

VI. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICAS DE LOS ADMINISTRADOS EN EL PERÚ

Jorge Elías DANÓS ORDÓÑEZ (1)

Sumario: 1. Evolución del Derecho administrativo en el Perú. 2. La regulación del procedimiento administrativo general en clave de garantía de los administrados. 2.1 La consagración de normas comunes para los procedimientos administrativos especiales. 2.2 La constitucionalización de la regulación del procedimiento administrativo. 2.3 La importancia de los principios del procedimiento administrativo. 2.4 La adecuación de la actuación de la Administración a los fines que la justifican. 2.5 La garantía de la prohibición de incorporar modalidades en los actos administrativos. 2.6 El énfasis en la simplificación administrativa. 2.7 La proclamación de los derechos de los administrados y las obligaciones de la Administración en los procedimientos administrativos. 2.8 El régimen de los recursos administrativos. 2.9 Los tribunales administrativos en sede administrativa. 2.10 La regulación de procedimientos especiales en clave general: De fiscalización y el sancionador. 3. Los mecanismos de control jurisdiccional de la Administración: Fortalezas y debilidades. 3.1 El proceso contencioso-administrativo. 3.2 Los procesos constitucionales. 3.3 Los procesos arbitrales en las contrataciones con el Estado. 3.4 Los procesos penales. 4. La casi inexistente responsabilidad patrimonial de la Administración en el Perú. 4.1 La regulación en las normas de procedimiento. 4.2 La imperfecta regulación de la responsabilidad patrimonial en las normas del proceso contencioso-administrativo. 4.3 Razones por las que no opera en el Perú. 5. Perspectivas evolutivas del Derecho Administrativo en torno a las garantías jurídicas y convergencias globales. 5.1 La Administración pospandemia. La tendencia a la sobrerregulación. 5.2 El relacionamiento electrónico con los ciudadanos. 5.3 La revalorización de la necesidad de que la Administración actúe en función de los intereses públicos.

(1) Profesor categoría principal en los cursos de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Presidente de la Asociación Peruana de Derecho Administrativo. Presidente de la Comisión designada por el Ministerio de Justicia mediante Resolución Ministerial núm. 194-97-JUS que elaboró el proyecto que fuera aprobado por el Congreso como Ley de Procedimiento Administrativo General. Asociado fundador del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo-FIDA. Ex presidente de la Asociación Iberoamericana de Estudios de Regulación-ASIER. Integrante de la Red Internacional de Bienes Públicos y del Instituto Internacional de Derecho Administrativo-IIDA. Socio del Estudio Echecopar abogados. datitster@gmail.com

1. LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL PERÚ

AUNQUE la primera norma que en el Perú estableció una regulación de procedimiento administrativo con carácter general lo constituyó el Decreto Supremo núm. 006-67-SC de 1967 denominado Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, podemos afirmar que en el Derecho Administrativo peruano hay un punto de quiebre a partir de la entrada en vigencia en octubre del año 2001 de la Ley núm. 27444 de Procedimiento Administrativo General (en adelante: LPAG), porque se trata de una norma legal que cumplió las siguientes funciones:

– Sintetizó los avances producidos en las regulaciones que la precedieron, nos referimos a los contenidos de la Ley núm. 25035 de Simplificación Administrativa (1989) y al Decreto Legislativo núm. 757 denominado Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (1991), que coexistieron durante más o menos una década junto con el citado Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, complementando la regulación del procedimiento administrativo general, poniendo un énfasis especial en la simplificación de los procedimientos administrativos para facilitar el acceso de los ciudadanos ante las entidades administrativas.

– Adoptó de las normas especiales de procedimiento administrativo peruanas que habían sido aprobadas en la década precedente, dentro del marco del proceso del cambio del rol del Estado en la economía, de protagonista a regulador y garante, instituciones y formas que en la experiencia había demostrado su eficacia, de modo que las recogió en su texto para que sean aplicables con un carácter más amplio.

