

SÍNTESIS DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Marco Antonio Cabrera Vásquez
Profesor Principal de la Facultad de
Derecho y Ciencia Política de la UNMSM.

SUMARIO:

1.- Visión Panorámica de lo que es "PRINCIPIO"	22
a.- Sentido Etimológico	22
b.- Sentido que toma el término "PRINCIPIO"	22
2.- Importancia	24
3.- Los principios del Derecho Administrativo	26
4.- Síntesis de los principales principios del procedimiento administrativo	27
4.1.- Principio de legalidad	28
4.2.- Principio del debido procedimiento	28
4.3.- Principio de impulso de oficio	29
4.4.- Principio de razonabilidad	30
4.5.- Principio de imparcialidad	31
4.6.- Principio de informalismo	32
4.7.- Principio de presunción de veracidad	33
4.8.- Principio de conducta procedimental	34
4.9.- Principio de celeridad	35
4.10.- Principio de eficacia	36
4.11.- Principio de verdad material	37
4.12.- Principio de participación	38
4.13.- Principio de simplicidad	39
4.14.- Principio de uniformidad	41
4.15.- Principio de predictibilidad	42
4.16.- Principio de privilegio de controles posteriores	43
5.- Otros principios administrativo	44
6.- Síntesis de los principales principios del proceso contencioso administrativo	46
6.1.- Que es el contencioso administrativo	47
6.2.- Origen del contencioso administrativo	47
6.3.- Principio de igualdad procesal	56
6.4.- Principio de favorecimiento del proceso	57
6.5.- Principio de suplencia de oficio	59

1.- Visión Panorámica de lo que es "PRINCIPIO":

a.- Sentido Etimológico:

- * Principio viene del griego "arje", que significa: el principio de todas las cosas; aquello de lo cual deriva todas las cosas.
- * en latín es: "principium", derivado de "princeps, principis", que significa: "el que es primero"(primus), "el que manda", "príncipe". En la prehistoria significaba: "comienzo", que se designaba así porque la comida, o ceremonia religiosa, o reparto del botín, comenzaba cuando el príncipe elegía su parte. En tiempos históricos significa "comienzo", "origen", y en la época clásica se usa el plural: "principia", para designar una "norma" o "principios".
- * así pues, principio significa etimológicamente, "principio de la realidad", es decir, describe el carácter de una cierta proposición: "la proposición que da razón de..."

Según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, PRINCIPIO Significa:

- * Primer instante del ser de una cosa;
- * punto que se considera primero en una extensión o cosa;
- * lo que el espíritu descubre como primero al término de su análisis o afirma como base de partida de un proceso sintético;
- * base, fundamento, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discurrendo en cualquier materia;
- * causa primiva o primera de una cosa, o aquello de que otra cosa procede de cualquier modo.

b.- Sentido que toma el término "PRINCIPIO":

El término PRINCIPIO puede tomar los siguientes sentidos:

- 1.- sentido temporal: lo que el conocimiento descubre como primero. comienzo. Origen.
- 2.- sentido antológico: lo que constituye el elemento constitutivo de una cosa física, por ejemplo H₂O en el agua.
- 3.- sentido causal: lo que constituye la razón suficiente de una cosa, su causa, motivo (en el hombre).

Consideramos por PRINCIPIO:

A las proposiciones que sitúan el origen primero de una operación deductiva, como su condición necesaria y que no puede ser puesta en duda, sea en una esfera particular (los principios del derecho); sea de modo absoluto (los primeros principios).

c.- Los primeros principios del Derecho:

Se dice: "PRIMEROS PRINCIPIOS":

A las proposiciones, normalmente implícitas, que no son deducidas de otras proposiciones ni resultado de la experiencia, pero que se presuponen en toda operación racional como su norma absoluta, así tenemos por ejemplo, los principios de contradicción; de razón suficiente; de finalidad.

Los principios generales del derecho expresan los valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico, es decir, aquellos sobre los cuales se constituye como tal, las convicciones ético-jurídicas fundamentales de una sociedad, son principios técnicos, fruto de la experiencia de la vida jurídica y sólo a través de ésta son cognoscibles.

Se dice: "generales":

Son "generales", porque trascienden de un precepto concreto y organizan y dan sentido a muchos, y, a la vez, porque no deben confundirse con apareciaciones singulares y particulares. Lo general, lo comunitario, es lo propio del mundo jurídico.

Las principales notas de los principios generales del derecho:

* **principalidad:**

La idea de principio implica las de fundamento, elemento, origen, comienzo, razón, condición.

* **generalidad:**

Es el género próximo en oposición a la de especie o diferencia específica, y la pluralidad en oposición a singularidad.

* **juridicidad:**

Son el fundamento del derecho positivo

Por lo expuesto los principios generales del derecho son considerados:

- A.-como enunciados lógicos extraídos de la ordenación sistemática y coherente de las diversas normas existentes;
- B.-como fundamento mismo del sistema jurídico y que constituyen generalizaciones.
- C.-como verdades jurídicas universales.

¿Que son los principios generales del derecho?

Dentro de la concepción iusnaturalista, por principios generales del derecho debe entenderse:

Los principios superiores de justicia, inmutables, de valor absoluto, cuya fuente inagotable está constituida por la naturaleza misma de las cosas, la cual puede ser aprendida por medio de la razón, como son los derechos absolutos de la personalidad, la igualdad, la libertad, la igualdad ante la ley, la obligatoriedad de los contratos, entre otros.

Domicio ulpiano, en su texto insertado en el digesto, redujo estos principios a tres:

“juris precepta sunt haec:

- * honeste vivere,
- * alterum no laedere;
- * suum cuique tribuere: los principios supremos del derecho son estos: vivir honestamente, no perjudicar a otro y dar a cada uno lo suyo”.

Nosotros consideramos que los principios generales del derecho son:

- * un conjunto de propósitos fundamentales sectoriales que informan al derecho.

2.- Importancia:

Los principios generales del derecho son importantes:

- * Por que mediante los principios generales del derecho se va a dar sentido jurídico a un hecho,
- * Por que el derecho brota, emana de los principios generales, porque viene de ellos, está poseído por ellos. Los principios generales constituyen la capa más profunda de la dimensión normativa del derecho.

¿De dónde se extraen?

Principalmente se extraen:

- A.-de la tradición, es decir, de operaciones constructivas inductiva-deductiva o por analogía con respecto a ciertas leyes o fallas;
- B.-de la doctrina, es decir, valoraciones, actitudes y creencias colectivas vigentes que se concretan en opinión pública del derecho comparado.

Son pues, principios técnicos que se articulan sobre todo el mecanismo básico del derecho y sus instituciones y su desarrollo y perfección, es fruto de la vida jurídica, un hallazgo a través del manejo de problemas concretos.

Los principales principios de derecho son muchos, enumeraremos algunos:

El derecho a la vida:

- * El primer principio general del derecho consiste en el reconocimiento del derecho a la vida, sobre el cual descansa todos los derechos, por eso se afirma:
“la vida es para el derecho y la libertad lo que para los cuerpos el espacio, lo que para los hechos el tiempo”.

