

Christian Guzmán Napurí^(*)

Los principios generales del Derecho Administrativo

1. Introducción

Los principios generales del derecho desempeñan un rol sumamente importante en la organización del ordenamiento jurídico, puesto que permiten no solo interpretar las normas, sino además servir de base para la construcción jurídica y facilitar la labor del operador del derecho, al generar insumos para cubrir los vacíos del derecho positivo. Lo que ocurre es que el derecho administrativo en general requiere un conjunto de principios, algunos que son comunes a otras ramas del derecho público y otros propios de la materia que venimos estudiando. Todos los principios administrativos rigen la actuación de la Administración Pública de manera directa, teniendo un evidente efecto normativo en tanto permiten dirigir debidamente el poder de las entidades impidiendo que el mismo viole derechos e intereses de los administrados.

1.1. Empleo de los principios generales

En este orden de ideas, los principios generales que vamos a analizar servirán, en primer lugar, como un importante criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas establecidas en las normas administrativas⁽¹⁾. En general, los principios generales del derecho, así como aquellos que corresponden a cada rama del mismo, sirven para interpretar las normas ahí donde la aplicación literal no es posible.

En segundo lugar, los principios administrativos antes señalados deben ser usados como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general, en particular las que regulan procedimientos administrativos al interior de las entidades. Dado que la enumeración de principios no es taxativa, es necesario considerar que dichos principios deberán ser empleados incluso como parámetros para la elaboración de normas legales que regulen procedimientos administrativos, como ocurre por ejemplo en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores.

(*) Abogado especialista en Derecho Público. Socio Principal de C & G Asesores y Consultores - Abogados. Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional. Profesor Ordinario del Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en las áreas de derecho constitucional y derecho administrativo. Profesor de la Escuela de Graduados de la misma universidad. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Árbitro en materia de contratación administrativa y derecho público.

(1) Artículo IV, inciso 2 del Título Preliminar de la Ley 27444.

Finalmente, los principios antes señalados, como todos los principios del derecho, deben ser empleados para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo⁽²⁾, como herramientas para hacer efectivos mecanismos de integración jurídica. Y esto cobra especial importancia en el contexto del derecho administrativo, puesto que en el mismo la analogía se encuentra particularmente limitada, al estar la actuación de las entidades públicas sometidas de manera estricta al principio de legalidad.

2. La autonomía del derecho administrativo y el interés general

En este orden de ideas es necesario señalar que el ordenamiento jurídico administrativo integra un sistema orgánico que posee autonomía respecto de otras ramas del derecho⁽³⁾, incluso de las provenientes del derecho público. Este principio genera varias consecuencias; la primera reside en el hecho de que el derecho administrativo posee principios propios que en la mayoría de los casos no resultan aplicables a otras ramas del derecho, en particular dado su carácter de derecho público. Por otro lado, el defecto o deficiencia de la ley debe ser cubierta inicialmente a través del empleo de los principios generales del derecho administrativo y, únicamente si este mecanismo no resulta efectivo, debe procederse al empleo de la supletoriedad o subsidiaridad, según corresponda.

Sin embargo, debe señalarse que gran parte del ordenamiento administrativo es tributario del ordenamiento constitucional, en particular en cuanto a la organización de las entidades administrativas. Asimismo, la autonomía opera sin perjuicio del carácter supletorio y/o subsidiario de ciertas disposiciones contenidas en normas legales correspondientes a otras ramas del derecho, incluso las que corresponden al derecho privado, como podría ser el ordenamiento procesal.

2.1. El interés general y el cambio en el paradigma

Lo que ocurre es que el Derecho Administrativo opera sobre la base de la presunción de que la Administración Pública actúa

conforme al interés general, vale decir, respecto a aquello que favorece a todas las personas que componen la sociedad en su conjunto. Como resultado, un paradigma común en el derecho administrativo tradicional fue considerar que el interés general estaba por encima de los intereses particulares, lo cual carecía de sustento constitucional, cuando más bien debe considerarse que los derechos fundamentales son preferidos frente a bienes jurídicos que no son tales⁽⁴⁾. Conceptos como necesidad pública, orden interno, seguridad nacional, utilidad pública o interés general, entre otros, solo pueden servir como justificación para limitar derechos fundamentales pero no para desplazarlos.

Ello se encuentra referido con meridiana claridad por el artículo III del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el mismo que preceptúa que la norma tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, pero garantizando a su vez los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general. Como si ello fuera poco, el artículo 1° de la Ley 27584 prescribe que el proceso contencioso administrativo tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. Todo lo antes señalado significa que el papel del derecho administrativo hoy en día debe centrarse en la obtención de un adecuado equilibrio entre los intereses de los administrados y el interés general, debiendo ambos ser tutelados por la Administración Pública⁽⁵⁾.

(2) MORALES LUNA, Félix. *Principios jurídicos y sistemas normativos*. En: *Foro Jurídico*. Número 1. Lima: Foro Académico, 2002. pp. 153 y 154.

(3) Artículo V, inciso 1 del Título Preliminar de la Ley 27444.

(4) LAPORTA, Francisco. *Sobre el concepto de derechos humanos*. En: *Doxa*. Número 4. Alicante: Universidad de Alicante, 1987, pp. 36 y siguientes.

(5) MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 2008, pp. 58-59.

Christian Guzmán Napurí

3. Los principios establecidos en la ley de procedimiento administrativo general

En este orden de ideas, los principios establecidos en la Ley y que sustentan el Derecho Administrativo en general y el procedimiento administrativo en particular, son los siguientes⁽⁶⁾:

- a) Principio de legalidad
- b) Principio de debido proceso
- c) Principio de impulso de oficio
- d) Principio de razonabilidad
- e) Principio de imparcialidad
- f) Principio de informalismo
- g) Principio de presunción de veracidad
- h) Principio de conducta procedimental
- i) Principio de celeridad
- j) Principio de eficacia
- k) Principio de verdad material
- l) Principio de participación
- m) Principio de simplicidad
- n) Principio de uniformidad
- o) Principio de predictibilidad
- p) Principio de privilegio de controles posteriores

3.1. Carácter no taxativo de la enumeración de principios contenidos en la Ley

La relación de principios señalados por la Ley no tiene carácter taxativo, sino tan solo enumerativo⁽⁷⁾. Ello configura lo que se conoce en doctrina como una cláusula de principios implícitos, pues también se considerarían incluidos otros principios propios del Derecho Administrativo –muchos de los cuales se encuentran diseminados en el texto de la Ley del Procedimiento Administrativo General-, como los que se encuentran incluidos en la norma constitucional o que se deducen de la existencia de derechos fundamentales, así como los principios generales del derecho que resulten aplicables.

Esta previsión, además, permite atenuar el efecto limitativo que genera la enumeración de una lista de principios en cualquier ordenamiento jurídico, permitiendo incluso la aparición de principios establecidos por la jurisprudencia, en especial la proveniente del Tribunal Constitucional.

4. El principio de legalidad

El principio de Legalidad es sin lugar a dudas el principio más importante del derecho administrativo puesto que establece que las autoridades administrativas -y en general todas las autoridades que componen el Estado- deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y el derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas dichas facultades⁽⁸⁾.

Esto implica, en primer lugar, que la Administración se sujeta especialmente a la Ley, entendida como norma jurídica emitida por quienes representan a la sociedad en su conjunto, vale decir, el Parlamento. Lo que ocurre es que en el Estado de Derecho se ubica a la Administración como esencialmente ejecutiva, encontrando en la Ley su fundamento y el límite de su acción⁽⁹⁾. Es una Administración sometida al derecho, aunque la misma está habilitada para dictar reglas generales -reglamentos fundamentalmente-, éstas están subordinadas a la ley.

En segundo lugar, la Administración Pública, a diferencia de los particulares, no goza de la llamada libertad negativa (nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido

(6) Artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444.

(7) Artículo IV, inciso 2 in fine del Título Preliminar de la Ley 27444.

(8) Artículo IV, inciso 1, literal 1.1 del Título Preliminar de la Ley 27444.

(9) Sobre el particular es pertinente ver: BELADIEZ ROJO, Margarita. *La vinculación de la Administración al derecho*. En: Revista de Administración Pública 153. Madrid: Centros de Estudios Constitucionales, 2000.

a hacer lo que esta no prohíbe) o principio de no coacción, dado que solo puede hacer aquello para lo cual está facultada en forma expresa⁽¹⁰⁾. La discrecionalidad, como resultado, va reduciendo su existencia a límites casi virtuales, lo cual es consistente con la moderna teoría administrativa, e incluso, con reiterada jurisprudencia, en especial la emitida por el Tribunal Constitucional.

Asimismo, la Administración Pública, al emitir actos administrativos—que por definición, generan efectos específicos, aplicables a un conjunto definido de administrados— debe adecuarse a las normas reglamentarias de carácter general⁽¹¹⁾. Estas últimas evidentemente deben de complementar debidamente la norma legal que les da sustento, cumpliendo con reglamentarla de manera adecuada, en el caso de los llamados reglamentos ejecutivos. En el caso de los reglamentos autónomos, la Administración debe respetar las normas legales en general y en especial aquella que le otorga potestad reglamentaria a la entidad.

