

## LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### Los principios del derecho:

Se da el nombre de principios a los constructos que orientan al derecho, señalan su sentido, denotan sus alcances, y dan personalidad a la norma de legal. Marcone señala que “ **son criterios fundamentales informadores de nuestra legislación, que se deducen de las disposiciones del derecho positivo y de los elementos sociales, éticos y aun históricos en que las normas tienen su origen**” (MARCONE MORELLO, Juan. “DICCIONARIO JURIDICO PENAL Y CIENCIAS AUXILIARES”, Tomo III, Pag. 1,724)

Rafael de Mediozabal Allende – Magistrado en lo contencioso administrativo, en su trabajo “Significado actual dle principio solve et repete” citando a Francisco de Castro señala que los principios del derecho pueden ser de tres clases:

- a) Principios trascendentes.- Que son los que están más allá o a extramuros del ordeamiento positivo y pertenecen al llamado Derecho natural.
- b) Principios instrumentales.- Que son los forjadores de la ciencia del Derecho.
- c) Principios inmanentes.- Que se obtienen mediante la progresiva abstracción de las demás normas, escritas o consuetudinarias que forman el ordenamiento jurídico.

De otro lado, para Santi Romano (FRAMMENTI DI UN DIZIONARIO GIURIDICO; Milano 1933 “Diritto e Morale”, Pag. 66), señala que los principios fundamentales son los que no están formalmente declarados por el Derecho escrito, y se hallan implícitos en él, pero que se inducen de la estructura esencial de las instituciones en que se concretan e incluso de su misma esencia.

Ahora bien; el Dr. Gardella (GARDELLA, Lázaro. “PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO” Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XXIII, Pag. 157) señalaba que los principios del derecho pueden surgir de cualquiera de estas fuentes:

- a) La Lógica Jurídica, que acompaña al razonar jurídico, sin necesidad de la que norma el legislador.
- b) La Moralidad.
- c) La Política.
- d) La Tradición (refiriéndose a la tradición jurídica, desde luego, porque esta es la fuente de un sistema legal)
- e) La Equidad.

Los principios pueden estar positivizados o no, en otras palabras pueden ser escritos o no escritos, lo cual no es impedimento para su invocación siempre que el instructor del procedimiento o la autoridad que los aplique conozca la fuente del derecho, lamentablemente en nuestro sistema legal de tradición romanista, se prefiere a la norma positivizada antes que a los principios que orientan al derecho.

Los principios son de importancia vital para un sistema jurídico, sin ellos tendríamos únicamente normas positivas que regulan relaciones, sin embargo estas normas serían mas o menos ordenadas, pero no tendrían sentido ni cohesión, y lo que es peor el administrado estaría a merced de la arbitrariedad del legislador, del juzgador o del instructor de un procedimiento puesto que al no existir un sentido predeterminado el derecho, así nacido, sería un instrumento peligroso en manos poco escrupulosas de modo tal que nadie tendría seguridad. Por eso son importantes los principios, porque moldean la personalidad del derecho, al decir de Bodenheimer “ **La limitación legal de las autoridades públicas se denomina Derecho público**” (BODENHEIMER, Edgar. “TEORIA DEL DERECHO” Pag. 26). Pero es necesario que ese derecho sea definido, que se declare la orientación que tiene, que señale que fines persigue, que indique que garantías otorga, y que reglas deberán seguir sus operadores al momento de su accionar.

La mayoría de los principios que orientan al Derecho Administrativo nacen de la concepción política que ha dado origen a los Estados modernos; en un trabajo reciente publicado por Marina Ivinsky encontramos que “ **se llega al concepto de Derecho administrativo a través del concepto de Estado**” (IVNISKY, Marina. “ DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTADO” Pag. 1) y es importante destacar el rol de las revoluciones políticas en formación la personalidad del Derecho Administrativo pues estas han introducido:

- a) El Estado de Derecho que no es más que el sometimiento del poder a la autoridad de la ley,
- b) Ha modificado las relaciones de la autoridad con los administrados, de relaciones de poder a relaciones de derecho.
- c) Ha introducido la igualdad como base de las relaciones antes mencionados.
- d) Ha establecido un nuevo orden en la relación autoridad - libertad.

Para Fiorini (FIORINI, Bartolomé. “DERECHO ADMINISTRATIVO” Tomo I, Pag. 79) “ **Los principios manifiestan algunos valores axiológicos; otros son derivados de la lógica jurídica, y otros son exigencias de la convivencia humana** ”, estos últimos son los de origen político.