La Constitución Política de 1993 norma:

“artículo 21 toda persona tiene derecho:

1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física, a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece”.

- * Derecho a la igualdad ante la ley.

Otro principio general del derecho es el de la “igualdad ante la ley; y como corolario el principio de “proporcionalidad o igualdad en las cargas publicas”.

La Constitución Política de 1993 norma:

“artículo 21 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”.

* Otros principios:

“nadie puede ser juzgado ni penado sin previo acatamiento de las garantías y reglas propias del debido proceso legal”

“lo accesorio sigue la condición jurídica de lo principal”.

“nadie puede enriquecerse en perjuicio de otro”.

“dura lex, sed lex”. Dura es la ley, pero es la ley.

“pacta sunt servanda”: los pactos deben cumplirse.

3.- Los principios del Derecho Administrativo:

Podemos señalar la obra clásica de Gaston Jeze, “principios generales del derecho administrativo”, en la que confiesa que su ambición es desprender de las normas jurídicas y de los fallos jurisprudenciales, los principios jurídicos dominantes de las instituciones del derecho administrativo francés”.

Rafael Bielsa en su “tratado y principios de derecho administrativo”, destaca el valor de los principios en los cuales debe fundarse sólidamente el derecho administrativo, razón por la cual deben ser preferidos, los necesarios y útiles, en suma los “elementales” que por eso mismo son “fundamentales”.

Entendemos por principios del derecho administrativo:

Al conjunto de proposiciones fundamentales sectoriales que informan el derecho administrativo, es decir, se considera como tales los axiomas o máximas jurídicas admitidas por el legislador como fundamento inmediato de sus disposiciones, en los cuales se halla contenido su capital pensamiento.

Estos principios son las pautas de su carácter básico, de puntos de apoyo para todo el sistema del ordenamiento jurídico, al que también imprimen todo su sentido.

Los principios del derecho administrativo son los mismos para todo el derecho, sin embargo, expondremos los principales, no sin antes indicar, que el procedimiento administrativo está sometido a una serie de principios generales, los cuales se encuentran contemplados, en los países que se ha legislado sobre

la materia, en las leyes respectivas, de esta manera, la aplicación de estos principios ha sido consecuencia de la doctrina, la práctica y la jurisprudencia.

- * No nos olvidemos que los principios jurídicos fundamentales del derecho administrativo-procedimiento administrativo son pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, su por qué y su para qué.
- * Cualquier trasgresión en la regulación o aplicación procesal de los principios de referencia provoca una lesión jurídica, que el derecho sanciona como nulidad y la política reprocha como desviación de poder.
- * De manera, pues, que en general se admite que los principios generales son las grandes constantes culturales que fluyen y orientan a una sociedad determinada, de generación en generación, esto es, las concepciones de vida de un pueblo.
- * En la presente lección seguiremos a la ley de procedimiento administrativo general, Ley N° 27444, para estudiar cada uno de los principales principios del procedimiento administrativo:

“artículo IV. Principios del procedimiento administrativo:

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del derecho administrativo”.

- * Se debe señalar que principios sustanciales-constitucionales son aquellos que contienen en los ordenamientos jurídicos positivos una serie de principios de carácter general que hacen a la propia función del procedimiento, a las características que demandan la actividad administrativa para poder realizarse con eficacia y la debida defensa del status del administrado.
- * La fuente de esos principios es la Constitución Política del Perú, así como la ley del procedimiento administrativo general.
- * Son de jerarquía normativa constitucional, justificativos de la finalidad primaria del derecho administrativo-procedimiento administrativo. Esto es asegurar y garantizar la participación de los administrados en el iter de la voluntad pública y tutelar la defensa de la propia legalidad.

4.- Síntesis de los principales Principios del Procedimiento Administrativo.

La LPAG, norma:

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo:

“1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los

siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del derecho administrativo”.

4.1. Principio de legalidad:

“1.1.principio de legalidad.

Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidos”. (Ley N° 27444)

Comentario:

La legalidad es:

- * La cualidad de lo que es conforme a la ley;
- * La legalidad es la conformidad al derecho y es sinónimo de regularidad jurídica.

¿En que consiste el principio de legalidad?

consiste en que:

- * El principio de legalidad aplicado a la administración expresa la regla según la cual la administración debe actuar conforme al derecho.
- * Se trata de medios dados por el ordenamiento jurídico no sólo para tutelar los derechos e intereses de los particulares, sino también a la defensa de la misma norma jurídica con el fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el funcionamiento de la administración pública: el interés público de una recta e imparcial administración, debiendo en todo momento reiterarse que el interés de la administración pública debe basarse siempre en ese interés público a través del imperio de la ley.
- * “Todo con la ley nada sin la ley”.

4.2. Principio del debido procedimiento.

“1.2. Principio del debido procedimiento.

Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una deci-

sión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del derecho administrativo. La regulación propia del derecho procesal civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.” (Ley N° 27444).

Comentario:

- * El derecho a exponer sus argumentos: derecho a ser oído, consiste en el derecho de todo administrado de exponer las razones para sus pretensiones y defensas antes de la emisión de los actos administrativos;
- * Derecho a interponer recursos y reclamaciones y hacerse patrocinar en la forma que considere más conveniente a sus intereses.
- * El derecho a ofrecer y producir pruebas: consiste en ofrecer material probatorio, y a exigiré que la administración produzca y actúe los ofrecidos por el administrado en tiempo hábil, y a contradecir aquellos que otro administrado o la administración considere relevante para resolver el asunto.
- * El derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho: consiste en el derecho que tienen los administrados a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos.
esto no significa que la administración quede obligada a considera en sus actos administrativos todos los argumentos expuestos por los administrados, sino sólo aquellos cuya importancia y congruencia con el caso, tengan relación de causalidad con el asunto y la decisión a emitirse.
- * Existencia del procedimiento mismo, como expresión del derecho a un proceso.

4.3. Principio de impulso de oficio:

“1.3. Principio de impulso de oficio.

Las autoridades 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”.(Ley N° 27444)

Comentario:

En mérito a la tutela del interés público:

- * Se impone a la autoridad administrativa el deber de dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto sea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la cuestión planteada.
- * Corresponde a la autoridad administrativa, ejerciendo un derecho y a la vez un deber, activar, encauzar el trámite, darle cauce hasta su culminación del procedimiento con la expedición de la correspondiente resolución. Lo cierto es que el procedimiento debe ser rápido, de modo que en el tiempo más breve posible se llegue a una resolución impecable.
- * Debe ser oportuno jurídicamente, poniendo término al caso suscitado, pero esta exigencia no puede llevar a la autoridad competente a omitir el cumplimiento de actos de las etapas del procedimiento necesario o a cumplirlos parcialmente.

Este principio deriva de la legalidad objetiva y produce las siguientes consecuencias jurídicas:

- * Impulsión de oficio, que corresponde a la administración;
- * Instrucción, donde la administración reúne los elementos, obtención de pruebas y averiguación de hechos efectuados a petición de parte o de oficio debiendo la administración cooperar en la remoción de elementos de juicio; y
- * Investigación de la verdad material, la administración se ajusta a los hechos y no sólo a las pruebas aportadas por las partes (verdad formal).