4.1. Origen del principio de legalidad

El sometimiento del Estado en general y de la Administración Pública en particular a la Ley tiene su origen en la doctrina de John Locke. Expresa este autor - a quien se le reconoce casi unánimemente como padre del liberalismo político - que si el Estado ha nacido para proteger los derechos naturales, que no desaparecen con el contrato social establecido por Hobbes, carece de sentido racional que desaparezcan por la instauración de un Estado absolutista, cuando el contrato social persigue el fin de proteger, amparar y hacerlos sobrevivir. La monarquía absoluta es entonces incompatible con la sociedad civil⁽¹²⁾. Lo que hay que hacer es limitar el poder absoluto y ello se logra distribuyendo las funciones estatales.

En contraposición con Hobbes, Locke considera al soberano como parte integrante del Pacto Social, por lo cual dicho soberano se encuentra también sometido a la norma legal. Hobbes emplea el contrato social más bien para justificar la obediencia al soberano y la asunción de éste del poder absoluto sobre sus súbditos⁽¹³⁾. Y es que, para Hobbes, la libertad del soberano, está sobre los individuos y por sobre las mismas leyes que rigen a los individuos. Cada individuo renuncia a su libertad buscando la seguridad que le otorga el Estado soberano⁽¹⁴⁾.

El sometimiento del Monarca a la Ley genera entonces que el pretender que éste elabore también la misma, implicaría una grave incongruencia, pues estaría sometido a sus propios designios, sin que exista control aparente alguno. Si el Príncipe absoluto reúne en sí mismo el poder legislativo y el poder ejecutivo, señala Locke, no existiría Juez ni manera de apelar a nadie para decidir en forma justa una reparación o compensación si es que el Príncipe generase un daño o atropello⁽¹⁵⁾.

De la misma manera, señala Locke, “tampoco es conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene la tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas”⁽¹⁶⁾. Es evidente, a partir de este

(10) OCHOA CARDICH, César. *Los Principios Generales del Procedimiento Administrativo*. En: Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general. Ley 27444. Lima: ARA, 2003, p. 53.

(11) COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 1993, p. 31.

(12) LOCKE, John. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Barcelona: Orbis, 1983, p. 90.

(13) HOBBS, Thomas. *Leviatán*. Madrid: Sarpe, 1984, pp. 181 y siguientes.

(14) La idea de que los derechos de los particulares se transfieren no a un tercero, sino a la colectividad en su conjunto no surge de las ideas de Locke, sino más bien de las de Spinoza; quien señalaba que «se puede formar una sociedad y lograr que todo pacto sea siempre observado con máxima fidelidad sin que ello contradiga al derecho natural, a condición de que cada uno transfiera a la sociedad todo el derecho que él posee, de suerte que ella sola mantenga el supremo derecho de la naturaleza a todo, es decir, la potestad suprema, a la que todo el mundo tiene que obedecer, ya por propia iniciativa, ya por miedo al máximo suplicio». SPINOZA, Baruch. *Tratado Teológico Político*. Madrid: Alianza, 1986, p. 338.

(15) LOCKE, John. *Op. cit.*, p. 91.

(16) LOCKE, John. *Op. cit.*, p. 143.

Christian Guzmán Napurí

razonamiento, que el principio de legalidad es uno de los elementos que conforman el Estado de Derecho, pues sirve de efectiva limitación al Poder Estatal en beneficio de los derechos de los individuos⁽¹⁷⁾.

4.2. Reserva de Ley

La Constitución, así como algunas normas legales, establecen ciertas materias cuya regulación se encuentra reservada a la ley en sentido formal, es decir, aquella emanada del Congreso⁽¹⁸⁾. En primer lugar, la limitación y restricción de derechos fundamentales solo puede determinarse a través de ley expresa, emanada del Congreso⁽¹⁹⁾. En general, la regulación de los mismos se encuentra destinada a la ley. Clara muestra de ello es la expropiación, que únicamente puede ser establecida por ley expresa, de conformidad con lo establecido por el artículo 70 de la norma constitucional.

Por otro lado, solo mediante ley expresa el Estado puede desempeñar actividad empresarial, al amparo del segundo párrafo del artículo 60 de la Constitución y en aplicación del denominado principio de subsidiaridad. Una situación curiosa es la contenida en el artículo 4 del Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada⁽²⁰⁾, el mismo que establece la llamada *publicatio*, por la cual únicamente a través de una ley expresa puede configurarse una actividad económica como un servicio público. Y es una situación curiosa porque tenemos un Decreto Legislativo estableciendo una

reserva legal, lo cual no resulta común en el derecho administrativo.

Asimismo, la competencia administrativa tiene su fuente en la Constitución y en la Ley⁽²¹⁾, y es reglamentada por las normas administrativas que son derivadas por ellas. Ello implica, de manera directa, que no podría crearse competencias a través de normas reglamentarias⁽²²⁾, a diferencia de cierto sector de la legislación y doctrinas comparadas que señala que mediante reglamento podría ser posible establecer competencias⁽²³⁾. Como resultado, las potestades administrativas, como la reglamentaria o la sancionadora son establecidas necesariamente por la Ley.

Finalmente, las leyes orgánicas únicamente pueden ser emitidas por el Parlamento, dada su particular naturaleza y su aplicación a regular la estructura del Estado y ciertas materias establecidas por la Constitución, como son los procesos constitucionales⁽²⁴⁾. En algunos casos, sin embargo, el Estado ha regulado entidades públicas establecidas en la Constitución a través de leyes comunes, e incluso, a través de decretos legislativos.

(17) ENTRENA CUESTA, Rafael. *Notas sobre el concepto y clases de Estado de derecho*. En: Revista de Administración Pública N.º 33. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1960, p. 36.

(18) COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Op. cit.*, p. 76.

(19) CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo I*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997, p. 135.

(20) Decreto Legislativo 757:

“Artículo 4.- La libre competencia implica que los precios en la economía resultan de la oferta y la demanda, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y las Leyes.

Los únicos precios que pueden fijarse administrativamente son las tarifas de los servicios públicos, conforme a lo que se disponga expresamente por Ley del Congreso de la República”.

(21) BREWER-CARIAS, Allan R. *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*. Caracas: Editorial jurídica venezolana, 1994, p. 62.

(22) Artículo 61º, numeral 61.1 de la Ley 27444

(23) DROMI, José Roberto. *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Ciudad argentina, 2000, p. 311.

(24) Constitución Política del Perú de 1993:

“Artículo 106.- Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución. Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso”.

5. El debido procedimiento administrativo

El principio del debido procedimiento señala que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al denominado debido proceso adjetivo o procesal, el mismo que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. De otro lado, y dada la autonomía del derecho administrativo procesal, la regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable al principio de debido procedimiento sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo y de manera supletoria⁽²⁵⁾.

El principio que venimos describiendo, es tributario a su vez de uno más amplio y complejo, que es el del debido proceso en sede administrativa. Dicho principio constituye un derecho fundamental conforme lo establecido por reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional y constaría por lo menos de los siguientes elementos⁽²⁶⁾:

- a) Derecho a ser oído: Antes y después del acto administrativo. La Administración no puede decidir sin escuchar a la parte interesada o sin darle la posibilidad de expresarse sobre el mérito de la decisión. Este derecho se manifiesta, por ejemplo, en el derecho a pedir vista de las actuaciones, es decir, poder observar el estado del procedimiento en cualquier momento.
- b) Derecho a ofrecer y producir pruebas: La prueba constituye la actividad material dirigida a determinar la veracidad de los hechos respecto la cuestión planteada por la autoridad administrativa o por el administrado. Los particulares tienen derecho a ofrecer y producir las pruebas que consideren pertinentes, las cuales se sumarán a las producidas y obtenidas de oficio. La Administración no puede negarse a hacer efectiva la prueba ofrecida por el particular, salvo en casos excepcionales y cuando la prueba sea claramente

irrazonable, debiendo fundamentar su rechazo.

- c) Derecho a una decisión fundada: Este derecho se relaciona con el requisito esencial de motivación del acto administrativo, es decir que la decisión administrativa debe expresar los fundamentos que llevan a la emisión del acto. Caso contrario, resultaría muy complicado que el administrado pueda defenderse de lo resuelto por la administración si ello le perjudicase. Es por ello que la falta de motivación acarrea la nulidad del acto administrativo.
- d) Derecho al plazo razonable: Los administrados tienen derecho a que el procedimiento sea resuelto en un plazo que permita una defensa adecuada a sus intereses. La plasmación del derecho al plazo razonable se encuentra, entre otras instituciones, en el silencio administrativo y en la institución de la queja administrativa; y tiene una estrecha relación con el principio de celeridad, al cual aludiremos más adelante.

