

Los principios del Derecho tienen por finalidad servir de orientación en el trabajo jurídico. Bajo esta perspectiva el autor, en una sucinta pero didáctica reseña, presenta una clasificación de los procedimientos administrativos, así como de los principios que encuentra en nuestro Derecho Administrativo.

Este es un aporte de actualización, fragmentario por cierto. Sólo lo dedicamos a dos institutos, como son la clasificación de los principales procedimientos, y luego los Principios del Derecho Administrativo, que pretendemos haber efectuado un exámen completo en esta sola materia normativa.

1. CLASIFICACIÓN Y PRINCIPALES PROCEDIMIENTOS

La doctrina generalmente admite tres clases fundamentales, en las que pueden subsumirse todos los procedimientos existentes o por establecerse, a saber:

- Procedimiento técnico o de gestión: Actividad trascendente del Estado (preparación de leyes, reglamentos, protección de obras o servicios públicos, etc.);
- Administrativo *sensu stricto*: Relacionados con el vínculo Estado-administrado (derechos y obligaciones entre el Estado y sus trabajadores, entre el Estado y los particulares o entre particulares ante el Estado); y
- Disciplinario: En el que se investiga y sanciona infracciones de orden solamente administrativo (sean internamente, a sus trabajadores; sea al exterior, a los administrados en general). Hay una presencia de elementos penales, pero no propiamente delictivos, de ilicitud administrativa.

El primero está ligado a la materia de que se trate (ingeniería, medicina, arqueología, etc.), en tanto que los dos restantes son más jurídicos y puede decirse que se consumen en cualesquiera de estas direcciones estrictamente administrativas:

- Reconocimiento de un derecho;
- Reparación de un derecho conculcado; o
- Protección de un interés; o sea, la defensa del administrado (particular) frente al Estado.

En el país tenemos infinidad de procedimientos

que coexisten, observándose reglas contradictorias, diferentes o similares, constituyendo algunas de ellas verdaderos complejos normativos que naturalmente han alcanzado madurez y lógica autonomía. Ellos son el laboral, el tributario, el de control, el coactivo, el agrario, etc. Para uniformizar al procedimiento en general se dictó y rige el Reglamento procedimental, que es básicamente de reglas generales, que han de aplicarse a toda actividad estatal (art. 1º) y supletoriamente a todo procedimiento especial que, sin embargo, carece de ellas. Dicho complejo acaba de ser elevado a Ley, con adiciones, supresiones y modificaciones aportadas por todos los que hemos participado en la vigencia del orden constitucional. Obviamente, nuestros libros han influido notoriamente y lo decimos con sencillez.

2. PRINCIPIOS

Como el procedimiento no tiene por finalidad componer una litis -que sí la es para el proceso- sino obtener una decisión de autoridad competente en representación del Estado, para ejecutarla de inmediato, sus principios son en realidad simples y evidentes; reafirmando lo ya expuesto: la esencial provisionalidad de los actos y procedimientos administrativos.

El derecho peruano reposaba sobre tres principios: simplicidad, celeridad y eficacia (art. 32º). Pero en realidad hay otros que sirven de orientación a la Ley y que podemos concretar en los siguientes: unicidad de autos, verdad material, objetividad normativa, impulsión de oficio, gratuidad, publicidad, tuitividad, cosa decidida, instancia plural, doble vía y escritoriadad. Los tres primeramente mencionados lo son por el texto expreso de la Ley (*ratio legis*), en tanto que los siguientes emergen de la propia dogmática procedimental (*ratio juris*). Sin embargo, el cuarto aparece en la penumbra del texto, como veremos.

Simplicidad: Facilitar toda la tramitación incluyendo la rectificación, cualquiera que sea el estado de la causa (arts. 32º y 105º). Como no se

Gustavo Bacacorzo

- Doctor en Derecho
 - Profesor Principal de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y UNIFE
 - Profesor de la Universidad Complutense de Madrid
-

trata de una típica contradicción, no caben articulaciones en el procedimiento.

Celeridad: El procedimiento avanza por impulso de oficio o a petición de parte, a fin de que concluya cuanto antes, mas sin festinaciones. Se le conoce también con el nombre de economía procesal (art. 32º).

Eficacia: Cualquier dificultad u obstáculo deberá ser superado, sin esperarse la acción de parte y aun cuando las citas legales sean erróneas (art. 68º seg. párrafo y 103º).

Unicidad de autos: Un solo expediente para cada caso (Ley, art. 36º). Ello confiere notable seguridad para el actuar de la Administración.

La verdad material: Es noción importantísima en el Derecho Público y va siendo también lentamente aceptada en el Derecho Privado y consiste en descubrir la verdad absoluta de los hechos, de lo que aconteció, sin contentarse con la mera formalidad o indicio que pudiera aflorar de algunos medios probatorios; tomando esta inspiración del Derecho Penal (arts. 25º, 34º y 43º inc. c, y 47º). Responde al principio procesal llamado inquisitivo.

Por legalidad u objetividad normativa o reglada: Debemos comprender la observancia estricta del texto legal (arts. 5º, 18º y 43º).

La oficialidad: Supone la facultad de la autoridad para iniciar y mantener la dinámica del procedimiento, sin que sea necesaria su activación por parte interesada, pero esta acción deberá aceptarse si no trabaja o no pretende detenerlo o desnaturalizarlo (arts. 3º, 13º, 46º, 58º, etc.; D.L. 20530, art. 39º).

