en el Perú ya nadie cuestiona la pertinencia de invocar un concepto de debido proceso procesal que ha trascendido el ámbito de lo estrictamente jurisdiccional, asumiendo así los alcances que originalmente había tenido y a los cuales nunca debió dejarse de lado.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES SOBRE EL PARTICULAR

En un escenario mundial como el actual, donde la fuerza expansiva de los Derechos Fundamentales y la consolidación de los diversos mecanismos previstos para su tutela parece ser, a pesar de algunos cuestionamientos y resistencias, una tendencia destinada a imponerse; y donde por otro lado, la constatación de que la lucha por evitar la arbitrariedad de quien es autoridad viene progresivamente venciendo los diferentes obstáculos que le salen al frente es también un hecho cuya importancia resulta innegable, se nos presenta como un acontecimiento de pertinencia incuestionable el poder exigir el respeto del derecho a un Debido Proceso en sede administrativa, muy a despecho de algunas respetables consideraciones históricas sobre el particular, y sin que con ello quiera desconocerse los especiales parámetros dentro de los

cuales necesariamente debe darse la relación Administración-Administrados.

Fundamentos jurídicos para sustentar la validez de esta nuestra postura existen, y a ellos nos hemos referido siquiera brevemente a lo largo del presente trabajo, lo cual nos libera de efectuar cualquier nuevo comentario al respecto. Sin embargo, la oportunidad es también propicia para señalar que la postura expuesta y propugnada en este nuestro artículo tiene entonces como ventaja adicional la de marcar el comienzo del fin de una de las inmunidades otorgadas tradicionalmente a quien se desempeña como autoridad, inmunidad que históricamente ha resultado muy peligrosa para preservar la plena vigencia del Estado de Derecho. Lo desarrollado en el presente trabajo sirve entonces además para apuntalar una verdadera institucionalización en el ejercicio del poder escenario en el cual el administrado puede en líneas generales saber a que atenerse cuando requiera un pronunciamiento o afronte un conflicto contra la Administración o Administraciones Públicas, y situación que legítima como pocas la actuación estatal ante el grueso de la ciudadanía.

Lo expuesto hasta aquí nos permite entonces señalar que en nuestro país, muy a pesar de las dificultades por todos conocidas para consolidar aquí un verdadero Estado de Derecho, oficialmente se haya reconocido la exigibilidad del Debido Proceso en sede administrativa es pues un hecho de una relevancia insoslayable – y desafortunadamente, todavía insuficientemente aprovechado – cuyos alcances bien haríamos en divulgar, apuntalar y potenciar, salvo mejor parecer. D^{ES}

³⁰ Ver al respecto lo recogido dentro del apartado «Notas sobre el Tratamiento del Debido Proceso en las Constituciones Peruanas de 1979 y 1993 y la permisibilidad de la aplicación de este concepto a los diferentes procedimientos administrativos», capítulo tercero del presente trabajo.