5.1. El debido proceso en sede administrativa

En un primer término, es necesario tener clara la complejidad de la institución jurídica que venimos describiendo. Lo que ocurre es que el debido proceso es, al mismo tiempo, un principio constitucionalmente consagrado, una garantía de la Administración de Justicia y, sobretodo, un derecho constitucional⁽²⁷⁾, sometidos a una importante protección por parte del ordenamiento.

(25) Artículo IV, inciso 1, literal 1.2 del Título Preliminar de la Ley 27444.

(26) MORON URBINA, Juan Carlos – Op. cit., p. 66 y 67.

(27) Constitución de 1993:

“Artículo 139.-Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación (...).”

Christian Guzmán Napurí

Definimos debido proceso como el conjunto de garantías indispensables para que un proceso pueda ser considerado justo. Ahora bien, el debido proceso, como derecho constitucional, es un derecho complejo, definiéndose como tal aquel derecho cuyo contenido se encuentra conformado a su vez por otros derechos, de naturaleza y estructura más sencilla. En este orden de ideas, el debido proceso contiene en su seno derechos tan importantes como el derecho al juez o autoridad natural, el derecho de defensa o la motivación de las resoluciones emitidas por la entidad respectiva.

Por otro lado, la doctrina y la jurisprudencia, peruana y comparada, reconocen dos modalidades de debido proceso, el adjetivo y el material. En primer término, el debido proceso adjetivo o procesal implica el cumplimiento de las normas que regulan el proceso o procedimiento, las mismas que se encuentran en la Constitución y que son desarrolladas en las normas procesales pertinentes.

Asimismo, el debido proceso material o sustantivo implica la emisión de una sentencia o resolución ajustada a derecho, es decir, como resultado de la realización de un proceso justo. Ello implica que se cumplan con criterios mínimos de razonabilidad, de proporcionalidad, de equidad, que permitan vincular el debido proceso, no solo con el cumplimiento de requisitos formales, sino además con la satisfacción de la justicia como valor⁽²⁸⁾ necesario para obtener la resolución de los conflictos y la paz social.

Ahora bien, la doctrina y la jurisprudencia del país y de parte del resto del Mundo están considerando al derecho al debido proceso como un derecho que no solo es aplicable a los órganos jurisdiccionales, sino también a los entes administrativos, e inclusive, a las entidades privadas de naturaleza corporativa.

Semejante ampliación tiene su origen en el concepto original del due process of law de la doctrina norteamericana el mismo que se encuentra contenido en la V Enmienda a la Constitución Norteamericana⁽²⁹⁾. A su vez, dicho principio tiene su origen en la Carta Magna Inglesa, a través de la frase "by the law of the land" (según la ley del lugar) y se plasma finalmente en la Ley de 1344 que se aprueba para controlar la actuación del Rey⁽³⁰⁾.

Dicho concepto no hace distinciones respecto a la naturaleza del proceso al cual resulta aplicable el precepto acotado, razón por la cual el concepto puede aplicarse sin mayores dificultades a procesos judiciales, administrativos, e inclusive, a procesos que se dan en entidades privadas de naturaleza corporativa⁽³¹⁾, como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia.

5.2. El contenido y justificación del derecho al debido proceso en sede administrativa

Ahora bien, este derecho al debido proceso en sede administrativa tiene un contenido que no está enfocado a todos los componentes de los que se le reconocen al debido proceso en sede judicial. En primer lugar, en el ámbito de la Administración Pública no cabe hablar de cosa juzgada, sino tan solo de cosa decidida. Las resoluciones administrativas que agotan la vía administrativa son susceptibles de ser impugnadas en la vía judicial a través del proceso contencioso administrativo⁽³²⁾,

(28) Sobre el particular: BUSTAMANTE, Reynaldo. *El Derecho a una decisión justa como elemento esencial de un Proceso Justo*. En: Derecho & Sociedad, N.º 15. Lima: 2000, pp. 39 y siguientes.

(29) "(...) Ni podrá obligársele a nadie a testificar contra sí mismo en una causa penal; ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni tampoco podrá tomarse la propiedad privada para uso público sin una justa compensación".

(30) Sobre el particular: CARBONELL, Eloisa. *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América*. Madrid: Marcial Pons, 1996, pp. 95 y 96.

(31) ESPINOSA SALDAÑA, Eloy. *Debido Proceso en Procedimientos Administrativos, su viabilidad y las Experiencias Peruana y Mundial sobre el Particular*. En: Revista Jurídica del Perú N.º 18. Trujillo: Normas Legales, 2001, p. 2.

(32) Constitución Política del Perú de 1993:

"Artículo 148.- Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa".

por lo cual no gozan de la inmutabilidad de las resoluciones judiciales⁽³³⁾.

Sin embargo, el artículo 142 de la Constitución aparentemente reconoce la existencia de dos tipos de resoluciones administrativas que no son impugnables: Las emitidas por el Jurado Nacional de elecciones en materia electoral y las emitidas por el Consejo Nacional de la Magistratura en materia de destitución de magistrados. Sobre ello es preciso efectuar dos aclaraciones. La primera, que las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral son decisiones jurisdiccionales, no administrativas, razón por la cual no cabe contra las mismas el proceso contencioso administrativo pero si el proceso de amparo, por las mismas razones por las que cabe dicho proceso constitucional contra resoluciones emanadas de un proceso judicial que no es regular.

La segunda, que las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura no tienen porque poseer la calidad que la norma constitucional les atribuye, puesto que admitir ello implicaría permitir el uso arbitrario del poder, que no es admisible en un Estado de Derecho. Sobre ello se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, estableciendo que es posible revisar dichas decisiones cuando las mismas vulneran derechos fundamentales, generando en buena cuenta lo que doctrina denomina una mutación constitucional.

Asimismo, no cabe necesariamente adoptar como elemento inherente al debido proceso en sede administrativa la garantía de la instancia plural, dado que no toda autoridad administrativa que se pronuncia en un procedimiento posee una instancia superior. Esto ocurre en muchos procedimientos administrativos, pero también en procedimientos institucionales en los cuales quien resuelve es la máxima autoridad administrativa. Claro, siempre es posible el recurso de reconsideración, el cual además es opcional, pero es resuelto por la misma autoridad que emite el acto impugnado.

Finalmente, por regla general, las entidades administrativas carecen de la facultad de inaplicar una norma legal a un caso

concreto, facultad que si posee la judicatura, denominada control difuso y que está contenida en el artículo 138 de la Constitución. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en un discutible precedente⁽³⁴⁾, le ha otorgado dicha facultad a los tribunales administrativos y demás órganos colegiados que tramiten procedimientos trilaterales, vale decir, que efectúen actividad cuasijurisdiccional.

Ahora bien, el debido proceso en sede administrativa posee ciertos elementos diferenciales respecto al debido proceso en sede judicial. En primer lugar, la posibilidad de impugnar judicialmente la resolución emitida por la autoridad administrativa, posibilidad a la cual hemos hecho referencia líneas arriba. Asimismo, es preciso tomar en cuenta la naturaleza reglada del accionar administrativo, la misma que genera un marco de acción más limitado respecto de la entidad que el que poseen en general los órganos jurisdiccionales.

Existen, evidentemente, elementos comunes a ambos ámbitos de aplicación del derecho al debido proceso, sea el jurisdiccional o el administrativo. La doctrina y la jurisprudencia incluyen el derecho de defensa, el derecho a la presentación de pruebas, el derecho a que la entidad ante la cual se sustancia el proceso emplee necesariamente el procedimiento preestablecido por la ley, la motivación de la resolución emitida, el derecho a un plazo razonable para la emisión de la resolución respectiva⁽³⁵⁾, entre otros.

5.3. Los Derechos Constitucionales Implícitos como sustento del debido proceso en sede administrativa

Es necesario precisar en primer lugar que la Jurisprudencia Peruana, en materia de

(33) No obstante, la cosa juzgada no es absolutamente inmutable. En circunstancias muy especiales cabe la revisión de un proceso judicial, en particular mediante el empleo de dos mecanismos: La nulidad de cosa juzgada fraudulenta y el amparo contra resoluciones judiciales que no hayan emanado de un procedimiento regular".

(34) Sentencia 3741-2004-AA/TC y su respectiva Aclaración.

(35) ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy. *Op. cit.*, p. 6.

Christian Guzmán Napurí

acciones de garantía, configura uno de los casos poco comunes en los cuales las decisiones jurisdiccionales resultan ser vinculantes para los demás órganos del Poder Judicial. En este orden de ideas, la Jurisprudencia Peruana estaría considerando, con cierta regularidad, que ciertos principios resultan equiparables a los derechos fundamentales, razón por la cual su violación permitiría la procedencia de una acción de amparo. Amparándose en la violación del citado principio, puede considerarse que existe la afectación a un derecho constitucional y declararse fundado el amparo que se sustente en dicho supuesto.