Debe pues entenderse a los principios de la política como a la aspiración máxima de las personas o colectividades, por eso resulta peligroso depositar nuestra confianza en quienes dicen no ser políticos, pues esta falta de identidad con determinados principios deja entrever que la norma orientadora de ese tipo de conducta será únicamente el instinto, el personal criterio y su accionar dependerá del estado de ánimo con el que amanezca.

Tampoco podríamos conocer cuales son sus límites, ni cuales son sus alcances puesto que no es posible conocer hasta donde puede llegar la voluntad de un hombre investido de poder.

Es necesario conocer los principios que orientan a un determinado sistema legal, estos surgen naturalmente de la Tradición Jurídica. El Dr. Alfredo Bullard dice que 8 de los 10 de los países con mayor PBI (Producto Bruto Interno) son países suscritos a la tradición de Common Law, en la que no existe derecho escrito, sin embargo existe confiabilidad de los inversionistas en los países que siguen esa tradición jurídica porque los operadores del derecho (jueces, abogados, tribunales, jurados) tienen la obligación de construir el derecho sobre la base de los precedentes, y aun cuando no exista ley escrita se conoce de una manera clara como se va a solucionar un conflicto cuando este llegue a producirse.

### **Antecedentes de los principios:**

Por primera vez en nuestro ordenamiento procesal administrativo se han consignado de manera clara y precisa cuales son los principios orientadores del procedimiento administrativo nacional. Estos principios, en buena parte, estuvieron discretamente ocultos en los diversos textos legales o manifiestamente expresados en otros, como es el caso de la Ley 25035, y constituían por lo general garantías a favor de la administración que a favor del administrado. Sin embargo lo más trascendente que aporta la ley que 27444 es que ve el procedimiento administrativo desde la óptica del administrado en tanto que las anteriores disposiciones normativas veían el procedimiento desde la óptica de la autoridad.

El enfoque que se tenga del procedimiento es de vital importancia. Si entendemos que el procedimiento busca excitar la facultad declarativa de la administración para obtener un derecho, una concesión o presentar una legítima oposición entonces pueden concluir que el procedimiento debe contener el mayor número de garantías y facilidades para el administrado, cuanto más si este no tiene la condición de súbdito sino el de generador originario del poder con que se ha investido a la administración.

El D.S. 006-67-SC (21 Noviembre de 1967) Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos fue el primer dispositivo que disciplinó el procedimiento administrativo en el Perú, este texto señalaba que los principios del procedimiento tres: era Celeridad, Simplicidad y Eficacia (art. 34), lo cual puede traducirse como: rápido, sencillo, y eficiente; la pregunta lógica que nos hacemos todos es ¿ Para qué? Indudablemente para los fines del Estado, o para la voluntad de la autoridad que lo encarna, también introdujo, entre otros, la facultad Pro Actione del instructor, el principio de la Doble Instancia y la Doble Vía, entre otros, los cuales estaban contenidos en el articulado de la norma legal.

Este dispositivo tuvo sus antecedentes en la Ley de Procedimientos Administrativos de España (17 de Julio de 1958) y veía a la norma administrativa desde la óptica de la autoridad, al promulgarse en el año

1967 estaba muy influenciada por la doctrina del Contencioso Administrativo, que puede sintetizarse en la crítica que del pensamiento imperante en esa época hace B. Fiorini al señalar que se concreta a dejar hacer a la administración pública todo lo que quiera, y que sea la función judicial quien lo corrija.

La ley 25035 (10 Junio de 1989) Ley de Simplificación Administrativa y su reglamento D.S. 070-89-PCM (01 Septiembre de 1989) al pretender modernizar al Estado introdujo los principios de Desconcentración de los Procesos Decisorios, la Presunción de Veracidad, Eliminación de Exigencias y Formalidades Costosas y, La Participación de los Ciudadanos en el Control de la Prestación de los Servicios Públicos, posteriormente el Decreto Legislativo 757: Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (13 Noviembre de 1991) introdujo el tema de la eliminación de las restricciones administrativas para las inversiones mediante la unificación de los procedimientos administrativos de las organizaciones públicas en un texto publicable denominado Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) que no es un instrumento creador de procedimientos, ni de tasas, sino una recopilación de las mismas, además introdujo garantías de naturaleza tributarias relacionadas principalmente al tema de las Tasas.