4.4. Principio de razonabilidad.**“1.4. Principio de razonabilidad.**

Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan a los administrados, 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 debe tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido”. (Ley N° 27444).

Comentario:

- * Equilibrio entre lo que procura la administración y las formas escogidas para su cumplimiento es decir, los actos y conductas estatales posean un contenido justo, razonable y valioso.

- * Por lo tanto, las decisiones de la autoridad administrativa cuando:
 - * creen obligaciones;
 - * impongan sanciones; o,
 - * establezcan restricciones a los administrados;

- * Deben de adoptarse:
 - * dentro de los límites de la facultad atribuida;
 - * 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.

- * De otro lado, la legitimidad comprende:

La razonabilidad o justicia de la actuación administrativa, en cuanto exige que los actos y conductas estatales posean un contenido:

- * justo;
- * razonable; y
- * valioso”.

4.5. Principio de imparcialidad:

“1.5. Principio de imparcialidad.

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”. (Ley N° 27444).

Comentario:

- * No se debe sacrificar la justicia a consideraciones con finalidades particulares de índole personal o institucional, es decir, que el funcionario público debe fundar sus actuaciones a lo justo y objetivo.

- * La administración sirve siempre con objetividad a los intereses generales, a una finalidad pública.
- * La igualdad se funda en la idéntica naturaleza de todos los hombres:
 - * por los principios de nuestra naturaleza estamos sometidos:
 - * al mismo deber;
 - * investidos del mismo derecho;
 - * deber de emplear nuestra libertad, nuestra actividad personal, en el desarrollo de nuestra naturaleza.
- * Derecho a no ser impedidos en el ejercicio legítimo de nuestras facultades; y,
- * A no ser arbitrariamente despojados de los resultados que él produce.
- * Por lo tanto, se exige a las autoridades administrativas deben actuar sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico de la nación y con atención al interés general.

En caso de presunta o probada parcialidad del funcionario o servidor a quien compete resolver el procedimiento, deberá ser de inmediato sustituido por otro, de preferencia de la misma jerarquía; sin perjuicio de las sanciones pertinentes.

4.6. Principio de informalismo:

“1.6. Principio de informalismo.

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, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público”.

Comentario:

- * Es la carencia de formalidades escritas, debiéndose interpretar a favor del administrado: su contenido debe de interpretarse con espíritu de benignidad. Siempre es a favor del administrador.

- * Tratase, pues, de la excusación, a favor del interesado, de la observación de las exigencias formales no esenciales y que se pueden cumplir posteriormente y esto obliga a una interpretación benigna de las formalidades precisas contenidas en el procedimiento. En consecuencia, El administrado puede invocar la elasticidad de las normas en tanto y en cuanto lo beneficien.
- * Como aplicaciones prácticas de este principio tenemos:
 - * Los recursos administrativos han de interpretarse no de acuerdo con la letra de los escritos, sino conforme a la intención del recurrente;
 - * La administración debe corregir evidentes equivocaciones formales de los administrados;
 - * Se le denomina tuitividad, que es la protección que brinda en todo momento procedimental el estado a la parte débil de la relación. No sólo se les ayuda, sino que la ley prevé que, aun en casos de citas erróneas, ello no puede ser, en modo alguno, objeto de paralización, rechazo o nulidad.
 - * El informalismo, en el procedimiento administrativo, rige únicamente en favor del administrado, que es quien puede invocar para sí la elasticidad de las normas de procedimientos, mientras que la administración no puede eludir, válidamente, el cumplimiento de las formas que el ordenamiento legal le haya impuesto.

4.7. Principio de presunción de veracidad

“1.7. Principio de presunción de veracidad.

En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formuladas por los administrados en la forma prescrita por esta ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario”.

Comentario:

- * Consiste en el deber legal de suponer -por adelantado y con carácter provisorio- que los administrados proceden con verdad en sus actuaciones en el procedimiento en que intervengan.
- * La presunción de veracidad, consiste, pues, en suponer que los usuarios de la administración pública, los administrados, exponen o manifiestan la verdad, admite prueba en contrario (presunción *juris tantum*).

La administración pública no fiscaliza previamente, pero sí con posterioridad. Se sanciona la falsedad.

- * En la tramitación del procedimiento administrativo se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta ley responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.
- * Surge de este principio la figura del fedatario. El fedatario se encarga personalmente y previo cotejo, básicamente, de:
 - a. Comprobar, certificar y/o autenticar la fidelidad de la reproducción de un documento original, a efectos de su utilización en cualquier procedimiento administrativo a seguirse en su propia entidad; y,
 - b. Certificar firmas en los trámites administrativos de su propia entidad previa verificación de la identidad del suscriptor.
- * Se debe efectuar la fiscalización posterior sobre las declaraciones y documentos considerados como ciertos al momento de su presentación, para confirmar la veracidad presunta.

4.8. Principio de conducta procedimental:

“1.8. Principio de conducta procedimental.

La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal”.

Comentario:

- * El procedimiento administrativo debe de desenvolverse en una forma tal, que ni los administrados ni la autoridad administrativa puedan incurrir en actitudes que resulten contrarios al decoro y buen orden que debe imperar en el procedimiento administrativo.
- * Debe reinar el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe.
- * Se debe evitar el uso de expresiones ofensivas, inadecuadas, o incurrir en actitudes que no se concilien con la seriedad y mutuo respeto que son

propios de todo procedimiento y constituyan transgresiones que perturben la buena marcha del procedimiento.

- * Las faltas al decoro y a la buena fe del procedimiento en la que participen los funcionarios y/o servidores públicos, serán reprimidos con arreglo al régimen disciplinario del régimen laboral público.

Las actuaciones administrativas adversas a este principio:

- * El retraso desleal de los trámites procedimentales;
- * Ejercicio de potestades exorbitantes; abuso de poder.
- * Incumplimiento de los plazos para realizar los actos administrativos y otros;
- * Establecimiento desproporcionadas para obtener un acto administrativo;
- * Comportamiento ajeno y a la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento.
- * Despotismo y mal trato al público
- * Dar información falsa

4.9. Principio de celeridad:

“1.9. Principio de celeridad.

Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento”. (Ley N° 27444)

Comentario:

- * Los procedimientos deben ser rápidos, de modo que en el tiempo más breve posible se llegue a una resolución fundada, que ponga término al caso suscitado;

- * Esta celeridad de los procedimientos interesa, en primer término, a la administración pública, que al alcanzar una pronta decisión, puede actuar inmediatamente, en un sentido dado, cumpliendo así su cometido.
- * La celeridad siempre busca imprimir al procedimiento administrativo la dinámica en el máximo grado, con la finalidad de alcanzar la prontitud entre el inicio y la declaración definitiva;
- * Pero la rapidez de los procedimientos interesa, también, a los administrados, quienes, si aquellos se dilataran o demoraran, podrían llegar a comprobar que sus derechos e intereses legítimos se diluyen, se pierden, o carecen ya de interés práctico.
- * La celeridad corresponde a todos los que participan en el procedimiento: autoridades, administrados, asesores, etc.;
- * En virtud de este principio, las autoridades suprimirán los trámites innecesarios, utilizarán formularios para actuaciones en serie cuando la naturaleza de ellas lo haga posible.
- * En síntesis, se quiere que la administración pública se pronuncie en forma coherente y oportuna.
- * El procedimiento administrativo debe de desarrollarse aplicando principios ciertos de economía procesal.