Ahora bien, a fin de justificar la existencia de un derecho al debido proceso en sede distinta a la jurisdiccional, resulta de aplicación la llamada cláusula de los derechos implícitos, contenida en el artículo tercero de la norma constitucional⁽³⁶⁾, que configura, en el caso peruano, lo que doctrina llama derechos fundamentales implícitos o no enumerados. Estos se definen como aquellos derechos fundamentales que no se encuentran enunciados explícitamente en la Constitución, pero que se deducen de ciertas características de la organización política del país esbozadas por la propia Carta Magna. Estas características tienen que ver con la dignidad del hombre reconocida por el texto constitucional, con la forma republicana de gobierno, con los valores democráticos, con la soberanía y con consideraciones análogas.

El principio antes indicado no resulta ser ninguna novedad, puesto que proviene del constitucionalismo norteamericano. La IX Enmienda a la Constitución Norteamericana señala claramente que los derechos enumerados en la norma no eliminan otros que fueran reconocidos al pueblo⁽³⁷⁾. Esta norma tiene a su vez su origen en la concepción iusnaturalista de que los derechos constitucionales son anteriores y superiores al Estado.

Ahora bien, este precepto no debe emplearse para reconocer derechos de configuración eminentemente legal o que no se derivan automáticamente del concepto de dignidad de la persona⁽³⁸⁾, siendo necesario entonces sustentar el reconocimiento de un derecho fundamental específico en determinadas consideraciones susceptibles de verificarse. Así, es posible sustentar el derecho al debido proceso en procedimientos administrativos a través de dos razonamientos: Uno, de naturaleza valorativa, a partir de la propia naturaleza de los derechos fundamentales. Otro, a partir de una lógica funcional.

En primer término, el debido proceso en sede jurisdiccional se encuentra debidamente consagrado en nuestra carta fundamental como resultado de la aplicación de los principios propios de la tramitación de procedimientos en los cuales se va a decidir respecto a derechos e intereses de los individuos. Si se va a resolver un conflicto o controversia, es necesario que existan principios mínimos que permitan llevar a cabo dicha función apropiadamente. Si trasladamos este razonamiento a la Administración Pública, queda claro que la misma, al realizar un procedimiento administrativo, resuelve un conflicto o petición. Los principios mínimos que se requieren para ello conforman los conceptos de debido proceso a los que nos estamos refiriendo. Ello, máxime si como hemos indicado líneas arriba el concepto original del *due process of law* no distingue el proceso al cual resulta aplicable en cada caso concreto.

(36) Constitución Política del Perú de 1993:

“Artículo 3.- La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”.

(37) De la Constitución Norteamericana:
Enmienda IX

“La enumeración de ciertos derechos en la Constitución no deberá interpretarse como la negación o el menosprecio de otros derechos retenidos por el pueblo.”

(38) CARPIO MARCOS, Edgar. *Los derechos no enumerados*. En: GUTIERREZ, Walter (dir.) – La Constitución Comentada. Lima: Gaceta Jurídica, 2005, pp. 324 y 325.

Por otro lado, el debido proceso en sede administrativa puede justificarse mediante una lógica funcional. La falta de reconocimiento del citado derecho abre las puertas a la arbitrariedad en el ejercicio de las facultades inherentes a la Administración Pública y la posibilidad que en dicho ejercicio se vulneren derechos de los particulares, sin que haya un plausible control para ello⁽³⁹⁾. El concepto de equilibrio entre intereses particulares y el interés general que hemos referido líneas arriba queda por completo desvirtuado.

En sentencias relativamente recientes, el Tribunal ha estado haciendo referencia, por lo menos en forma limitada, al artículo 3 de la Constitución Peruana de 1993 para justificar el derecho fundamental al debido proceso en sede administrativa. En consecuencia, hoy en día existe una utilización más explícita de dicho precepto constitucional para justificar la ampliación de la aplicación del derecho al debido proceso en los procedimientos administrativos. No obstante ello, el Tribunal Constitucional ha empleado de manera reiterada el principio del debido proceso en sede administrativa incluso antes de su consagración legal⁽⁴⁰⁾.

5.4. El componente sustantivo

Es evidente además que existe definitivamente un componente sustantivo en el debido proceso en sede administrativa. En sede administrativa es necesario también que se emita una resolución justa. Cuando hacemos referencia a una resolución justa en particular queremos decir que esta decisión no podrá ser arbitraria. Ello implica, en consecuencia, que la citada decisión se sustente en una aplicación de la norma jurídica vigente a los supuestos de hecho del caso concreto⁽⁴¹⁾.

Lo señalado en el párrafo precedente significa además que el acto administrativo se emite, no en uso de facultades discrecionales, sino en uso de facultades regladas y predeterminadas de la Administración Pública. Ello se encuentra corroborado inclusive por la propia jurisprudencia peruana, que ha señalado claramente que una decisión administrativa no puede responder a criterios absolutamente discrecionales, pues debe ponderarse contextos y situaciones al emitirse el acto resolutivo.

Ahora bien, cuando nos referimos a actividad discrecional describimos aquella que no depende de normas legislativas concretas y preexistentes que la regulen. Las facultades discrecionales le permiten al órgano administrativo cierta libertad para elegir entre uno u otro curso de acción, o para hacer una cosa de una u otra forma⁽⁴²⁾. La necesidad de permitirle a la Administración Pública cierta actividad discrecional deriva, en principio, de la circunstancia de que es imposible para el legislador tener una visión exacta de los elementos concretos que, al menos en parte y en ciertos casos, condicionan la oportunidad de la decisión administrativa.

Sin embargo, el primer cuestionamiento a la existencia de dichas facultades, es que, por definición, las mismas se encontrarían libres de todo control, en especial, judicial. La razón de ser del principio de legalidad reside precisamente en el control de la arbitrariedad estatal. El reconocimiento del debido proceso sustantivo en sede administrativa permite conjurar en forma más eficiente el riesgo de un comportamiento de la Administración que puede resultar formalmente ajustado a derecho –con lo cual podríamos encontrarnos ante el cumplimiento de preceptos propios del debido proceso formal– pero que en realidad vulnera derechos fundamentales, que poseen una posición preferente respecto a intereses, principio o metas que no sean derechos constitucionalmente consagrados, tengan naturaleza individual o colectiva.

Por otro lado, al obedecer el acto discrecional a una decisión que no se encuentra regulada expresamente por la norma legal, la judicatura carecería de parámetros para determinar si

(39) GUZMAN NAPURI, Christian. *El debido proceso en sede administrativa en la jurisprudencia y la doctrina peruana. ¿Hoy en día todavía puede discutirse la pertinencia del mismo?*. En: *Ius et Veritas*, N.º 22. Lima: PUCP, 2001, p. 344.

(40) OCHOA CARDICH, César. *Op. cit.*, pp. 68-75.

(41) BUSTAMANTE, Reynaldo. *Op. cit.*, p. 42.

(42) GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, p. 444.

Christian Guzmán Napurí

la decisión de la administración resulta ser justa o no. La existencia del debido proceso sustantivo en sede administrativa –que se encuentra reconocido por la doctrina y jurisprudencia peruana, como ya lo hemos indicado– permite a la judicatura tener parámetros más o menos objetivos para evaluar el comportamiento de la administración pública.

6. El principio de impulso de oficio

El principio de impulso de oficio – o de oficialidad, según parte de la doctrina - implica que las autoridades administrativas deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias⁽⁴³⁾. La continuidad del procedimiento no depende del administrado, sino de la autoridad administrativa.

Dicho principio, que es congruente con la doctrina y el derecho comparado⁽⁴⁴⁾, tiene su origen en el carácter inquisitorial o inquisitivo del procedimiento administrativo que a su vez se origina en la concepción de interés general que anima a la Administración Pública⁽⁴⁵⁾. La satisfacción de dicho interés se da de manera directa a través de la tramitación del procedimiento⁽⁴⁶⁾, sea cual sea la naturaleza del mismo, y que siempre es dirigido por la autoridad administrativa.

La norma señala que la autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación así como superar cualquier obstáculo que se oponga a la regular tramitación del procedimiento. Además, deberá determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal, de manera similar a lo que ocurre en sede judicial; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida⁽⁴⁷⁾.

6.1. Contenido del principio de impulso de oficio

En consecuencia, la autoridad administrativa a quien toca decidir sobre el trámite del recurso puede y debe adoptar las medidas que sean necesarias para la adecuada impulsión del procedimiento, y para la averiguación de los hechos reales, sin necesidad de acción directa de los particulares más allá de la presentación de la solicitud inicial y el cumplimiento de las obligaciones propias del procedimiento. La Administración debe llegar a la resolución final sin necesidad del impulso de ninguno de los particulares involucrados en el procedimiento⁽⁴⁸⁾.

La autoridad administrativa debe también decidir la apertura a prueba del expediente en los casos en que ello sea oportuno y ordenar la actuación de las pruebas que considere pertinentes⁽⁴⁹⁾. Por iguales razones deberá pedir los informes y dictámenes que sean convenientes para la resolución del caso. En general, los actos de instrucción dentro del procedimiento administrativo deben realizarse de oficio. Finalmente, deberá remover los obstáculos que impidan una tramitación debida del procedimiento.