Con todas estas disposiciones era muy complicado el accionar en la vía administrativa, por eso la Ley 26111 (30 Diciembre de 1992) Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos modificó el D.S. 006-67-SC y estableció su nueva denominación sustituyendo la palabra “ Reglamento ” por la de “ Ley ”, sin embargo no integró las normas vigentes y su Texto Único Ordenado D.S. 002-94-JUS (28 Enero de 1994) para salvar ese defecto señala en el artículo 32 que “ **Asimismo, son aplicables los principios generales previstos en el artículo 2 de la Ley 25035, Ley de Simplificación Administrativa** ” pero sigue declarando que los principios que rigen al procedimiento son los de simplicidad, celeridad y eficacia, aún cuando mantiene tímidamente ocultos en su articulado los principios de la Doble Instancia y Doble Vía, Imparcialidad del instructor, así como errores conceptuales como confundir proceso con procedimiento (Art. 24), interesado con administrado (Art. 56), limitación del empleo de los medios de prueba, Etc.

### **Los principios y la Ley N° 27444**

La Ley de Procedimiento Administrativo General N° 27444 ha establecido el rol de los principios que orientan al procedimiento administrativo general, la Norma IV In Fine del Título Preliminar señala que estos tienen la siguiente finalidad:

- a) Sirven de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento, en consecuencia la administración pública deberá tener presente los principios durante todo su accionar, para que este sea válido. Ahora bien, surge el problema, ¿ Estos principios se aplicarán solamente en la emisión de los actos administrativos? ¿ Serán aplicables también al emitir actos de administración?

En una conversación que sostuve con el Dr. Danós – uno de los autores del texto de la ley – me decía que es un tanto difícil establecer diferencias entre actos administrativos y actos de administración, en razón de lo cual la ley 27444 ha preferido utilizar el término actos de administración interna, y el numeral 1.2.1 del Título Preliminar señala que los principios generales de esta ley rigen también a los actos de administración interna, entendiéndose como tales los destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios, en consecuencia, estos actos continuarán siendo discrecionales pero esta discrecionalidad estará limitada por los principios.

- b) Sirven como parámetro para la generación de otras disposiciones procedimentales. La Norma II del Título Preliminar señala que las autoridades deben tener presente los principios del Procedimiento Administrativo así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento establecidos en esta ley cuando reglamenten procedimientos especiales
- c) Sirven para suplir los vacíos que se presenten en el ordenamiento administrativo para lo cual se recurrirá a las fuentes supletorias del Derecho Administrativo y las normas de otros ordenamientos siempre que estos sean compatibles con su naturaleza o finalidades tal como lo expone la Norma VIII del Título Preliminar, esto claramente quiere decir que las normas que pueden ser invocadas son UNICAMENTE las de Derecho Público y no las de Derecho Privado por tener una finalidad y una naturaleza jurídica diferente.

La peculiaridad que introduce la ley es que estos principios no son concluyentes ni limitados, deja abierta la posibilidad para que nuevos y mejores principios puedan aplicarse, tal como lo expone la Norma IV del Título Preliminar. La pregunta lógica que todos se habrán formulado es ¿ y cuáles son esos otros principios? ... la Norma V del Título Preliminar señala en su numeral 2.10 que son “ los principios del Derecho Administrativo ”

También podemos señalar que se han consignado 16 principios en el Título Preliminar de la ley 27444, de estos seis son nuevos: Legalidad, Debido Procedimiento, Razonabilidad, Informalismo, Conducta Procedimental, y Predictibilidad; los demás como Oficialidad, Imparcialidad, Presunción de veracidad, Celeridad, Oficialidad, Verdad Material, Participación, Simplicidad, Uniformidad, y Control Posterior ya se encontraban en la normatividad que disciplinaba al Derecho administrativo procesal tanto en la ley 26111 como en la Ley 25035, sin embargo no se aprecia la presencia expresa de otros como por ejemplo: La Gratuidad, Tuitividad, Doble Instancia y Doble Vía, Escritoriedad, Flexibilidad, y aún cuando no han sido expresamente enunciados encontramos su espíritu en algunos artículos de la nueva ley.

#### 1. Principio de legalidad:

También se le conoce como Objetividad Normativa, sin embargo existe una diferencia sustancial entre uno y otro concepto, pues la objetividad

normativa nos lleva únicamente a la necesidad de justificar legalmente las disposiciones que se emiten, en tanto que la legalidad es un concepto mucho más amplio por el cual no solo se debe sustentar legalmente el acto administrativo sino que existe la obligación de integrar el derecho, en otras palabras se espera que el acto emitido no solo sea legal, sino que además de sustentarse en la norma legal esta esté integrada dentro del marco normativo general de modo que se actúe con justicia.