4.10. Principio de eficacia:

"1.10. Principio de eficacia.

Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento y la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

En todos los supuestos de aplicación de este principio, 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".(Ley N° 27444).

Comentario:

- * Eficacia, significa:
 - * “Actividad y poder de obrar” y eficaz significa “activo, poder para obrar”, “que logra hacer efectivo un intento o propósito”.
 - * Que cualquier dificultad u obstáculo deberá ser superado, sin esperarse la acción de parte y aun cuando las citas legales fueren erróneas
 - * En hacer prevalecer el cumplimiento de fines y objetivos de los actos y hechos administrativos sobre las formalidades no relevantes, aplicando criterios de economía y flexibilidad en favor del administrado”.
- * Es pues, el principio de celeridad el fundamento básico para el derecho administrativo, la tendencia a la prosecución del camino de llegar hasta el fin o decisión final, eficaz y justa, que constituye el objetivo al que se ordena toda la administración para dar un servicio público eficaz.
- * Debe prevalecer el cumplimiento y la finalidad del acto procedimental:
- * Sobre aquellos formalismos cuya realización:
 - * No incida en su validez;
 - * No determinen aspectos importantes en la decisión final,
 - * No disminuyan las garantías del procedimiento;
 - * Ni causen indefensión a los administrados.

4.11. Principio de verdad material:

“1.11. el principio de verdad material.

En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

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. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también el interés público”.

Comentario:

- * En la esfera administrativa, lo que importa:

- * Es que se lleguen a precisar los hechos, tal cual éstos son, con total prescindencia de que tales hechos hayan sido alegados y probados por los administrados, o admitidos o negados por éstos;
- * Es la identificación y esclarecimiento de los hechos reales producidos, es decir, es constatar la realidad, independientemente de cómo hayan sido alegadas y, en su caso, probadas por los administrados.
- * La administración, dejando de lado el panorama que pretenda ofrecerle el administrado, debe esclarecer los hechos, circunstancias y condiciones, tratando por todos los medios admisibles, de precisarlos en su real configuración, para luego sobre ellos poder fundar una efectiva decisión;
- * La verdad material debe predominar.
- * En el procedimiento debe de cumplirse “el objeto de determinar la verdad administrativa, aplicarla y ejecutarla, tratando de satisfacer con eficacia los intereses públicos, respetando las situaciones particulares de los administrados”;
- * debemos afirmar, que la acción de la administración pública no está dirigida, solamente, a satisfacer el interés particular, sino que también y principalmente debe estar encaminada al logro de finalidades de interés público, a la satisfacción de un interés general, “del que participa el propio interés administrativo”.

4.12. Principio de participación:

“1.12. Principio de participación.

Las entidades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin expresión de causa, salvo aquellas que afectan a la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por ley; y extender las posibilidades de participación 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”.

Comentario:

- * Es el reconocimiento del derecho ciudadano, independientemente de un procedimiento administrativo particular, a formular quejas o sugerencias

sobre la actuación de la administración en el servicio público y aun para asumir su gestión.

- * Los mejores argumentos sobre este principio de participación son las normas constitucionales:

“artículo 21. 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”.

- 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.”(constitución política de 1993).

La Ley del Proced. Admin. General (LPAG), norma, la participación:

- * acceso a la información general y específica que poseen las entidades estatales: arts. 55.3; 55.4; 110; 160.
- * presentación de opiniones ante las autoridades: art. 55.11.
- * audiencias públicas: art. 182 y ss.
- * períodos de información pública: art. 185.
- * participar en prestación y control de los servicios públicos para asegurar su eficiencia y oportunidad: art. 55.6.

4.13. Principio de simplicidad:

“1.13. Principio de simplicidad.

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". (Ley N° 27444).

Comentario:

- * La simplicidad consiste en dotar de facilidad y sencillez de comprensión al procedimiento administrativo, evitando su complicación y cualquier aspecto riguroso de la secuencia procedimental;
- * El procedimiento administrativo debe ser simple, sencillo, desterrando la frondosidad y complejidad administrativa. Esto significa:
- * En facilitar la rectificación, en cualquier estado del procedimiento.
- * En dotar de sencillez al procedimiento administrativo buscando evitar su complicación por cualquier aspecto riguroso de la secuencia procedimental.
- * Simplicidad significa sencillo, sin duplicar, sin reforzar. Para el derecho administrativo significa facilitar toda la tramitación administrativa incluyendo la rectificación, cualquiera sea el estado de la causa.
- * El principio de simplicidad tiene por objeto unificar el procedimiento en la administración pública, y está referido a evitar mecanismos complejos que impidan el acceso del administrado común a los órganos administrativos o que dificultan su colaboración y defensa. A esto tienden la información orgánica y la simplificación de formas.
- * La sencillez del procedimiento administrativo, se logra:
 - a) limitando la intervención de los organismos administrativos tan sólo a aquellos que son estrictamente indispensables para preparar y dictar la resolución administrativa;
 - b) exigiendo únicamente, los datos, constancias, documentos y requisitos que sean necesarios para llegar a la emisión del acto administrativo de que se trate;
 - c) los pedidos de informes pueden suplirse por constancias directas, obtenidas por los funcionarios.

- b) Manteniendo unidad de las actuaciones, aun cuando tomen parte en ellas dos o más organismos superiores de la administración”.

4.14. Principio de uniformidad:

“1.14. Principio de uniformidad.

La autoridad administrativa deberá establecer requisitos similares para trámites similares. Garantizando que las excepciones a los principios generales no serán convertidos en la regla general. Toda diferenciación deberá basarse en criterios objetivos debidamente sustentados”. (Ley N° 27444)

Comentario:

- * Es la aplicación de la regla:
Requisitos similares para trámites similares, es decir, que este principio tiende a que la administración al estructurar sus procedimientos guarden homogeneidad.
- * Tiende a que la administración pública al estructurar sus procedimientos guarden homogeneidad en el establecimiento de los requisitos.
- * Las excepciones a los principios generales no se conviertan en regla general;
- * Por lo tanto, todo trámite que se aleje de los requisitos similares deberán basarse en criterios objetivos debidamente sustentados por la administración.
- * El expediente es el conjunto de papeles, documentos y otras pruebas o antecedentes que pertenecen a un asunto o negocio relacionado con oficinas públicas o privadas.
- * Toda diferenciación deberá basarse en criterios objetivos debidamente sustentados.
- * La tendencia normativa es hacia la uniformidad, es decir, el establecimiento de un procedimiento general, de tal manera que se aplique la fórmula de que a igual trámite, los mismos requisitos, igual resultado.
- * La uniformidad es sinónimo de trato igualitario:

En las mismas circunstancias y en las mismas condiciones.