Asimismo, el impulso de oficio es un componente esencial del debido proceso en sede administrativa, al permitir la tramitación adecuada y eficiente de los procedimientos, en beneficio de los administrados. Además, permite generar celeridad en la tramitación

(43) Artículo IV, inciso 1, literal 1.3 del Título Preliminar de la Ley 27444.

(44) SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2000, p. 81.

(45) PAREJO ALFONSO, Luciano y otros. *Manual de derecho administrativo*. Barcelona: Ariel, 1998, Parte General, pp. 562 y 563.

(46) MORON URBINA, Juan Carlos. *Op. cit.*, p. 69.

(47) Artículo 145° de la Ley N.° 27444.

(48) GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Op. cit.*, p. 463.

(49) COMADIRA, Julio R. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1996, p. 129.

de los procedimientos, formando parte de la necesaria racionalización de la Administración Pública.

Finalmente es preciso tener en cuenta que existen ciertas actuaciones que dependen de la acción directa del administrado –como podrían ser los supuestos de abandono del procedimiento– y, a su vez, ciertas situaciones en las cuales la Administración no puede actuar de oficio, en especial si la iniciación del procedimiento opera por interés únicamente del administrado en el caso de los procedimientos iniciados a pedido de parte.

7. El principio de razonabilidad

El principio de razonabilidad implica que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando crean obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados – es decir, respecto a los denominados actos de gravamen -, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido⁽⁵⁰⁾.

La razonabilidad, en sentido estricto, implica que los fines perseguidos por la limitación a los intereses de los administrados sean válidos y legítimos en un Estado de Derecho. Si los

fines de dichos actos de gravamen tienen por finalidad justificar un comportamiento arbitrario, autoritario o discriminatorio por parte de la Administración Pública es evidente que la misma viola el principio de preferencia por los derechos fundamentales y deviene en inconstitucional.

7.1. El principio de proporcionalidad

Ahora bien, el principio de razonabilidad tal como está definido por la Ley 27444 implica en su contenido al principio de proporcionalidad, que a su vez está conformado por tres criterios, idoneidad, necesidad y ponderación. En primer lugar, es necesario que la afectación a los intereses del administrado se encuentre dirigida al fin perseguido por la medida. Se requiere en segundo lugar que, ante varias posibilidades de limitación, la Administración Pública escoja aquella que sea menos gravosa respecto del derecho fundamental a limitar⁽⁵¹⁾. Es necesario, finalmente, que el grado de afectación al derecho se encuentre acorde con el nivel de obtención de la finalidad perseguida con la limitación⁽⁵²⁾; concepción esta última que es enteramente consistente con el sustento racional del principio de preferencia por los

(50) Artículo IV, inciso 1, literal 1.4 del Título Preliminar de la Ley 27444.

(51) MENDOZA ESCALANTE, Mijail. *Intensidad de la intervención o afectación de derechos fundamentales y principio de proporcionalidad*. En: Revista Jurídica, Tomo 80. Lima: Gaceta Jurídica, 2007, p. 17

(52) Expediente N.º 2235-2004-AA/TC, Sentencia de fecha 18 de febrero de 2005:

“(…) Por su parte, el principio de proporcionalidad exige, a su vez, que la medida limitativa satisfaga los subcriterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. El principio de idoneidad comporta que toda injerencia en los derechos fundamentales debe ser idónea para fomentar un objetivo constitucionalmente legítimo, es decir, que exista una relación de medio a fin entre la medida limitativa y el objetivo constitucionalmente legítimo que se persigue alcanzar con aquél.

A su vez, en el Fund. Jur. N.º 109 de la STC N.º 0050-2004-AI/TC, este Tribunal afirmó que el principio de necesidad impone al legislador adoptar, entre las diversas alternativas existentes para alcanzar el fin perseguido, aquella que resulte menos gravosa para el derecho que se limita. Como tal, presupone la existencia de una diversidad de alternativas, todas aptas para conseguir el mismo fin, debiendo ser la escogida por el legislador aquella que genera menos aflicción sobre el derecho fundamental (…).”

Asimismo, en la misma Sentencia 0050-2004-AI/TC, este Tribunal destacó que “(…) de acuerdo con el principio de proporcionalidad, strictu sensu, para que una injerencia en los derechos fundamentales sea legítima, el grado de realización del objetivo de ésta debe ser, por lo menos, equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental, comparándose dos intensidades o grados: el de la realización del fin de la medida examinada y el de la afectación del derecho fundamental (Fund. Jur. N.º 109)”.

Christian Guzmán Napurí

derechos fundamentales, puesto que permite que el juzgador -que es el que define cuando nos encontramos ante una limitación válida- realice un análisis en términos de costo beneficio para verificar la referida proporcionalidad.

Lo que ocurre es que el principio de proporcionalidad debe cumplir con el principio del Óptimo de Pareto. Wilfredo Pareto, economista italiano, ha definido la generación de una mejora en el bienestar social, y en consecuencia la obtención de eficiencia, como una situación que se origina si no se reduce el bienestar individual y por lo menos mejora un individuo, con relación a la situación inicial, mejorando la sociedad en su conjunto⁽⁵³⁾. La eficiencia de Pareto recusa entonces el utilitarismo social, que permite la obtención de bienestar social mediando el sacrificio de determinados sujetos. La restricción del derecho fundamental por parte de la Administración Pública debe generar un bienestar mayor a la sociedad en su conjunto, sin perjudicar a ninguno de los individuos.

7.2. La importancia de estos principios

Este principio es en realidad un importante componente del derecho al debido proceso en sede administrativa, al nivel de lo que se denomina debido proceso sustantivo, como ya lo hemos indicado anteriormente. Este implica que las resoluciones que se emitan deben seguir criterios mínimos de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de que la resolución que se emita sea intrínsecamente justa. Reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano ha establecido la aplicación de este principio al ámbito del procedimiento administrativo aun antes de haberse incorporado en la Ley de Procedimiento Administrativo General.

A su vez, el principio de razonabilidad en sentido estricto y el principio de proporcionalidad implican una restricción adicional a la discrecionalidad atribuible a la Administración Pública y evita, en consecuencia, la posibilidad de emisión de resoluciones arbitrarias o injustas, que puedan vulnerar derechos fundamentales del administrado. Esto se hace evidente en los procedimientos administrativos sancionadores,

en los cuales la autoridad administrativa goza de cierto margen de acción para poder determinar la sanción a aplicar ante una infracción determinada, margen que no debe implicar su uso indebido por las entidades administrativas.

8. El principio de imparcialidad

El principio de imparcialidad es un resultado directo de la aplicación en sede administrativa del mandato de igualdad material o de no discriminación, contenido en la Norma Constitucional⁽⁵⁴⁾. Dicho mandato establece que únicamente puede establecerse diferencias entre las personas derivadas de criterios objetivos y motivos razonables. Evidentemente, la Administración solo puede establecer tratamientos desiguales en circunstancias objetivamente diferentes.

Dicho principio es también un evidente componente del derecho al debido proceso en sede administrativa; y cuando es aplicado al procedimiento administrativo, establece 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⁽⁵⁵⁾.

La Administración Pública, no obstante ser juez y parte en la mayoría de los casos, actúa objetivamente, resolviendo a favor del administrado cuando ello es procedente. Aun cuando la Administración es supuesta representante del interés general, ello no

(53) KAFKA, Folke. *Teoría Económica*. Lima: Universidad del Pacífico, 1994, pp. 730 y 731.

(54) Constitución Política del Perú 1993:

“Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole(...).”

(55) Artículo IV, inciso 1, literal 1.5 del Título Preliminar de la Ley 27444.

la autoriza a tener preponderancia procesal respecto del administrado. Este principio origina evidentes tensiones, las mismas que tienen diversa intensidad dependiendo del procedimiento del cual se trate⁽⁵⁶⁾. Sin embargo, la aplicación del principio de imparcialidad debe ser la misma en cualquier procedimiento, sea este de oficio o a pedido de parte, sea general o especial.

Asimismo, la Administración Pública otorga el mismo tratamiento a todos los administrados, sin favorecer a alguno de ellos por encima de los otros, en particular si todos o algunos de ellos tienen intereses contrapuestos en el procedimiento administrativo. Esto se hace evidente en el ámbito de los procedimientos en los cuales la Administración realiza actividades de heterocomposición, y en particular, en el procedimiento trilateral, en el cual la imparcialidad de la Administración se enmarca en obtener, a través de la determinación de la verdad material, cual es el administrado que tiene la razón en la controversia suscitada, sin desconocer evidentemente el interés general.

8.1. Importancia del principio de imparcialidad

Además, es preciso señalar que el principio que venimos describiendo permite a su vez reducir la cantidad de pretensiones administrativas que llegan al ámbito jurisdiccional, al obligar a la Administración a emitir sus decisiones motivándolas sobre bases objetivas, respetando los derechos de los administrados que son parte del procedimiento. El principio de imparcialidad se convierte entonces en un principio de eficiencia en el funcionamiento de los entes administrativos.

