

LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

José María Pacori Cari

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

1

¿QUÉ SON LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO?

- Los **principios generales** son fuentes del derecho que sirven de criterio orientador e interpretativo de las normas del ordenamiento jurídico, garantizan su coherencia y plenitud
- Cuando se hace referencia a los principios generales del Derecho Administrativo es para establecer los criterios fundamentales que sirven de base para la actuación administrativa, en el caso de la existencia de un conflicto normativo, estos principios servirán para su solución.
- El listado de los principios del Derecho Administrativo no es taxativo, sino que es *numerus apertus*.

LISTADO DE PRINCIPIOS

- 1. Legalidad
- 2. Interés Público
- 3. Buena Administración
- 4. Autotutela
- 5. Subsidiariedad
- 6. Adecuación
- 7. Diferenciación
- 8. Publicidad
- 9. Transparencia
- 10. Prevención
- 11. Precaución
- 12. Proporcionalidad
- 13. Impersonalidad
- 14. Imparcialidad
- 15. Responsabilidad
- 16. Control jurisdiccional
- 17. Verdad Material
- 18. Buena fe
- 19. Informalismo
- 20. Impulso de oficio
- 21. Gratuidad

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

- El principio de legalidad impone que la Administración Pública esté sujeta a la ley y que encuentre su fundamento en esta. Este principio tiene diferentes significados: la acción administrativa no es contradictoria a la ley, se debe dar cumplimiento formal y sustancial de la ley.
- El artículo IV, numeral 1.1 del TUO de la Ley 27444 que indica
- *“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 conferidas.”*

PRINCIPIO DE INTERÉS PÚBLICO

- La Administración Pública desarrolla su actividad orientada a la consecución de fines colectivos que le atribuye el propio ordenamiento general. En el fundamento 11 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0090-2004-AA/TC, Perú, se define el **interés público** en los siguientes términos:
- *“El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa. La administración estatal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado teniendo en cuenta la pronta y eficaz satisfacción del interés público”.*
- Observar el interés público implica que las autoridades administrativas tienen el deber de proteger y defender los **derechos fundamentales** de la persona, el fundamento 14 de la Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú recaída en el Expediente 0569-2003-AC/TC indica
- *“Tal circunstancia genera el cumplimiento del deber de oficialidad por parte de los órganos públicos en la medida en que existe la inexorable necesidad de satisfacer el interés público de proteger y defender los derechos fundamentales de la persona”.*

PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN

- El principio de buen desempeño de la administración pública o, más simplemente, de **buena administración**, implica que la actividad de la Administración Pública está necesariamente orientada al cuidado del interés público y debe cumplir con los criterios de eficacia y eficiencia. En el Preámbulo de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública se indica que la **buena Administración Pública** es
- *“La buena Administración Pública es, pues, una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable”.*

PRINCIPIO DE AUTOTUTELA

- La Administración Pública dicta actos que tienen efectos sobre los ciudadanos y podrá ejecutar según corresponda por sí misma sus propios actos, sin perjuicio del control judicial posterior. Por **autotutela** se entiende la potestad legal que se otorga a las entidades públicas para ejecutar sus propios actos sin necesidad de la obtención de una orden judicial. El principio de autotutela halla su correlato en la **ejecutoriedad del acto administrativo** previsto en el artículo 203 del TUO de la Ley 27444 que indica
- *“Los actos administrativos tendrán carácter ejecutivo, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley”.*

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

- El principio de subsidiariedad establece que las actividades administrativas son realizadas por la entidad territorial administrativa más cercana a los ciudadanos (los municipios), pero pueden ser ejercidas por los niveles administrativos territoriales superiores (Estado, Regiones o Provincias) únicamente si pueden hacer que el servicio sea más eficaz y eficiente. En el ordenamiento jurídico peruano, el **principio de subsidiariedad** está definido en el literal f) del artículo 4 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización que indica
- *“Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad”.*

PRINCIPIO DE ADECUACIÓN

- El principio de adecuación establece que la entidad organizativa, potencialmente titular de una potestad administrativa, debe contar con una organización adecuada para garantizar el ejercicio efectivo de dicha potestad; la adecuación debe ser considerada tanto con respecto a la entidad única, como con respecto a la entidad asociada a otras entidades, para el ejercicio de las funciones administrativas. El artículo 7, numeral 7.2, de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, Perú, indica
- *“El gobierno nacional tiene jurisdicción en todo el territorio de la República; los gobiernos regionales y los gobiernos municipales la tiene en su respectiva circunscripción territorial.”*

PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN

- El principio de diferenciación establece que el legislador, al asignar una potestad administrativa a las entidades públicas u órganos administrativos, debe considerar las características de las entidades u órganos administrativos receptores, tales como: características demográficas, territoriales, asociativas y estructurales que pueden variar incluso significativamente en la realidad del país. Este principio se relaciona con el **criterio de provisión** previsto en el literal c) del artículo 14 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, Perú, que indica
- *“Toda transferencia o delegación de competencias deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos, que aseguren su continuidad y eficiencia.”*

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

- La actividad y actuación de la Administración es pública, salvo que ésta u otras leyes la limiten. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley. El artículo 3 del TUO de la Ley 27806, Perú, indica
- *“Todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en la presente Ley están sometidas al principio de publicidad. Los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere esta Ley”.*

PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

- La Administración Pública debe ser cada vez más transparente a los ojos del ciudadano, quien debe tener la oportunidad de mirar hacia adentro y comprobar cómo se lleva a cabo el trabajo de los funcionarios públicos, dándose cuenta de los motivos de los actos administrativos, *verbi gratia*, piensa en los que participan en un concurso público y no lo aprueban: hoy, ejerciendo el derecho de acceso a la información pública, puedes ver los documentos del concurso, la prueba escrita realizada y darte cuenta de los errores cometidos.