- * Ocurre que la administración pública peruana no ha aplicado juiciosamente este principio.
- * Es necesario adoptar algún criterio agresivo de sistematización y archivo que permita al usuario de un servicio o peticionante ante la administración, prever el resultado del procedimiento que ha iniciado en la instancia correspondiente.

4.15. Principio de predictibilidad:

“1.15. Principio de predictibilidad.

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”.

Comentario:

- * La actuación administrativa, se refiere a que las actuaciones, actos y procedimientos de la administración sean cada vez más previsibles para el administrado: de esta manera generará confianza y seguridad legítima.
- * La información que debe brindar la autoridad administrativa, sobre los documentos, antecedentes, estudios dictámenes, opiniones, datos estadísticos, que tengan en su poder, deben ser suministrados a los particulares que así lo soliciten, de tal modo que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cual será el resultado final que se obtendría en su pretensión.

Esto le dará al administrado oportunidad de preparar su defensa, si fuere el caso.

- * Predilección, significa: cariño especial con que se distingue a una persona o cosa entre otras.
- * Predilecto: preferido por amor o afecto especial.
- * En esta materia debe regir la obligación de exhibir al administrado, en forma completa, las actuaciones, aun las que se declaren reservadas,

confidenciales o secretas, con la sola consecuencia de que en estos casos se deberá exigir al interesado el cumplimiento de los recaudos de seguridad que sean procedentes, bajo sistemas de restricción y responsabilidad.

4.16. Principio de privilegio de controles posteriores:

“1.16. Principio de privilegio de controles posteriores.

La tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior, reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz”.

Comentario:

No basta sólo con el principio de presunción de veracidad a favor de los administrados con el objeto de permitir una mejor dinámica o celeridad de la administración pública; sino que también se requiere por parte de la entidad, la verificación de la información o documentación presentada. Por lo tanto, quien presente documentos fraguados o alterados estará sujeto a las sanciones pertinentes.

El principio de privilegio de controles posteriores:

- * Es el poder fiscalizador que tiene la administración pública, a posteriori, de comprobar la veracidad de la información presentada por el administrado.
- * Es la facultad de vigilancia, verificación, control, comprobación y, en general dícese del conjunto de medios adoptados para evitar y/o detectar dentro de lo posible, la veracidad de la información presentada por el administrado.
- * Toda información presentada por el administrado a la administración pública está sujeta a fiscalización posterior, o sea, a la comprobación de su veracidad, su integridad, legalidad, eficacia y eficiencia. La administración pública se reserva el derecho de aplicar las sanciones pertinentes en caso de que la información presentada no sea veraz.
- * Conocido el caso de gran cantidad de documentos falsos que circulan en nuestro país, la entidad debe establecer mecanismos de seguridad y veri-

ficación necesarios para evitar ser sorprendida y no afectarse negativamente ni perjudicar a terceros.

- * Esta fiscalización o verificación, debe tener en cuenta los siguientes criterios:
 - * Que la realización no interfiera el procedimiento administrativo que se verifica, ni sus efectos.
 - * Su realización no incremente los costos burocráticos.
 - * Sea de carácter gratuito.
 - * Determinar las responsabilidades pertinentes.

5.- Otros principios administrativos:

Publicidad y notificación:

Es la obligación de la administración pública informar a los administrados, ya sea oral o en forma escrita, sobre sus fines, competencias, funcionamiento, servicios que presta, tramitaciones que realiza, ubicaciones de las oficinas, horarios.

Igualdad:

En suponer un tratamiento igual o idéntico para situaciones iguales, de lo contrario toda acción procedimental puede ser anulada.

Instancia plural o doble instancia:

Todo procedimiento y todo proceso puede ser conocido y resuelto en dos niveles jerárquicos sucesivos, cuando menos excepcionalmente por órganos equivalentes, pero ficticiamente uno superior al otro. Siempre debe de haber dos decisiones mínimas.

Principio de la doble vía:

No hay asunto administrativo que no pueda dejar de conocer y resolver sucesiva y jurisdiccionalmente, salvo norma legal expresa en contrario.

Escrituriedad:

Consagra el carácter eminentemente escrito del procedimiento administrativo. Es la regla extrínseca del procedimiento. El derecho administrativo es, por regla general, escrito, siendo la moralidad una excepción.

Principio de unicidad de autos:

Un solo expediente para cada caso, ello confiere seguridad para actuar de la administración.

Principio de cosa decidida:

En el procedimiento administrativo sólo se decide sobre actividad que le es propia a la administración.

Principio in dubio pro actione:

Postula en favor de la mayor garantía y de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de la acción y, por tanto, en el sentido de asegurar, dentro de lo posible y más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento.

Criterio interpretativo

“artículo IV. Principios del procedimiento administrativo (...)

2. Los principios señalados servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general, y para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo.

La relación de principios anteriormente enunciados no tienen carácter taxativo”.

Comentario:

* Se entiende por taxativo, aquello que limita y reduce un caso a determinadas circunstancias, en este caso los 16 principios enunciados no son taxativos, son pautas orientadoras o sean tomados como criterios que guíen la interpretación de las disposiciones normativas del procedimiento administrativo contenidas en la ley del procedimiento administrativo general.

- * Asimismo, los citados principios se constituyen en una especie de marco general que a su vez permita o sirva de fundamento para la generación de otras disposiciones normativas.
- * Sirven los principios:
 - * De criterio interpretativo para resolver cuestiones, de aplicación de las reglas de procedimiento;
 - * Como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general; y,
 - * Para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo.

6.- Síntesis de los principales principios del proceso contencioso administrativo,

Idea base-constitucional-legal:

- * La Constitución Política del Perú de 1993 norma:
 - “Art. 148°. las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”.
- * El *Código Procesal Civil* de 1992 (la ley 27684 de 16.03.2002, deroga los *artículos 540° al 545°*).
- * La Ley Orgánica del Poder Judicial, norma:
 - “Art. 231.-la acción contencioso-administrativa de que trata el artículo 240° de la Constitución se rige, en cuanto a sus reglas de competencia, procedencia y procedimiento, por su propia ley”.
- * Ley N° 27584: ley que regula el proceso contencioso administrativo, de 07.12.2001:
 - “Artículo 11. Finalidad
La acción contencioso administrativa prevista en el artículo 148° de la Constitución Política 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.

Para los efectos de esta ley, la acción contenciosa administrativa se denominará "proceso contencioso administrativo".

6.1. ¿qué es el contencioso administrativo ?

Pedro Patron Faura-Pedro Patron Bedoya¹ señalan:

"La justicia administrativa es la facultad de los funcionarios administrativos competentes con poder de decisión, para atender con objetividad y oportunidad, los reclamos y peticiones de quienes reclaman el reconocimiento de un derecho, en última instancia administrativa.

Este tema comprende el estudio de la acción contencioso-administrativa..."

Bartolomé A. Fiorini² indica:

"El contencioso-administrativo no es una cuestión excepcional, sino simplemente el litigio con y la administración pública; es una faz natural de la actividad jurídica del estado. No pertenece a una idea metafísica, ni tampoco un problema distinto a los diversos que plantea el estado derecho".