Finalmente, el principio de imparcialidad es aplicable de manera directa también al funcionario público individualmente considerado, puesto que éste no puede contraponer su interés personal al de los administrados ni al interés general. Como lo hemos señalado líneas arriba, el funcionario o servidor público sigue siendo un ser racional, que busca maximizar los beneficios de su cargo. Esta dimensión del principio de imparcialidad justifica instituciones como la abstención y su

correlato – discutible en el derecho peruano pero existente en el derecho comparado – conocido como recusación⁽⁵⁷⁾.

9. El principio de informalismo

El principio de informalismo establece que las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento⁽⁵⁸⁾.

Este principio establece en realidad una presunción a favor del administrado, para protegerlo de la mera forma o el rito, propia del procedimiento administrativo tradicional. En primer lugar, implica una aplicación del principio de *in dubio pro actione* propio del derecho comparado, que establece la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de petición administrativa por parte del administrado a fin de asegurar la decisión sobre el fondo del asunto⁽⁵⁹⁾. Es decir, en caso de duda respecto a la procedencia de una solicitud del administrado, o respecto a la continuidad de un procedimiento determinado, la autoridad administrativa prefiere darle trámite. Puede considerarse incluso que el principio de informalismo surge de la concepción de administrado como colaborador de la Administración en la obtención del bien común⁽⁶⁰⁾.

Es claro, además, que este principio pretende que lo sustantivo prevalezca sobre las formas.

(56) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Op. cit.*, p. 467.

(57) MORON URBINA, Juan Carlos. *Op. cit.*, p. 71.

(58) Artículo IV, inciso 1, literal 1.6 del Título Preliminar de la Ley N.º 27444.

(59) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Op. cit.*, p. 461.

(60) COMADIRA, Julio R. *Op. cit.*, p. 133.

Christian Guzmán Napurí

Hoy en día el procedimiento administrativo no se concibe como un mecanismo que desincentive su seguimiento a fin de obtener la resolución final sino más bien como un trámite organizado que permita obtener el resultado con el mayor respeto a los derechos de los administrados. Ejemplos de lo antes indicado los podemos encontrar en la existencia de requisitos mínimos para la presentación de escritos, la subsanación documental en general, la corrección de los errores cometidos por el administrado al calificar recursos realizada por la Administración, la posibilidad de presentar sucedáneos de medios probatorios, la necesidad de resolución expresa para establecer el abandono⁽⁶¹⁾ y otros más en la Ley de Procedimiento Administrativo General.

Asimismo, un elemento de particular importancia que debemos tener en cuenta es que el principio que señalamos solo puede ser invocado a favor de los Administrados, pero nunca a favor de la Administración, la misma que debe actuar ajustada a la Ley, al amparo de los principios de legalidad y de debido procedimiento⁽⁶²⁾. Interpretación distinta permitiría a la autoridad administrativa eludir formalidades a fin de generar situaciones arbitrarias.

La limitación a este principio reside en que la excusa a la formalidad no afecte derechos de terceros o el interés general. El problema en este aspecto reside en el hecho de que la entidad encargada de determinar cuando existiría afectación a los derechos de terceros, y en especial, al interés general, es la propia Administración, lo cual eleva su margen de discrecionalidad, pudiendo impedir el ejercicio del principio antes referido.

10. El Principio de presunción de veracidad

El principio de presunción de veracidad señala que en la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos presentados y las declaraciones formuladas por los administrados en la forma prescrita por la Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman⁽⁶³⁾. Se presume entonces la veracidad de lo afirmado por el particular.

(61) OCHOA CARDICH, César. *Op. cit.*, p. 46.

(62) MORON URBINA, Juan Carlos. *Op. cit.*, p. 74.

(63) Artículo IV, inciso 1, literal 1.7 del Título Preliminar de la Ley 27444.

(64) INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCRACIA. *La Simplificación Administrativa. Primer paso hacia la desburocratización*. Lima: ILD, 1990, p. 34.

De esta manera, se traslada al administrado la responsabilidad respecto a la verificación previa de la veracidad de la documentación, se libera a la Administración de una parte sustancial de la carga que genera dicha verificación y a la vez se facilita a los particulares la interacción con la autoridad administrativa⁽⁶⁴⁾. El efecto procesal generado consiste en la asignación de la carga de la prueba de la invalidez de la documentación a la Administración en favor del administrado. Se debe señalar, sin embargo, que ésta presunción evidentemente admite prueba en contrario, configurándose como una presunción legal relativa.

Este principio es un componente de la denominada simplificación administrativa, por la cual se pretende que los trámites administrativos sean más sencillos para la Administración, y en especial, para el administrado y se le permita a éste acceder con mayor facilidad a la obtención de pronunciamientos por parte de la Administración. A su vez, dicha facilidad se traduce en una mayor tutela de los derechos fundamentales de los administrados y en un mayor desarrollo económico. En tal sentido, el principio de presunción de veracidad no resulta ser ninguna novedad, pues ya se encontraba plasmada en el artículo 2 de la denominada Ley de Simplificación Administrativa, a su vez derogada por la Ley de Procedimiento Administrativo General, que la subsume.

Ahora bien, la manera como la Administración cautela el interés público es a través de la llamada fiscalización posterior, típico procedimiento de oficio, que opera al azar a través del sistema de muestreo y que es siempre posterior al propio procedimiento administrativo. Si el administrado ha empleado documentación falsa o fraudulenta se

procederá a declarar la nulidad de la resolución emitida sin perjuicio de la imposición de la multa respectiva y de la comunicación al Ministerio Público para el inicio de la acción penal correspondiente. La fiscalización posterior también se encontraba regulada expresamente por la Ley de Simplificación Administrativa y permite generar mayor eficiencia en el accionar de la Administración Pública, como veremos más adelante.

11. El Principio de conducta procedimental

El principio de conducta procedimental indica que los sujetos que intervienen en un procedimiento administrativo –sean los administrados, y la propia autoridad administrativa-, deben realizar sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y, en especial, la buena fe⁽⁶⁵⁾. Ello implica la existencia y reconocimiento de derechos a favor del administrado, pero también la imposición de deberes en relación con su actuación en el procedimiento.

En este punto, la Ley señala que ningún acto del procedimiento administrativo puede ser interpretado de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal. El principio de buena fe en las relaciones administrativas ha tenido cierto éxito en los últimos tiempos. De hecho, implica que la Administración no podrá exigirle al administrado más allá de lo estrictamente indispensable para la realización de los fines públicos⁽⁶⁶⁾.

El principio de conducta procedimental es en realidad un principio que resulta aplicable a gran parte del ordenamiento jurídico y que aparece para cautelar el adecuado funcionamiento de los procedimientos en general. A su vez, pretende asegurar la confianza de las partes en la conducta adecuada de la

otra. Ello evidentemente incluye también a la Administración Pública, puesto que se permite al administrado confiar en que la Administración resolverá conforme a derecho.

12. El Principio de celeridad en el procedimiento administrativo

El principio de celeridad establece que quienes participan en el procedimiento deben guiar su actuación en la tramitación con la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su tramitación o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable⁽⁶⁷⁾. A este nivel guarda íntima relación con el derecho al plazo razonable, elemento que forma parte del debido procedimiento administrativo, y en consecuencia, del debido proceso.

El principio antes indicado se establece directamente a favor del administrado, a fin de asegurar la satisfacción del derecho de petición administrativa, constitucionalmente consagrado. Lo que ocurre es que la obligación de resolver en el plazo previamente establecido forma parte del derecho de petición, como fluye claramente de la norma constitucional⁽⁶⁸⁾ puesto que si la respuesta a lo solicitado no ocurre dentro del plazo dicho derecho se encontraría desvirtuado⁽⁶⁹⁾. Es también por esta razón que,

(65) Artículo IV, inciso 1, literal 1.8 del Título Preliminar de la Ley 27444.

(66) PALOMAR OLMEDA, Álvaro. *Los Principios de la actividad administrativa y las relaciones entre las Administraciones*. En: Documentación Administrativa N° 254 y 255. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, 1999, p. 63.

(67) Artículo IV, inciso 1, literal 1.9 del Título Preliminar de la Ley 27444.

(68) Constitución Política del Perú de 1993:

“Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

20. A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición (...).”

(69) LUNA CERVANTES, Eduardo. *El derecho de petición*. En: GUTIERREZ, Walter (dir.). *Op. cit.*, pp. 195 y 196.

Christian Guzmán Napurí

ante la inactividad de la autoridad administrativa, se establece un mecanismo paliativo que es el silencio administrativo.

A su vez, el principio de celeridad conforma un principio más amplio, el de economía procesal, es mismo que implica el ahorro de costos en términos de tiempo, dinero y esfuerzo en el trámite de los procedimientos administrativos. Si bien este último principio no se encuentra señalado expresamente en la Ley, su empleo no puede ser desconocido por los funcionarios administrativos.

Es necesario señalar que el citado principio de celeridad no releva a las autoridades administrativas de hacer efectivo respeto al debido procedimiento en las diversas actuaciones que se realicen – principio este último de medular importancia en el derecho administrativo, como ya hemos visto - ni le permite vulnerar el ordenamiento jurídico⁽⁷⁰⁾.