La gratuidad: Es una institución que la aceptamos, en principio. Impide pagar a los trabajadores, pero habría que hacerlo al Estado cuando éste así lo tenga legislado (papeletas, derechos de copia, poderes, actuaciones de pruebas, etc. arts. 9º y 17º).

Publicidad: Restringida a sólo los interesados o apoderados, a base de información oral y de revisión de expedientes (art. 52º). Amplia cuando no se trata de divulgar los fines de las dependencias públicas (art. 34º), o de notificaciones para que surtan efectos legales (arts. 40º, 41º, 49º, 53º y 55º).

Tuitividad: Es la protección que brinda en todo momento procedimental el Estado a la parte débil de la relación, se trate de un administrado cualquiera (arts. 68º y 103º) o de los trabajadores, en cuyo fuero es bien conocido este principio. Es más, no sólo se le ayuda, sino que la ley prevé que, aun en caso de citas erróneas, ello no pueda

ser, en modo alguno, objeto de paralización, rechazo o nulidad (art. 68º). Veremos luego su perspicacia en el Derecho.

El instituto de la cosa juzgada; -tan conocido y firme en el Derecho Privado- no existe en el Derecho Público y, en especial, en el administrativo, al menos con carácter absoluto (art. 43º). Además, la técnica jurídica habla más de **cosa decidida**, ya que -como se sabe- no hay juzgamiento en lo administrativo, pues los actos administrativos pueden siempre ser enervados y aun carecer de efectos por decisión jurisdiccional en el ordenamiento peruano y no así en otros, como en el caso del sistema francés.

Por instancia plural: Ha de entenderse rectamente que 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- como se verá. En definitiva, siempre dos decisiones como mínimo (arts. 97º, 102º; Constitución, art. 139º, inc. 6). Los Reglamentos han omitido gravemente respetar esta norma: el Jurado Nacional de Elecciones también la viola en los actos administrativos propiamente dichos, y otro tanto el Congreso.

El principio de la doble vía: Quiere decir que no hay asunto administrativo que no pueda dejar de conocer y resolverse sucesiva y jurisdiccionalmente, salvo norma legal expresa en contrario. Así, la vía administrativa es primera, previa o provisional; la vía jurisdiccional es la segunda y definitiva (arts. 8º, 51º, 87º, 109º, 112º, 114º). Consecuentemente, el presupuesto de cambio de vía es el agotamiento de la primera de ellas.

Escritoriedad: Es la regla extrínseca del procedimiento (arts. 33º, 36º, 56º, etc.). Por excepción, la oralidad, que no sólo es la declaración oral sino al mismo tiempo la proximidad en el procedimiento, como también en el proceso (arts. 26º y 76º). La expresión escrita -como también la oral- debe ser correcta, gramatical y sobre todo moral (L.O. del P.J., art. 184º inc. 13).

Se ha declarado también que el procedimiento peruano también se rige por otros cuatro principios, a saber: La presunción de veracidad, la eliminación de las exigencias y formalidades costosas; la desconcentración de los procesos decisorios; y, finalmente, la participación de la ciudadanía en el control de la prestación de servicios públicos (Ley 25035, arts. 2º a 10º).

Es justo y oportuno reconocer que estos dos últimamente mencionados principios dan contenido social al procedimiento y, por ende, su naturaleza política enriquece el quehacer legal administrativo, que es obviamente trascendente del Estado a la comunidad.

La presunción de veracidad libera de la presentación de documentos, «aceptando en sustitución de los mismos las declaraciones hechas por el interesado o un representante suyo con poder suficiente» (Ley 25035, art. 3º; Rgto. art. 4º). La Administración no fiscaliza previamente, pero sí con posterioridad (Ley 25035, art. 4º). Se sanciona la falsedad (Rgto. arts. 4º a 18º).

La eliminación de las exigencias y formalidades costosas obliga a la Administración a utilizar sus propios fondos documentarios (órdenes), ahorrándose pagos innecesarios (Ley 25035, art. 8º; Rgto. arts. 19º a 29º; D.S. 02-90-PCM, de 9-1-1990).

El llamado principio de desconcentración de los procesos decisorios, no es otra cosa que «la transferencia de facultades de gestión y resolución

hacia niveles de jerarquía inferior», en vía de democratización (Rgto. arts. 30º a 32º).

Y, finalmente, el de participación de los ciudadanos en el control de la prestación de los servicios públicos, sea en forma individual o asociada (Constitución, art. 2º, incisos 5, 20, 24 letras f, g; Ley 25035, art. 10º; Rgto. arts. 33º y 34º).

No olvidemos de mencionar otro extremo del derecho en su visión global: la técnica jurídica. Y en ella la ley en comento no acierta, pues las fórmulas, el lenguaje, etc. resultan repetitivos y no correctivos del Reglamento, complejo normativo valioso pero que era susceptible de reajustes y perfeccionamiento.

Bien. De todo ello fluyen dos características tipificantes del procedimiento: informalismo y flexibilidad (excepto en algunos casos muy concretos, v. gr., la licitación).

Concluamos por afirmar la inoperancia legal y consuetudinaria de la preclusión, que como se sabe, es principio procesal y no exactamente procedimental, pues en esencia comunica orden cerrado, formalidad e inflexibilidad.