Aquí encontramos una notable influencia del jus naturalismo en el pensamiento del gestor de la ley, pues al decir del maestro Javier Hervada la norma legal no siempre es una norma justa cuando afirma “ **A nuestro juicio, el positivismo jurídico ha demostrado suficientemente su impotencia para alcanzar tal objetivo** (refiriéndose a la incapacidad de proteger la dignidad y la libertad del hombre) **y, lo que es más, ha colocado a la ciencia del derecho en la tesitura de dar plena validez jurídica a los atentados contra el hombre con tal de que se revistan del ropaje formal de ley ”** ( HERVADA, Javier “ INTRODUCCION CRITICA A LA TEORIA DEL DERECHO NATURAL ” Edit. Universidad de Piura 1999, Pag. 11)

También podemos decir de este principio que recoge los postulados de la doctrina de la Justicia Administrativa, que como bien afirma Fiorini no pretende que la administración pública haga justicia sino simplemente que actúe con justicia .

En este sentido la Norma IV del Título Preliminar señala que las autoridades deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho. Es de suponerse que la finalidad del procedimiento administrativo es la de emitir el Acto Administrativo, este para su validez requiere, entre otros, de un requisito esencial: La Legalidad. El acto así emitido no solo debe sustentarse en normas vigentes, debe además integrar el derecho, respetar el ordenamiento constitucional, y ser emitido conforme a las facultades expresas que estén atribuidas al órgano emisor, en caso contrario se incurre en nulidad, ya sea por el contenido ilegal (artículo 10 Inc. 1) o por la incompetencia del órgano emisor, que puede ser por la materia, el grado, el territorio, el tiempo o la cuantía. ( artículo 80)

Este principio supone que no existen facultades presuntas sino únicamente las que de manera expresa confiere la norma legal a los entes y a los órganos que la conforman, pero además el principio de legalidad exige que estas facultades sean ejercitadas únicamente dentro de los fines que persigue el ente que ejercita una facultad, en consecuencia un acto ejercitado con arreglo a las facultades que otorga la ley puede ser nulo si este es contrario a los fines que el ente persigue.

## 2. Principio del debido procedimiento

El principio del Debido Proceso tiene su equivalente en el Derecho Administrativo en el principio del Debido Procedimiento, algunos piensan que este último es una consecuencia de aquél, en realidad no están muy



en lo cierto ya que se ha venido confundiendo lo que es proceso con procedimiento, confusión que la Ley 27444 ha resuelto definitivamente.

Bacacorso señala “ **Procedimiento es también la secuencia de actos que se ejecutan dentro de la poliforme actividad del Estado, pero se resuelven mediante el acto administrativo (resolución), obteniendo un pronunciamiento** ” (BACACORSO, Gustavo: “ DERECHO ADMINISTRATIVO DEL PERU, Tomo II, Pag. 580) en tanto que se reserva el nombre de PROCESO a estos mismos actos cuando son ejecutados por el órgano jurisdiccional, con una notable diferencia en la naturaleza jurídica de ambos.

Este principio pretende otorgar a los administrados todas las garantías de un procedimiento con las siguientes características:

- a) Imparcialidad del instructor del procedimiento, condición que no encontramos enunciada expresamente en la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- b) Derecho del administrado a exponer libremente sus argumentos, con las limitaciones propias de la conducta procedimental.
- c) Libertad de actuación procedimental, que faculta al administrado a realizar toda actuación que no esté expresamente prohibida (Art. 54)
- d) Derecho a ofrecer y producir pruebas.
- e) Derecho a obtener una decisión motivada y fundamentada en derecho.
- f) Derecho a no ser sometido a procedimiento diferente de los previamente establecidos, ni a exigencias no consignadas de manera expresa en el Texto Único de Procedimientos (Art.37)
- g) Declaración de autonomía jurídica, que se manifiesta en que el Debido Procedimiento se rige por las reglas del Derecho Administrativo en consecuencia no son aplicables las reglas del Derecho Procesal Civil, que pese a ser una disciplina del Derecho Público, únicamente se aplicará cuando sea compatible con el régimen administrativo, en consecuencia este enunciado persigue evitar que procesalicen al procedimiento administrativo con las consecuentes molestias que ello representa.