13. El Principio de eficacia⁽⁷¹⁾

El principio de eficacia señala que los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos que no incidan en su validez, que no determinen aspectos importantes en la decisión final, que no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión en los administrados.

Por ello, este principio debe emplearse e invocarse de manera conjunta con el de informalismo, no obstante que éste último es susceptible de aplicación de manera más inmediata. Al igual que dicho principio, el de eficacia pretende proteger al administrado de los excesivos formalismos del procedimiento, mejorar la gestión administrativa y considerar al administrado como un colaborador dentro del procedimiento a fin de obtener el resultado más acorde con el bien común.

Como consecuencia directa de lo antes indicado es deber de las autoridades velar por la eficacia de las actuaciones procedimentales, procurando la simplificación en sus trámites,

sin más formalidades que las esenciales para garantizar el respeto a los derechos de los administrados o para propiciar certeza en las actuaciones⁽⁷²⁾; lo cual implica que la eficacia puede configurarse también como un derecho de los administrados en el procedimiento administrativo.

Asimismo, el referido principio menciona que en todos los supuestos de aplicación del mismo, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio. Y es que, si bien el procedimiento administrativo no puede ser un obstáculo para la obtención de fines públicos; la ilegalidad del procedimiento, en buena cuenta, resulta ser abiertamente ineficaz⁽⁷³⁾, puesto que puede generar, en última instancia, la invalidez del acto final a emitirse.

14. El Principio de verdad material

El principio de verdad material indica que en el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo para sus respectivas decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la Ley, aún cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas⁽⁷⁴⁾.

Y es que la Administración no debe contentarse con lo aportado por el administrado, sino que debe actuar, aun de oficio, para obtener otras pruebas y para averiguar los hechos que

(70) MORON URBINA, Juan Carlos. *Op. cit.*, p. 79.

(71) Artículo IV, inciso 1, literal 1.10 del Título Preliminar de la Ley 27444.

(72) Artículo 75°, inciso 7 de la Ley 27444.

(73) COMADIRA, Julio R. *Op. cit.*, p. 139.

(74) Artículo IV, inciso 1, literal 1.11 del Título Preliminar de la Ley 27444.

hagan a la búsqueda de la verdad material u objetiva, ya que en materia de procedimiento administrativo la verdad material prima sobre la verdad formal. Ello conlleva un principio de especial importancia en el ámbito de la actividad probatoria que es la oficialidad de la prueba, por la cual la Administración posee la carga de la prueba de los hechos alegados o materia de controversia, a menos que considere que basta con las pruebas aportadas u ofrecidas por el administrado⁽⁷⁵⁾.

La verdad material implica que, en el momento de la correspondiente toma de decisiones, la Administración debe remitirse a los hechos, independientemente de lo alegado o probado por el particular⁽⁷⁶⁾. Esto diferencia al procedimiento administrativo del proceso civil, donde el juez debe ajustarse a las pruebas aportadas por las partes, siendo éstas el único fundamento de la sentencia y tratándose, por tanto, de una verdad formal. En el proceso judicial, en consecuencia, el Juez puede basarse en indicios o presunciones, atribución que no posee el funcionario administrativo.

El principio de verdad material parte de la concepción publicista o inquisitiva del procedimiento administrativo, considerando que la entidad administrativa no solo debe cautelar el interés de los administrados, sino también el interés común. Por ello se distingue claramente de la concepción de verdad formal, propia más bien del proceso judicial, en donde la búsqueda del interés general es indirecta, a través de la solución de conflicto o la corrección de la incertidumbre jurídica.

14.1. El caso particular de los procedimientos trilaterales

No obstante lo indicado anteriormente, la Ley de Procedimiento Administrativo General señala que, en el caso de procedimientos trilaterales, la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas⁽⁷⁷⁾. Ello implica que

la carga de la prueba le corresponde en principio a las partes, dada la especial naturaleza híbrida del procedimiento trilateral, que a veces se muestra intermedia entre el proceso judicial y el procedimiento administrativo.

Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público. Pero, en la práctica resulta sumamente difícil discernir cuando nos encontramos ante un procedimiento trilateral que entrañe interés público, dada la naturaleza especialmente indeterminada del principio antedicho. Desafortunadamente, la ausencia de criterios materiales para determinar el grado de interés público involucrado deja a discreción de la autoridad el empleo del principio de verdad material.

15. El Principio de participación

El principio de participación señala que las autoridades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin expresión de causa, a excepción de aquellas que afectan la intimidad personal, de las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por la ley. Este acceso permite a los administrados fiscalizar el funcionamiento de las entidades administrativas, de conformidad con lo establecido en la Constitución⁽⁷⁸⁾; constituyendo un efectivo mecanismo de control ciudadano de la Administración Pública.

(75) MORON URBINA, Juan Carlos. *Op. cit.*, pp. 453 y 454.

(76) COMADIRA, Julio R. *Op. cit.*, p. 127.

(77) Artículo IV, inciso 1, literal 1.11, segundo párrafo, del Título Preliminar de la Ley 27444.

(78) Constitución Política del Perú de 1993:

“Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado (...).”

Christian Guzmán Napurí

Las normas que regulan el derecho al acceso a la información pública tienen por finalidad asegurar la transparencia del funcionamiento de la Administración Pública, de lo que ha dado a llamar derecho a la transparencia en el derecho comparado⁽⁷⁹⁾. Y es que detrás de la concepción de transparencia existen preocupaciones diversas, como una mejor garantía de las libertades públicas, en especial las relativas a la defensa del particular; la mejora de las relaciones entre administración y administrados⁽⁸⁰⁾; el refuerzo del control de la administración por parte de los particulares y el Poder Judicial, entre otras.

Por otro lado, el principio de participación implica la extensión de las posibilidades de intervención de los administrados y de sus representantes en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión⁽⁸¹⁾. Esta es la justificación de mecanismos como las audiencias públicas o el periodo de información públicas, regulados por la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Estos conceptos se originan en realidad en el derecho fundamental consagrado por el numeral 17 del artículo 2 de la Constitución Política, el mismo que preceptúa que toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación, lo cual permite en buena cuenta participar también en las decisiones administrativas que correspondan⁽⁸²⁾.

15.1. La importancia de este principio

La amplia intervención del administrado en el procedimiento administrativo le permite influir de manera directa en el resultado

del mismo, es decir, en la producción de actos administrativos⁽⁸³⁾. En el caso de procedimientos administrativos en los cuales se involucren intereses difusos o colectivos la participación se amplía sustancialmente, permitiendo la actuación de aquellos administrados que lo consideren conveniente.

El principio de participación permite que sea posible una eficaz protección a los derechos de los administrados, dada su colaboración en los procedimientos, en especial los que implican interés directo. La regulación de la participación de los administrados, entonces, se convierte en un concepto fundamental del derecho del procedimiento administrativo⁽⁸⁴⁾. La participación permite, en buena cuenta, la democratización de las decisiones públicas y la obtención de legitimidad de las mismas.

16. El Principio de simplicidad

El principio de simplicidad indica que los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir⁽⁸⁵⁾. Este principio es equivalente al de no agravación, que es propio de ordenamientos

(79) JEGOUZO, Ives. *El derecho a la transparencia administrativa: el acceso de los administrados a los documentos administrativos*. En: Documentación Administrativa, N° 239. Madrid: Ministerio para la Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, 1994, pp. 11 y siguientes. Para el caso portugués: CUETO PEREZ, Miriam. *Los derechos de los ciudadanos en el código de procedimiento administrativo portugués*. En: Revista de Administración Pública, N° 140. Madrid: Centros de Estudios Constitucionales, 1996, p. 362.

(80) JEGOUZO, Ives. *Op. cit.*, p. 12.

(81) Artículo IV, inciso 1, literal 1.12 del Título Preliminar de la Ley 27444

(82) USLENGHI, Alejandro J. *Audiencias públicas*. En: Procedimiento Administrativo. Jornadas organizadas por la Universidad Austral. Facultad de Derecho. Buenos Aires: Ciencias de la Administración, 1998, pp. 296 y 297. DANOS ORDÓÑEZ, Jorge. *La Participación ciudadana en el ejercicio de funciones administrativas en el Perú*. En: Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. México: UNAM, 2005, pp. 147 y 148.

(83) OCHOA CARDICH, César. *Op. cit.*, p. 56.

(84) GARCÍA DE ENTERRÍA. *Op. cit.*, p. 439.

(85) Artículo IV, inciso 1, literal 1.13 del Título Preliminar de la Ley 27444.

como el italiano o es español, por el cual no se debe imponer cargas superfluas a los administrados⁽⁸⁶⁾.

Este principio pretende también asegurar la simplificación de los trámites administrativos, a fin de cautelar el derecho de petición de los administrados, pero también para fomentar el desarrollo económico. Se dirige además a reducir el costo que debe incurrir el administrado –en términos de tiempo, dinero y esfuerzo– para llevar adelante los procedimientos administrativos. A esto la doctrina denomina economía procesal.