Giovanni F. Friori Posada³ manifiesta:

"El proceso contencioso administrativo es uno de los medios de control del poder, y en particular, una de las formas como el órgano jurisdiccional realiza un control de la administración. Dicho control tiene por finalidad dar efectividad al principio de constitucionalidad y a las situaciones jurídicas de los ciudadanos ante cualquier exceso en el uso del poder por parte a administración, de ahí la trascendencia de su estudio."

6.2. Origen del contencioso administrativo

La expresión contencioso-administrativo procede de la revolución francesa. Esto significa que no fue utilizada por el derecho romano, ni conocido por los juristas de siglos anteriores a la revolución francesa.

¹ Patron Faura, Pedro - Patron Bedoya, Pedro, Derecho Administrativo y Administración Pública en el Perú. 60 edición. Editorial grijley.lima. 1997, pág. 453.

² Fiorini, Bartolomé A. Qué es el contencioso. Editorial abeledo-perrot. Buenos Aires. 1965, pág. 7.

³ Priori Posada Giannoni F. Comentarios a la ley del proceso contencioso administrativo. 20 edición. Ara editores. Lima. 2002, pág. 48-49.

El contencioso administrativo significó en su origen el control sobre las actividades de la administración pública, por autoridades que no debían pertenecer al poder judicial. Las nuevas creaciones posteriores son superaciones del proceso, pero son siempre deficientes porque mantienen el equívoco de lo que fue la posición inicial.

La actividad litigiosa sobre las resoluciones o actos administrativos desenvuelta ante los órganos que formaban parte de la administración pública comprendía el significado de dicha frase. Más se utilizó como una sola palabra, pero sin embargo, las contradicciones que encerraba el término contencioso administrativo, querían salvarse con un neologismo, por eso es que no se la puede explicar por las palabras que contiene sino por la función que pretende realizar.

Recordemos:

- * El decreto N° 22 de 1789, establecía lo siguiente:

“Las administraciones de departamentos de distrito no podrán ser perturbadas, en el ejercicio de sus funciones administrativas, por ningún acto del poder judicial”.

- * La Constitución francesa del año 1791 en el art. 3°, estableció que: “los tribunales no pueden intervenir en las funciones administrativas o citar ante ellos a los agentes de la administración, por razón de sus funciones”.

Estas dos normas fueron ratificadas por la ley del 16 de fructidor, año III, donde se dispuso:

“se prohíbe intervenir a los tribunales de conocer los actos de la administración de cualquier especie que ellos sean”.

Los hombres de la revolución francesa tenían desconfianza y rencor contra los parlamentos y tribunales del régimen depuesto, porque se caracterizaban por su porfiada oposición a las reformas.

Podemos concluir con Bartolome A. Fiorini⁴:

⁴ Fiorini, Bartolomé A. Qué es el contencioso., ob., cit., pág. 65 y ss.

“La jurisdicción contenciosa administrativa, conjuntamente con los elementos sustanciales que la integraban, reconocer, pues, su causa creadora en accidentes históricos e ideológicos completamente circunstanciales. Ninguna relación tuvieron con doctrinas jurídicas y, menos aún, con la nueva teoría sobre el estado de derecho.

Así se creó esta institución de derecho público, que representa un régimen completamente desconocido en la historia del derecho y de las doctrinas estatales”.

Esta contradicción que une dos conceptos opuestos: “contencioso” y “administrativo”.

Contencioso:

Etimológicamente “contencioso” es “contendere”, “cum”, que significa “con”, y “tendere”, luchar, resistir, lidiar, disputar, cuestionar, propio de contienda o lidia.

Luego, la palabra “contencioso” significa. Contienda o lidia; cuando se la comenzó a utilizar en Francia se la entendía como “litigio”.

Administrativo:

La palabra administrativo, sustantivación de administración, significa “dirección ejecutiva de personas y cosas”; alude a la materia objeto del litigio. Cuando se la comenzó a utilizar en Francia representaba la materia correspondiente a esta clase de litigio. En su origen significó “litigio administrativo”, pero como debían tramitarse ante órganos que formaban parte de la administración pública, se llamó a la actividad correspondiente “jurisdicción contencioso-administrativa”.

Originariamente, el término comprendía “litigios desenvueltos en la administración pública”; en suma, la administración haciendo justicia.

Con la reunión de ambas palabras se expresaba originariamente, la idea de “litigio administrativo”, pero como había que tramitarlo ante órganos que integraban la administración pública, la actividad a tal efecto desplegada se denominó “jurisdicción contencioso-administrativa”. Con dicha locución - que más tarde se utilizó como si fuera un solo adjetivo (contencioso administrativo) - se quería designar la actividad litigiosa sobre actos administrativos que formaban parte de la administración pública.

Por lo expuesto el contencioso administrativo surge en virtud de considerar que la administración pública por ser uno de los poderes del estado, no tiene por qué someter la solución de los conflictos derivados de su accionar al conocimiento de otro poder, el cual sería, para el caso, el judicial. Por esta razón se crean órganos dentro de la propia administración pública, investidos de mayor o menor autoridad que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el particular que se considere afectado por algún acto administrativo.

Reiteramos que el contencioso administrativo se ha desarrollado, principalmente, en Francia, y su expresión institucional es el consejo de estado, reestructurado en 1791 y 1799 para imprimirle la orientación actual.

Conceptos sobre el contencioso-administrativo:

En términos jurídicos, debemos indicar lo que dice la doctrina:

José Bartra Caveró⁵ señala:

“Para Santa María de paredes, la acción contencioso-administrativa no viene a ser sino el reclamo o acción judicial que se interpone agotada la vía administrativa, para poner fin a la negación o limitación del derecho establecido en favor del demandante por una ley o por una disposición administrativa.

Hauriou, en términos más genéricos, la entiende como un conjunto de reglas relativas a los litigios que se derivan de la actividad de los organismos públicos.

Mientras que Altamira opina que es la reclamación interpuesta una vez agotada la vía gubernativa, contra una resolución dictada por la administración pública en el ejercicio de su facultad reglada y en la cual se vulnera un derecho consagrado en la norma a favor del administrados...”

Pedro Patron Faura-Patron Bedoya, Pedro⁶ indican:

“La facultad que tiene el ciudadano para reclamar ante el abuso o el exceso del poder administrativo, constituye uno de los principios más

⁵ Bartra Caveró, José. Procedimiento administrativo. 30 edición. 1994, pág. 208-207.

⁶ Patron Faura, Pedro-Patron Bedoya, Pedro. Derecho administrativo y administración pública en el Perú. 611 edición. Editorial grijley. 1997. Lima, pág. 454.

importantes que garantizan la efectiva existencia de un estado de derecho.

Tal principio está consagrado expresamente en el artículo 148° de nuestra Constitución vigente y que a la letra dice: “las resoluciones administrativas que causen estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa.

El procedimiento especial previsto legalmente para trasladar un reclamo administrativo a la vía judicial, ciñéndose a determinados requisitos y condiciones se denomina “contencioso-administrativo”.

Es la impugnación judicial de un acto administrativo que “cause estado”, es decir, que dicho acto, previo procedimiento administrativo, sea gobierno central o local.