### 3. Principio de impulso de oficio

También se le conoce en la dogmática como Principio de Oficialidad y se refiere a la obligación del instructor del procedimiento de iniciar y mantener la dinámica procedimental sin la necesidad de expresa petición de parte.

Este principio comprende:

- a) Capacidad de iniciar un procedimiento de oficio, ya sea por orden de la superioridad, por dar cumplimiento a un deber legal – que puede emerger de la norma legal o de un mandato judicial en el caso de las demandas de cumplimiento – o por mérito de una denuncia. (Art. 103 y 104)

- b) Obligación del instructor de dirigir e impulsar el procedimiento.
- c) Obligación del instructor de ordenar o practicar los actos para el esclarecimiento y resolución del procedimiento.
- d) La obligación de emitir una resolución motivada y fundamentada en el plazo respectivo (Art. 142)

#### 4. Principio de razonabilidad

Este es un principio nuevo que se le conoce también como “proporcionalidad” y está propiamente referido a las resoluciones que al resolver un asunto determinado debe mantener “ **la debida proporción entre los medios a emplearse y los fines públicos que debe tutelar a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido** ” (Título Preliminar Norma IV, Numeral 1.4).

El origen de este principio lo encontramos en los elementos del Acto Administrativo (causa, objeto, forma y finalidad), concretamente lo encontramos en el Objeto y es así que la razonabilidad es uno de sus requisitos del Acto Administrativo junto con la licitud, la certeza y determinación concreta, la posibilidad física y, la moral.

El Dr. Danós Ordoñez señala que este principio “ **postula la adecuación entre medios y fines, de modo que la Administración Pública no debe imponer ninguna carga, obligación, sanción o prestación más gravosa que la que sea indispensable para cumplir con las exigencias del interés público** ”. (DANOS ORDOÑEZ, Jorge “COMENTARIOS AL PROYECTO DE LA NUEVA LEY DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS” Themis 39, Pag. 237) Hay una consideración adicional colocada en el numeral 1.4 de la Norma IV de Título Preliminar, y es la que se refiere a la emisión del acto administrativo conforme a la competencia del órgano emisor lo cual no corresponde propiamente a este principio sino al principio de legalidad toda vez que la competencia surge únicamente por mandato de la ley, pero además se exige que el ejercicio de la competencia se efectúe UNICAMENTE conforme a los fines que persigue el ente administrativo, los cuales son notorios porque están expuestos en la Constitución o en su respectiva ley orgánica.

Este principio utiliza de manera inconfundible los constructos fines, facultades y cometidos; entendemos por **FINES** o **FINALIDADES** son los motivos o razón de ser de los entes u organismos públicos estos fines están “ **...delimitados por distintos criterios filosóficos; dichas finalidades pueden ser lograr el bien común, asegurar la vida en sociedad, satisfacer necesidades colectivas, alcanzar la justicia social, mantener el poder de un grupo hegemónico, etcétera.** ” ( MARTINES MORALES, Rafael “ Derecho Administrativo, Primer Curso” Edit. Harla, México 1992, Pag. 2000.) Se entiende por **FACULTAD** a la “ **aptitud o legitimación que se concede a un funcionario para actuar**



según la competencia del órgano por cuenta del cual externa su voluntad ” ( Loc.Cit. ) Se entiende por **COMETIDOS** a “ las tareas que el Estado decide reservarse, por medio del orden jurídico las cuales están orientadas a la realización de sus fines. Es decir, son los grandes rubros de la actividad del poder público tendiente a realizar sus fines. Por ejemplo, preservar el ambiente, tutelar a los trabajadores, resolver conflictos entre particulares, prevenir y sancionar conductas delictuosas, regular la actividad económica, etcétera.” ( MARTINES MORALES, Op.Cit )

## 5. Principio de imparcialidad

Por este principio se persigue evitar el trato diferenciado por acepción de persona, ya estaba consignado en los artículos 10 y 108 del D.S. 002-94-JUS Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimientos Administrativos, sin embargo era necesario que se eleve a rango de principio no solo para mantener la concordancia con el artículo 2 Inc. 2) de la Constitución de 1993, que consagra la igualdad ante la ley, sino porque el trato diferenciado o favoritismo es una práctica presente en las administraciones públicas. Este principio comprende:

- a) Igual trato y tutela a todos los administrados en el procedimiento.
- b) Resolución de los casos de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente.
- c) Atención al interés general, refiriéndose a la finalidad del Acto Administrativo.