Lo que ocurre es que la dificultad en la tramitación de los procedimientos genera dificultades innecesarias para el acceso de los particulares al mercado –denominadas barreras burocráticas–, las mismas que impiden un crecimiento económico adecuado. Elementos que hacen patente este principio estriba en la prohibición de solicitar documentos innecesarios por parte de la Administración, el establecimiento de reglas para la determinación de tasas, la existencia de parámetros para la actuación de medios probatorios, entre otros.

En consecuencia, toda complejidad innecesaria debe ser eliminada por parte de las entidades y el procedimiento debe orientarse a ser poco costoso, no sólo para la Administración Pública sino para el ciudadano. El Estado ha incurrido reiteradamente en el error de considerar que los requisitos, en tanto exigidos al ciudadano, y por ende, sin irrogar gasto al Estado, son baratos. Dichos requisitos podrían estar incorporando gastos significativos a los ciudadanos, incluso mayores a los que el Estado pretende ahorrarse, sin tomar en cuenta que la existencia de trámites engorrosos genera también costos organizativos⁽⁸⁷⁾. Además, los gastos que se trasladan a los ciudadanos deben ser racionales, es decir, que los medios utilizados como exigencia guarden proporcionalidad con los fines que se persigue cumplir con ellos⁽⁸⁸⁾.

17. El Principio de uniformidad en el procedimiento administrativo

El principio de uniformidad, propio también de los mecanismos de simplificación administrativa, señala que la autoridad administrativa deberá establecer requisitos similares para trámites similares, garantizando que las excepciones a los principios generales no serán convertidas en regla general. El principio implica entonces que toda diferenciación deberá basarse en criterios objetivos debidamente sustentados⁽⁸⁹⁾.

Este principio es una evidente limitación a las facultades discrecionales de la Administración de crear procedimientos administrativos especiales a través del llamado Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). Es claro, en consecuencia, que los TUPA deben ser usados para consolidar procedimientos y no para crear nuevos trámites, constituyendo fundamentalmente un instrumento informativo y no propiamente normativo.

Lo antes señalado está ligado al hecho ineludible de que el procedimiento general establecido por la Ley sirve de marco para la creación de dichos procedimientos, los mismos que deberán ceñirse a lo establecido por la norma⁽⁹⁰⁾, a lo que debe agregarse que los procedimientos administrativos especiales solo pueden crearse por ley. De esta manera, el administrado puede tramitar de manera eficaz los procedimientos administrativos que

(86) MASUCCI, Alfonso. *Apuntes reconstructivos de la Ley sobre el Procedimiento Administrativo en Italia*. En: Documentación Administrativa N° 248-249. Madrid: Ministerio para la Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p. 315.

(87) INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCRACIA. *Op. cit.*, p. 35.

(88) MORON URBINA, Juan Carlos. *Op. cit.*, p. 84.

(89) Artículo IV, inciso 1, literal 1.14 del Título Preliminar de la Ley 27444.

(90) MORON URBINA, Juan Carlos. *Op. cit.*, p. 85.

Christian Guzmán Napurí

estime pertinentes, al menor costo posible, lo que redundará en una mejor tutela de sus derechos, como lo hemos señalado de manera reiterada en el presente trabajo.

Ahora bien, el principio de uniformidad no solamente beneficia al ciudadano sino al Estado mismo, pues supone una utilización más eficiente y racional de sus recursos, que son siempre escasos. En efecto, la unificación de trámites, la utilización de formularios únicos o de requisitos comunes, significan ahorro en tiempo, dinero y recursos humanos para las distintas entidades de la Administración Pública. Así, los beneficios para el ciudadano y para la Administración Pública son las dos caras de una misma moneda⁽⁹¹⁾.

18. El Principio de predictibilidad

El principio de predictibilidad, elemento de particular importancia para la simplificación de los trámites administrativos, establece que la autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá⁽⁹²⁾.

Pero además se requiere que la Administración Pública arroje resultados predecibles, es decir consistentes entre sí. La administración no debe hacer diferencias en razón de las personas –imparcialidad y neutralidad–, y los ciudadanos deberían, al iniciar un trámite, tener una expectativa certera de cual será el resultado final que dicho procedimiento arrojará⁽⁹³⁾.

Es por ello que los actos administrativos deben sujetarse estrictamente al ordenamiento jurídico, incluso a las normas administrativas emitidas por autoridad. Asimismo los procedimientos administrativos deben someterse

necesariamente al TUPA de la entidad. Es por ello que el TUPA configura no solo un medio para asegurar la legalidad del procedimiento administrativo, sino también constituye un mecanismo de simplificación administrativa normativa⁽⁹⁴⁾, que pretende a su vez mayor seguridad jurídica y transparencia⁽⁹⁵⁾.

Por otro lado, un elemento de particular importancia dentro de las fuentes del derecho administrativo son los precedentes, que son muy relevantes para asegurar el cumplimiento de este principio. Los precedentes administrativos se constituyen respecto a resoluciones que resuelven casos particulares interpretando de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, sea sustantiva o adjetiva, aplicable al procedimiento empleado por la entidad. Ahora bien, dichos precedentes resultan de observancia obligatoria por la entidad donde se siga el respectivo trámite, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos administrativos deben ser publicados conforme a las reglas establecidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General⁽⁹⁶⁾.

18.1. Finalidad del principio de predictibilidad

El principio de predictibilidad tiene dos finalidades evidentes. La primera es la de permitirle al administrado poder determinar previamente el posible resultado de un procedimiento, lo cual le permitirá elaborar los mecanismos de defensa más adecuado para sus intereses. Ello evidentemente reduce los costos en los que

(91) ÁREA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL INDECOPI. *Impulsando la Simplificación Administrativa: Un reto pendiente*. Documento de Trabajo N.º 002-2000, publicado el 10 de abril del 2000 en el Diario Oficial El Peruano, p. 23.

(92) Artículo IV, inciso 1, literal 1.15 del Título Preliminar de la Ley 27444.

(93) ÁREA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL INDECOPI. *Op. cit.*, p. 23.

(94) MARTIN RETORTILLO BAQUER, Sebastián. *De la Simplificación de la Administración Pública*. En: Revista de Administración Pública, N.º 147. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1998, pp. 10 y siguientes.

(95) CIERCO SEIRA, César – “La simplificación de los procedimientos administrativos en Italia”. En: Revista de Administración Pública, N.º 152. Madrid: Centros de Estudios Constitucionales, 2000, p. 405.

(96) Artículo VI, inciso 1 del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

debe incurrir el administrado en la tramitación de sus procedimientos e incentiva de manera inmediata el uso de mecanismos formales para la obtención de beneficios.

Pero, por otro lado, el principio de predictibilidad permitirá desincentivar la presentación de solicitudes sin mayor efectividad o legalidad, pues el administrado podrá conocer con cierta certeza la inviabilidad de su petición pudiendo decidirse por la abstención en el ejercicio de la misma. Esto a su vez redundará también en una evidente reducción de costos organizativos en favor de la Administración que tendrá que tramitar una menor cantidad de solicitudes.

19. El Principio de privilegio de controles posteriores

El principio de privilegio de controles posteriores, correlato de los principios de simplificación administrativa que hemos venido describiendo, señala que la tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación del llamado procedimiento de fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y el hecho de aplicar las sanciones pertinentes en caso de que la información presentada no sea veraz⁽⁹⁷⁾. El control posterior

se privilegia respecto a otros mecanismos de fiscalización, sea ésta previa o simultánea.

Este principio es el resultado directo de la aplicación del principio de presunción de veracidad, dado que el control se aplicará en forma posterior a la realización del procedimiento. Ello implica además una reducción plausible de los procedimientos administrativos de evaluación previa sujetos a silencio administrativo negativo a favor de aquellos sujetos a silencio administrativo positivo e incluso respecto a aquellos sujetos a aprobación automática. Asimismo, permite preferir el empleo de sucedáneos documentales.

19.1. Aplicación del principio

La fiscalización posterior es el comprensible correlato de la existencia de procedimientos de aprobación automática. Dado que se asume que la documentación es veraz y se establece la asignación inmediata del derecho, la Administración Pública, en mérito de consideraciones de interés público, debe establecer mecanismos de fiscalización de la documentación presentada. Ello permite además que el Estado no renuncie a su función fiscalizadora, sin que ello perjudique a los administrados en la tramitación de los procedimientos administrativos.

Lo indicado en el párrafo precedente no obsta para que no deba emplearse la fiscalización posterior respecto a los procedimientos de evaluación previa, en particular los sometidos a silencio administrativo positivo. Ello dado que la presentación de documentos y la información proporcionada por los administrados dentro de los procedimientos de evaluación previa, también gozan de presunción de veracidad, fundamentalmente cuando los mismos configuran sucedáneos documentales, como veremos más adelante.

(97) Artículo IV, inciso 1, literal 1.16 del Título Preliminar de la Ley 27444.