PRINCIPIO DE PREVENCIÓN

- El principio de prevención es un principio de la acción administrativa que se resume recordando el dicho: "es mejor prevenir que curar". Este principio implica que se debe actuar antes de que se produzca el daño, a fin de, en la medida de lo posible, eliminar o, al menos, reducir fuertemente el riesgo de que el mismo ocurra. En el ordenamiento peruano, *verbi gratia*, el artículo VI de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, Perú, define el principio de prevención en los siguientes términos
- *“La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan”.*

PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

- De acuerdo con este principio, el legislador y la Administración Pública, en caso de que esta última ejerza facultades discrecionales, están obligados, cada uno por su parte, a actuar como precaución incluso ante la presencia de un riesgo potencial. Este principio opera cuando falta certeza científica sobre el daño y retrasar las intervenciones podría conducir a un aumento del daño. Es importante subrayar, sin embargo, que su afirmación no debe traducirse en modo alguno en la posibilidad de dar seguimiento a sugerencias o temores desprovistos de fundamento, *verbi gratia*, tenemos el artículo VII de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, Perú, que define el principio precautorio en los siguientes términos
- *“Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente”.*

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

- Por este principio debe evitarse que se adopten medidas de protección excesiva e injustificadamente invasivas y restrictivas de las libertades de las personas y, en caso de compresión de las libertades económicas, también discriminatorias y falseadoras de la competencia. El artículo 66, inciso 10, del TUO de la Ley 27444, Perú, establece
- *“Son derechos de los administrados con respecto al procedimiento administrativo, los siguientes”:*
“10. A que las actuaciones de las entidades que les afecten sean llevadas a cabo en la forma menos gravosa posible.”

PRINCIPIO DE IMPERSONALIDAD

- El principio de impersonalidad establece el deber de imparcialidad en la defensa de los intereses públicos, impidiendo discriminaciones y privilegios indebidamente dispensados a los particulares en el ejercicio de la función administrativa, asimismo, la actuación de los servidores públicos es imputada al Estado, *ergo*, estas actuaciones no deben ser atribuidas a la persona física del servidor público, sino a la persona jurídica estatal a la que se encuentra ligado.

PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

- La imparcialidad es el deber de la Administración Pública de no discriminar la posición de los sujetos involucrados en su actuación, en la búsqueda de los intereses encomendados a su cuidado, *ergo*, la actividad de la Administración Pública, encaminada a la realización del interés público, debe realizarse con imparcialidad. La imparcialidad debe entenderse tanto como la prohibición de cualquier forma de favoritismo hacia determinados sujetos (prohibición de comportamiento negativo), así como el igual derecho de todos los ciudadanos a acceder a los servicios prestados por la Administración Pública (obligación de comportamiento positivo).

PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

- El principio de responsabilidad de la administración pública implica que el Estado y las entidades públicas son responsables de los actos cometidos por sus empleados. El artículo IV, numeral 1.18 del TUO de la Ley 27444, Perú, describe el **principio de responsabilidad** en los siguientes términos
- *“La autoridad administrativa está obligada a responder por los daños ocasionados contra los administrados como consecuencia del mal funcionamiento de la actividad administrativa, conforme lo establecido en la presente ley. Las entidades y sus funcionarios o servidores asumen las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico.”*

PRINCIPIO DE CONTROL JURISDICCIONAL

- El Poder Judicial controla la actividad de la Administración Pública conforme a la Constitución Política del Estado y las normas legales aplicables. Los procesos constitucionales y los procesos contenciosos administrativos son los procesos judiciales llamados a controlar las actuaciones administrativas de las entidades públicas.
- El artículo 1 del TUO de la Ley 27584, Perú, indica
- *“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.”*

PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL

- La Administración Pública investigará la verdad material en oposición a la verdad formal que rige el proceso civil. 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.

PRINCIPIO DE BUENA FE

- En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes. La buena fe se presume, la existencia de la mala fe se prueba. En el ordenamiento peruano, el artículo IV, numeral 1.8, del TUO de la Ley 27444 indica
- *“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. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental.”*

PRINCIPIO DE INFORMALISMO

- La inobservancia de exigencias formales no esenciales por parte del administrado, que puedan ser cumplidas posteriormente, podrán ser excusadas y ello no interrumpirá el procedimiento administrativo. Las normas del 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

PRINCIPIO DE IMPULSO DE OFICIO

- La Administración Pública está obligada a impulsar el procedimiento en todos los trámites en los que medie el interés público. 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.

PRINCIPIO DE GRATUIDAD

- Los particulares sólo estarán obligados a realizar prestaciones personales o patrimoniales en favor de la Administración Pública, cuando la ley o norma jurídica expresamente lo establezca. Por otro lado, este principio también implica que, en el procedimiento administrativo, las actuaciones que deban practicar los órganos de la Administración del Estado serán gratuitas para los interesados, salvo disposición legal en contrario.