## 6. Principio de informalismo

Aparentemente se confunde este principio con el de Tuitividad, sin embargo no es así toda vez que el informalismo se orienta a interpretar la norma en forma favorable para la admisión de las pretensiones del administrado, así como para viabilizar la decisión final, esto se refiere claramente a evitar los requisitos innecesarios en los procedimientos administrativos, tanto al inicio como al momento de resolver, evitando de esta manera no solo cargas innecesarias sino también requisitos y formalidades que bien pueden interpretarse como obstáculos para el inicio y la tramitación de un procedimiento.

Este principio es una garantía a favor del administrado de modo tal que sus intereses no se verán afectados por exigencias formales, sin embargo la norma prevé que en cualquier caso estas exigencias “... **pueden ser subsanadas dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público** ” (T.P.Norma IV numeral 1.6) Particularmente este último añadido me parece un absurdo pues si se ha declarado AB INITIO que no deben exigirse requisitos innecesarios para la admisión, IN FINE se dispone que IN ITINERE se puede exigir la subsanación de aquello que inicialmente se prohibió exigir, lo cual en mi criterio es un contra sentido y se puede

prestar para el ejercicio de una práctica distinta de los objetivos de la Ley.

Por regla no se pueden exigir ningún otro requisito que aquellos que están recogidos en el TUPA, sin embargo debemos preguntarnos ¿ De donde surge el contrasentido antes mencionado? Sin duda se refiere a las exigencias que pueden surgir de la necesidad de un mayor esclarecimiento cuando exista una parte opositora, o cuando surja una duda razonable; en este caso el procedimiento deja de simplificarse para tornarse en un procedimiento SENSU STRICTO por la necesidad de absolver la oposición, cuando la hubiera, con la consiguiente obligación de emitir una resolución fundamentada.

#### 7. Principio de presuncion de veracidad

Este es un principio bastante conocido y tiene su antecedente en la Ley 25035, en realidad no se trata de una presunción LATO SENSU por la cual habría que dar crédito a todo lo que señale el administrado, cosa inaceptable en nuestro país donde existe la nefasta costumbre de usar la mentira como instrumento de defensa, se entiende mas bien este principio en forma restringida otorgando la presunción de veracidad únicamente a los documentos y a las declaraciones de los administrados, siempre que los presenten en la forma de ley: Documentos fedateados y declaraciones juradas por escrito.

Es lógico suponer que existiendo el antecedente señalado UT SUPRA el legislador debía tomar sus providencias, y efectivamente lo ha hecho al señalar que esta presunción tiene la naturaleza JURIS TANTUM, es decir que admite prueba en contrario, en consecuencia las declaraciones juradas y otros documentos que se presenten como medios de prueba en el procedimiento administrativo deben ser verificados como parte de un control posterior sin paralizar la tramitación del incoado.

#### 8. Principio de conducta procedimental

Este principio persigue el orden y la buena conducta dentro del procedimiento administrativo, se espera que los administrados, sus representantes, los abogados, y en general “... **todos los partícipes del procedimiento...**” refiriéndose también al instructor, a los peritos, agentes de la administración en general, testigos y otros, guarden el respeto mutuo, colaboren al desarrollo del procedimiento y realicen sus actuaciones guiados por la buena fe.

Se ha incorporado además una regla que prohíbe cualquier interpretación de la norma en contra de la buena conducta procesal, ya sea a favor de la administración o a favor de los administrados.

#### 9. Principio de celeridad

La actual normativa ha introducido nuevas regulaciones que disciplinan al procedimiento administrativo como por ejemplo mayor amplitud de medios probatorios, mayores formalidades para los actos administrativos

así como para las notificaciones, sin embargo se persigue que el procedimiento sea dinámico y que se eviten las actuaciones que puedan dificultar el desarrollo normal del procedimiento, como por ejemplo los informes abundantes, gaseosos e inconsistentes, o las providencias retardadas al expediente, se persigue por el contrario estructurar un procedimiento directo, ágil, sin mayores formalidades, ni actuaciones innecesarias, de modo tal que se pueda llegar a una decisión en un tiempo razonable. Igualmente, se ha dispuesto que la mayor parte de los procedimientos conformadores (aquellos que se realizan para obtener una licencia, autorización, Etc. ) sean procedimientos de aprobación automática y los procedimientos de calificación posterior o de silencio administrativo negativo sean los menos.

Otra de las medidas que obedecen a este principio es que el procedimiento debe durar un máximo de 30 días hábiles, CONTRARIO SENSU los procedimientos deben resolverse antes de los 30 días, decir fijar plazos menores sin que esto menoscabe la función de control ni desnaturalice los fines propios de los entes administrativos.