“Causar estado” significa también el agotamiento de la vía administrativa, cuyo control legal corresponde al poder judicial”.

Romero Montes, Francisco Javier,⁷ dice:

“Esta acción ..., tiene por objeto someter la actividad administrativa del estado a un control jurisdiccional. El estado, al ejercer su función administrativa, genera relaciones con los particulares o súbditos.

En esta relación, en la que el administrado es una de las partes y el estado la otra pero a la vez el juez, ha sido menester establecer la acción contencioso-administrativa, que pueden utilizar los particulares frente a cualquier exceso del poder administrador.

Concordante con la consideración anterior, la constitución vigente dispone que “las resoluciones administrativas que causen estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa...” (art. 148°).

⁷ Romero Montes, Francisco Javier, Derecho Procesal del Trabajo. Lima. 1997, pág. 212.

Juan Carlos Morón Urbina,⁸ manifiesta:

“Lo contencioso-administrativo es el conjunto de reglas relativas a los litigios organizados que suscita la actividad de la administración pública. (hauriou).

Es un medio procesal instaurado para satisfacer, con intervención de un órgano judicial y aplicando principios de derecho administrativo, las pretensiones de los particulares afectados en sus derechos o intereses por la actividad administrativa del estado (diez) (adolece del defecto de no cubrir el supuesto de juicio estado-estado y del estado como demandante).

Es el medio jurídico atributivo de competencias a un órgano estatal habilitándolo para conocer y decidir jurisdiccionalmente, en un cauce bilateral, contradictorio e igualitario sobre las pretensiones dirigidas a cuestionar la eficacia jurídica de las declaraciones de voluntad de la administración pública.

El término proceso administrativo es inusual pero técnicamente más adecuado que la fórmula más corriente del contencioso-administrativo, la cual constituye una elipsis que significa proceso contencioso-administrativo. Por ello proceso administrativo como concepto ayuda a obtener unidad de criterio”.

Gustavo Bacacorzo⁹ señala:

“Entendemos lo contencioso-administrativo, como el litigio entre una persona individual o colectiva contra el poder público o estado, como consecuencia de haberse agotado la vía administrativa en su reclamo. Es la lucha contra la arbitrariedad del que dispone de la fuerza material. En resumen es el sistema legal que permite y regula la defensa en juicio de un particular que ha sido avasallado en sus derechos por el poder público...”

De lo expuesto podemos deducir:

⁸ Moron Urbina, Juan Carlos, Derecho Procesal Administrativo. Editorial página blanca. Lima, 1997, pág. 347.

⁹ Bacacorzo, Gustavo. Diccionario de la administración pública. Tomo I. Edit. Grijley. Lima. 1997, pág. 245.

- * Que el reclamo o acción judicial se interpone agotada la vía administrativa, para poner fin a la negociación o limitación del derecho establecido en favor del demandante por una ley o por una disposición administrativa.
- * Que en el derecho administrativo no existe la cosa juzgada; sino la cosa decidida, acabada, en tal sentido el contencioso administrativo es la facultad que tiene el ciudadano para reclamar ante el abuso o el exceso del poder administrativo.
- * Que el artículo 148° de la Constitución Política, norma: “la resolución administrativas que causen estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativo”.

Principios en que se rige el proceso contencioso administrativo, según la Ley N° 27584, de 07.12.2001:

La Ley N° 27584, norma:
“Artículo 21. Principios

El proceso contencioso administrativo se rige por los principios que se enumeran a continuación y por los del derecho procesal, sin perjuicio de la aplicación supletoria de los principios del Derecho Procesal Civil en los casos en que sea compatible:

1. Principio de integración.- los jueces no deben dejar de resolver el conflicto de intereses o la incertidumbre con relevancia jurídica por defecto o deficiencia de la ley. En tales casos deberán aplicar los principios del derecho administrativo.
2. Principio de igualdad procesal.- las partes en el proceso contencioso administrativo deberán ser tratadas con igualdad, independientemente de su condición de entidad pública o administrado.
3. Principio de favorecimiento del proceso.- el juez no podrá rechazar liminarmente la demanda en aquellos casos en los que por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa.
Asimismo, en caso de que el juez tenga cualquier otra duda razonable sobre la procedencia o no de la demanda, deberá preferir darle trámite a la misma.

4. Principio de suplencia de oficio. El juez deberá suplir las deficiencias formales en las que incurran las partes, sin perjuicio de disponer la subsanación de las mismas en un plazo razonable en los casos en que no sea posible la suplencia de oficio”.

Comentario:

Los principios del derecho procesal general son aplicables al proceso contencioso administrativo: supletoriamente y en los casos que sea compatible.

- a) Enumeración los principales principios del derecho procesal general que adquieren especial relevancia para el proceso contencioso administrativo

Principio de exclusividad de la función jurisdiccional:

Establece que sólo los órganos dotados de función jurisdiccional por la constitución pueden ejercerla.

Principio de independencia de los órganos jurisdiccionales:

Establece que la actividad de los mismos no se encuentra sometida a ningún otro poder o elemento extraño que altere su facultad de decidir.

Principio de imparcialidad de los órganos jurisdiccionales: establece que el juez debe ser un sujeto ajeno al conflicto, y que no debe tener ningún tipo de interés en el resultado del mismo.

Principio de contradicción o audiencia bilateral:

Determina que todo acto procesal desarrollado al interior de un proceso debe ocurrir con un conocimiento previo y oportuno de ambas partes.

Principio de igualdad:

Establece conceder a las partes de un proceso los mismos derechos, posibilidades y cargas, de modo tal que no quepa la existencia de privilegios ni a favor ni en contra de alguna de ellas.

Principio de economía procesal:

Propende el ahorro del gasto, tiempo y esfuerzo que normalmente supone el seguimiento de un proceso. Se enfrenta desde dos vertientes: una economía financiera y una simplificación de la actividad procesal.

Principio de moralidad:

Es el conjunto de reglas de conducta, presididas por el imperativo ético a las

cuales deben ajustar la suya todos los sujetos del proceso; se proscribire la malicia, la mala fe, la deshonestidad. Por lo tanto, el principio de moralidad reclama que la conducta procesal se adecue a la buena fe, lealtad, veracidad, honestidad y probidad.

Principio a la tutela jurisdiccional efectiva:

Determina que no sólo se encuentre consagrada como una garantía de los ciudadanos ante los órganos jurisdiccionales, sino que, además, se convierta en un verdadero principio del derecho procesal; “en consecuencia toda la actividad procesal así como todo desarrollo legislativo debe respetar dicho principio entendido en sus tres manifestaciones: libre e igualitario acceso a la jurisdicción, debido proceso y efectiva resolución del conflicto”¹⁰.

- b) Principios del proceso contencioso administrativo, según la Ley N° 27584 del 07.12.2001

Principio de integración:

“Los jueces no deben dejar de resolver el conflicto de intereses o la incertidumbre con relevancia jurídica por defecto o deficiencia de la ley. En tales casos deberán aplicar los principios del derecho administrativo”.