– Puso especial énfasis en establecer reglas de actuación que configuraran a la administración pública como una organización al servicio de las personas, cuyo rol principal sería la tutela de los intereses públicos que se le encomienda realizar, dotando a la administración de las prerrogativas necesarias para cumplir dicho objetivo pero en armonía y garantizando los derechos constitucionales de las personas.

– Consagro principios y un importante número de reglas aplicables a los procedimientos administrativos directamente sustentadas en la Constitución y que la jurisprudencia dictada posteriormente por el Tribunal Constitucional puso de relieve.

– Sentó las bases, para evidenciar una regulación moderna de una actividad clave del Derecho Administrativo como es el marco legal del procedimiento administrativo general, generando visibilidad sobre la disciplina, alentando de ese modo los desarrollos académicos sobre la materia en el Perú.

A partir de la entrada en vigencia de la LPAG en el Perú, el foco referido a las garantías jurídicas de los privados frente a las actuaciones de los poderes públicos ya no gira únicamente en torno a la protección que se pueda esperar en sede judicial a través de los procesos constitucionales como el proceso de amparo para la tutela de los derechos constitucionales, porque la citada LPAG pone especial énfasis para que las garantías jurídicas de los ciudadanos frente a la administración pública tengan vigencia en el propio procedimiento administrativo como su sede

natural y que constituyan justamente uno de los ejes que vertebran en el Perú la regulación del procedimiento administrativo general. En otras palabras la LPAG potencia el derecho de los administrados a exigir directamente ante la administración pública el cumplimiento de las garantías que les confiere el ordenamiento jurídico y que la administración esta obligada a respetar, sin necesidad de tener que esperar alcanzar la tutela jurisdiccional para que recién sus derechos sean protegidos.

Casi un año después de la LPAG, entro en vigencia la Ley núm. 27584 reguladora del Proceso Contencioso-administrativo (en adelante: LPCA), que constituyó la primera norma legal que en el Perú regulo específicamente dicho proceso, con el propósito de establecer las reglas que hicieran posible la tutela judicial de los privados disconformes con las actuaciones de la administración pública. Con dicho objetivo el proyecto que sirvió de base para la aprobación de la citada ley diseño un proceso de plena jurisdicción, de modo que el justiciable pudiera solicitar al juez no solo la constatación y declaración de la ilegitimidad de la medida administrativa cuestionada, sino también el restablecimiento o reconocimiento de sus derechos o situaciones que han fueron afectados por la administración.

La dos leyes, es decir la LPAG y la LPCA, fueron concebidas teniendo como denominador común la consagración y protección de las garantías de las personas en sus relaciones con la administración pública como manifestación del poder público. La LPAG establece el cauce para que las entidades de la administración puedan desarrollar las competencias que el ordenamiento jurídico le confiere para la realización de los intereses generales que la sociedad le encarga, pero siempre preservando los derechos y garantías de los privados que la propia norma consagra y que como ya se ha dicho, tienen como referente directo la Constitución. En la misma medida, la LPAC desarrolla el marco procesal para que los que se consideran afectados por una decisión administrativa contraria al ordenamiento jurídico, puedan plantear sus pretensiones de tutela de sus derechos ante los jueces, para que controlen la regularidad de la actuación administrativa cuestionada.

Conforme explicaremos en este trabajo la responsabilidad patrimonial extracontractual de la administración por los daños causados a los privados fue regulada en la LPAG y su cauce procesal, aunque con imperfecciones, fue desarrollado por la LPCA, sin embargo no ha sido una figura que se emplee en nuestro medio para el control de las garantías jurídicas de los administrados con la intensidad que se utiliza en otros países, por el contrario, constatamos que en el Perú hasta la fecha existe una práctica renuente a utilizarla por los justiciables y muy poca receptibilidad por parte de los jueces encargados de hacerla efectiva, por las razones que explicitaremos.

A continuación realizaremos una síntesis del régimen en el Perú de las tres principales garantías jurídicas de los administrados en relación a la administración pública: el procedimiento administrativo, el control jurisdiccional de las actuaciones administrativas y la responsabilidad patrimonial extracontractual de la administración pública.