#### 10. Principio de eficacia

Este principio persigue que el procedimiento administrativo cumpla los fines para los cuales ha sido creado, esto es el pronunciamiento oportuno, fundamentado en derecho y dentro de una secuencia procedimental pre establecida.

Esto implica la eliminación de los formalismos que no incidan directamente sobre el fin que persigue el procedimiento o no “ **determinan aspectos importantes en la decisión final, ni disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión al administrado** ” como se lee en el texto de la Ley.

Este principio debe tenerse en cuenta tanto en la emisión de las normas legales que aprueban nuevos procedimientos, como al momento de ordenar u ofrecer pruebas, en los procedimientos nuevos deben eliminarse cualquier requisito innecesario, por ejemplo las fotografías para obtener una licencia de funcionamiento, puesto que lo que se autoriza es la realización de una actividad, y esta actividad puede ser desarrollada directamente por el propietario del negocio o por interpósita persona, en consecuencia nos preguntamos que rol juega la fotografía del propietario si este no va a conducir el negocio, o que tan importante puede ser la fotografía de un empleado como lo es el administrador si es una persona de confianza cuya permanencia frente a un negocio es por tiempo impredecible, igual caso ocurre con las personas jurídicas de accionariado amplio, habría que precisar Cual de los accionistas debe colocar su fotografía, pero esto indudablemente desnaturaliza el fin que persigue una comuna que emite una licencia, y es de controlar dos cosas: Que el local esté ubicado en la zona conforme, y que el local cuente con las instalaciones necesarias para el funcionamiento solicitado, igualmente resulta indiferente para los fines del control municipal exigir como requisito que se acredite el régimen de tenencia o propiedad de un

local para fines comerciales pues esto únicamente interesa a la relación que pueda surgir entre los propietarios y sus inquilinos, que son relaciones privadas diferentes de las relaciones de Derecho Público, puede surgir con justicia la interrogante lógica ¿ Y que ocurre si un local ha sido alquilado para fines de vivienda y el inquilino lo destina a local comercial? La respuesta lógica será ¡ y que le importa a la Administración Pública es!. El Estado no controla el cumplimiento de los contratos, esa es una relación de Derecho Privado que compete UNICAMENTE al propietario y a su inquilino , y en caso de que el propietario se sienta defraudado por el uso indebido de su propiedad, distinto del uso pactado, debe resolver el contrato por los medios que ya conocemos.

Igualmente creo que es inoficioso exigir la escritura de constitución de una empresa como requisito para obtener la licencia de funcionamiento ya que las municipalidades no tienen dentro de sus fines el control de los estatutos de las empresas, sino únicamente la prestación y control de los servicios públicos.

#### 11. Principio de verdad material

Este es uno de los principios mas conocidos pero tal vez el menos aplicado, la verdad material persigue buscar la verdad de los hechos y no contentarse con simples formalidades.

La norma señala que “ **la autoridad administrativa competente debe verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones** ”, esto al parecer se contrapone a la celeridad, sin embargo considero que no es así. En la Administración Pública la mayor parte de los procedimientos deben ser de aprobación automática, y la Ley 25035 estableció que solo en caos excepcionales se incorporen en el T.U.P.A. procedimientos de calificación posterior, ahora bien, en los procedimientos automáticos la verdad material se expresa en las acciones de control previo, control concurrente que consiste en verificación de los requisitos exigidos en el T.U.P.A. no solo antes de la admisión de los escritos sino también después de la presentación y antes de la emisión del acto administrativo o de la conformación que se solicita, tanto en el número de los requisitos exigidos, así como en la idoneidad de estos. Indudablemente queda una oportunidad adicional de control y es la del control posterior a la que se ha dedicado el último principio.

De igual modo en los procedimientos Sensu Stricto, Técnicos, Disciplinarios, Sancionadores y en los de Ejecución debe buscarse la verdad de los hechos expuestos por las partes del procedimiento con la finalidad de emitir un acto administrativo no solo ajustado a la ley sino también a la verdad.

#### 12. Principio de participación

Tiene su antecedente en la Ley 25035, si se expresa en la obligación que tiene la administración pública de proporcionar a los administrados la

información que soliciten, sin la necesidad de expresar la razón que lo motiva, pudiendo solicitar información sobre temas de cualquier naturaleza, salvo los de índole personal o aquellas que están vinculadas con la seguridad nacional, así como las expresamente prohibidas por la ley.