Comentario:

Nos dice Giovanni F. Priori Posada:¹¹

“Una de las expresiones del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva es que los órganos jurisdiccionales no pueden dejar de resolver el conflicto de intereses o la incertidumbre jurídica que le ha sido sometida a su conocimiento alegando que no existe una disposición normativa que la regule. Siendo ello así, el juez tiene la obligación de dar una solución al conflicto que le ha sido propuesto, aun cuando no exista una disposición normativa para lo cual deberá acudir a los principios del derecho ya que, conforme ha sido expuesto, una de las funciones de los principios es precisamente la integradora.

En ese sentido, el principio de integración del proceso contencioso administrativo es una derivación de la obligación que tiene el órgano jurisdiccional

¹⁰ Priori Posada, Giovanni F., ob., cit., pág. 120. (se recomienda la lectura de este libro: comentarios a la ley del proceso contencioso administrativo.

¹¹ Riori Posada, Giovanni F., ob., cit., pág. 121-123.

de pronunciarse sobre el fondo de la controversia aún en aquellos casos en los cuales no exista norma jurídica aplicable al conflicto de intereses propuestos ante el órgano jurisdiccional”.

El principio como función integradora: fuente formal del derecho :

Los principios generales irrumpen en el movimiento codificador como un remedio ideal para llenar las lagunas del derecho legislado. El derecho peruano consagra expresamente la función integradora de los principios generales al haberlos considerado como fuente subsidiaria, así tenemos que la Constitución de 1993, en su artículo 139° dice:

“Artículo 139°. Son principios y derechos de la función judicial (...)

8. El principio de no dejar de administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley. En tal caso, deben aplicarse los principios generales del derecho y el derecho consuetudinario”.

El Código Civil Peruano norma en el artículo VIII del título preliminar:

“Artículo VIII. Los jueces no pueden dejar de administrar justicia por defecto o deficiencia de la ley. En tales casos, deben aplicar los principios generales del derecho y, preferentemente, los que inspiran el derecho peruano”.

Es evidente que ante la ausencia de normas de derecho administrativo, deben aplicarse los principios generales del derecho administrativo: Ley N° 27444, (11.4.2001) artículo iv del título preliminar de la ley del procedimiento administrativo general.

6.3. Principio de igualdad procesal:

Las partes en el proceso contencioso administrativo deberán ser tratadas con igualdad, independientemente de su condición de entidad pública o administrado.

Comentario:

La ley del proceso contencioso administrativo ha querido regular de manera expresa dicho principio: este principio rige a todos los procesos en general.

Tenemos que pensar, que las partes, en el procedimiento administrativo anterior al proceso contencioso administrativo han sido: la administra-

ción pública y el administrado, y la administración pública ha sido juez y parte.

La única garantía que tiene el administrado es el poder judicial, pues la situación precedente al proceso no es la situación de igualdad que puede existir entre dos particulares.

El proceso contencioso administrativo debe ser el instrumento que equipare a las partes, un instrumento "igualizador".

Nos dice Giovanni F. Priori Posada¹²:

"(...) La ley ha querido eliminar todos los privilegios de la administración (y, en consecuencia, derogar toda la legislación especial), dando especial relevancia a los principios y derechos constitucionales, y pensando en la efectiva tutela de las situaciones jurídicas de los administrados.

La reforma establecida en la ley apuesta por una equiparación de las partes en el proceso, pues, resultaba a todas luces absurdo que el particular que se encuentra en una situación de subordinación frente a la administración, tenga que seguir aceptando dicha subordinación dentro del proceso judicial ...

El principio de igualdad es recogido en la ley en dos sentidos:

- * El primero de ellos es de una vez por todas ponerle fin a todos los privilegios procesales que tenía el estado...
- * El segundo sentido del principio de igualdad parte de la constatación que el particular no se encuentra en el ámbito y jurídico en una situación de igualdad frente al estado ..."

6.4. Principio de favorecimiento del proceso

El juez no podrá rechazar liminarmente la demanda en aquellos casos en los que por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del agotamiento de la vía previa.

¹² Priori Posada, Giovanni F., ob., cit., pág. 127-128

Asimismo, en caso de que el juez tenga cualquier otra duda razonable sobre la procedencia o no de la demanda, deberá preferir darle trámite a la misma.

Comentario:

El proceso contencioso administrativo. Así como todos los procesos en general, son instrumentos que concede el ordenamiento jurídico de la nación con la finalidad para resolver conflictos de intereses a través de la aplicación del derecho objetivo al caso concreto.

Por lo tanto, el proceso es un instituto teleológico: el proceso es un instrumento por medio del cual se brinda una efectiva tutela a las diversas situaciones jurídicas de las cuales son titulares, en nuestro caso, los administrados.

Si el proceso es un medio para poder hacer efectivos los derechos, cualquier acto que suponga una restricción a su acceso: es una afectación.

Nos dice Ggiovanni F. Priori Posada:¹³

“Dicha concepción tiene en su base el reconocimiento del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, una de cuyas manifestaciones es el derecho al acceso a la jurisdicción.

De esta forma, lo que se quiere es privilegiar el derecho constitucional al acceso a la jurisdicción antes que cualquier exigencia formal o cualquier otro tipo de barrera que impida o restrinja dicho acceso...

Por esas consideraciones, cuando el juez realiza el juicio de procedencia inicial de la demanda, debe, siempre que tenga duda entre darle trámite o no a la demanda, optar por darle trámite...

Ello tiene como consecuencia, además que, en caso el juez considere que existe algún requisito que de forma desproporcionada imponga una barrera al acceso a la jurisdicción, debe, haciendo uso del control difuso, inaplicar la norma legal que impone dicho requisito por infringir el derecho a la tutela jurisdiccional...”

¹³ Priori Posada, Giovanni F., ob., cit., pág. 128-134.

6.5. Principio de suplencia de oficio.

El juez deberá suplir las deficiencias formales en las que incurran las partes, sin perjuicio de disponer la subsanación de las mismas en un plazo razonable en los casos en que no sea posible la suplencia de oficio”.

Comentario:

El principio de suplencia de oficio permite que el juez, pueda, de oficio:

- * Corregir, en la medida que esté a su alcance, cualquier defecto procesal que advierta en el proceso contencioso administrativo, sin tener que esperar que las partes lo soliciten.
- * La subsanación debe hacerse en un plazo razonable

Nos dice: Giovanni F. Priori Posada¹⁴:

“dicho principio tiene dos fundamentos:

- * el primero es la concepción del juez como director del proceso, y
- * el segundo el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

De esta forma, con la finalidad de evitar que el proceso concluya o se dilate por una deficiencia formal, se establece como deber del juez que supla cualquier deficiencia en la que puedan haber incurrido las partes, con la cual el juez debe asumir un rol mucho más activo dentro del proceso, y en particular, un compromiso para velar que el proceso cumpla con su finalidad procurando que éste no se vea entorpecido por cualquier deficiencia de tipo formal. Es por ello que el juez deberá suplir las deficiencias salvo, claro está, que dicha deficiencia no pueda ser suplida por el juez, en cuyo caso, siempre que la deficiencia sea subsanable, deberá conceder un plazo a las partes para la subsanación”.

¹⁴ Priori Posada, Giovanni F., ob., cit., pág. 134-135.