Igualmente comprende la posibilidad de los administrados de participar de las decisiones públicas que pudieran afectar sus intereses, así como poder tomar conocimiento de las actividades que realizan sus representantes, de modo tal que los afectados puedan expresar su opinión. Se aprecia mayormente en el pre publicado de las normas fundamentales como son las leyes, sin embargo debe extenderse a otros dispositivos como son las Ordenanzas.

Otra de las expresiones de la participación es además de la cuenta o de la data, es la convocatoria a audiencia pública para el otorgamiento de concesiones o antes de adoptar decisiones que puedan afectar los intereses colectivos, con son los temas ambientales, ahorro público, valores culturales, históricos, derechos al consumidor, planeamiento urbano y zonificación; o cuando el pronunciamiento sobre licencias o permisos que el acto habilite incida directamente sobre servicios públicos. ( Art. 182 ) o en el caso de aprobación de normas administrativas que afecten los derechos e intereses de los ciudadanos, licencias o autorizaciones para ejercer actividades de interés general, y para la designación de los funcionarios en cargos principales de las entidades ( Art. 185 )

### 13. Principio de simplicidad

Este principio persigue que todos los procedimientos administrativos, reglados y no reglados, sean sencillos, eliminándose requisitos innecesarios, en razón de lo cual la ley apela al criterio de la racionalidad, así como de la proporcionalidad entre el trámite, y el fin que persigue el acto administrativo.

Por la simplicidad se prohíbe la formación de expedientillos o hijuelos del expediente prohibiéndose las excepciones, tercerías que únicamente son considerados como argumentos de las partes pero que no se tramitan en cuaderno separado sino que se resuelven en la resolución que pone fin a la instancia administrativa.

### 14. Principio de uniformidad

Este principio está relacionado íntimamente con el artículo 2 Inc. 2) de la Constitución de 1993 que consagra el principio de la igualdad ante la ley, se expresa en que no se puede hacer acepción de persona exigiendo requisitos que a otros no se les exige cuando peticionan lo mismo, lo contrario es discriminación.

La ley exige en este caso que existan requisitos similares para procedimientos similares, sin embargo deja entrever la posibilidad de

apartarse de la regla cuando “ **existan criterios objetivos debidamente sustentados** ”, lo cual resulta de la verificación de los actuados cuando los requisitos presentados son cuestionados por el instructor, o cuando surge una contención.

#### 15. Principio de predictibilidad

Persigue dotar al administrado de la seguridad sobre cual será el resultado del procedimiento que se va a iniciar, pues por este principio se ha introducido la obligación que tiene la autoridad administrativa de proporcionar informes verídicos, completos, y confiables sobre cada trámite a quienes lo soliciten.

En tal sentido la información puede ser requerida por los administrados o sus representantes para que estos puedan conocer con anticipación el resultado de final que se obtendrá al iniciar un procedimiento predeterminado.

#### 16. Principio de control posterior

El control es una de los elementos propios de la administración, en razón de lo cual se establece el derecho de la autoridad administrativa de comprobar la información proporcionada por los administrados en los procedimientos administrativos, con una doble finalidad, primero la de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en las normas legales, reglamentos, Etc. y en segundo lugar aplicar las sanciones pertinentes cuando esta información no sea veraz. Cabe preguntarse si solo se sancionará al administrado o también puede sancionarse a los agentes de la administración por omisión al cumplimiento de las funciones. Considero que las dos premisas pueden darse. El Código Penal Peruano ha establecido una sanción para quienes utilicen documentos falsos en los procedimientos administrativos, pero lógicamente quien sanciona es el Poder Judicial, después de las investigaciones respectivas, pero también puede existir una sanción en la vía administrativa al administrado como son la revocación del acto administrativo emitido en su favor, o la aplicación de penalidades, como son las multas, clausuras, comisos, Etc.

Resta esclarecer si un administrado sancionado administrativamente puede ser sujeto de sanción penal, yo creo que sí, toda vez que la responsabilidad administrativa es diferente de la responsabilidad penal, y de la responsabilidad civil, esto último se aprecia con mayor claridad en la responsabilidad de los agentes de la administración pública, pues el Decreto Legislativo N° 276 señala que los servidores públicos son responsables penal, civil y administrativamente por los actos cometidos en el ejercicio de la función, sobre este particular, un servidor público es pasible de sanción administrativa cuando con motivo del ejercicio de la función pública omite los actos del control concurrente o posterior que se encomienda la Ley.