

# EL DEBIDO PROCESO EN SEDE ADMINISTRATIVA: GARANTÍA AL CIUDADANO DE UNA ADMINISTRACIÓN EFICIENTE E IMPARCIAL

Mildred Valdivia Acuña<sup>1</sup>

## RESUMEN

El presente artículo se centra en el debido proceso y en la importancia que tiene en la protección de los derechos fundamentales. El debido proceso tiene su origen en el *due process of law* anglosajón, compuesto por el debido proceso adjetivo y el debido proceso sustantivo. Tal es así que, en América Latina, el debido proceso adjetivo alude al cumplimiento de ciertas formalidades de trámite y procedimiento que deben observarse para la emisión de una sentencia, mientras que el debido proceso sustantivo garantiza que las sentencias sean razonables.

Hoy el debido proceso se caracteriza no solo por ser una exigencia y garantía a nivel de derecho interno que exige razonabilidad, suficiencia y congruencia, sino también que, como tal, ha sido reconocido por la doctrina internacional como un derecho humano. Esta conclusión deviene de la lectura e interpretación del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que lo define como una suerte de derecho complejo, que implica el desarrollo de diversas concretizaciones del mismo. Es decir, el ejercicio de un vasto conjunto de derechos diferentes identificándolo como sustento de la puesta en práctica de otros. Sin perjuicio de ello, y para comprender con detalle esta afirmación, debemos desmembrar su conceptualización.

Sin embargo, dada la importancia de su aplicación, se ha establecido que el debido proceso es un principio-derecho que necesariamente debe ser aplicado en sede jurisdiccional. No obstante, la jurisprudencia y la doctrina tanto nacional como internacional reconocen que este principio-derecho debe ser también observado en la tramitación de los procedimientos administrativos, para

---

<sup>1</sup> Abogada con mención «Muy bien» por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con Post Título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo y egresada dentro del décimo superior, con experiencia en asesoría legal a entidades públicas, empresas nacionales y extranjeras en derecho corporativo, regulación de servicios públicos, contrataciones con el Estado, concesiones, derecho administrativo, derecho constitucional y derecho administrativo sancionador. Autora de diversos artículos académicos a nivel nacional e internacional.

que las personas en el marco de un procedimiento administrativo puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos, como las sanciones administrativas.

**Palabras clave:** Debido proceso, Convención Americana de Derechos Humanos, derecho fundamental.

## ABSTRACT

In this article we will reference due process, and the importance that it has in the protection of fundamental rights. Due process has its origin in the «due process of law» anglo saxon, which is formed by the due process adjective and the due process noun. It is such that, in Latinamerica, due process adjective refers to the compliance of certain formalities of transact and procedure which must be observed for the emission of a sentence; while due process noun guarantees that the sentences are reasonable. Nowadays, due process is characterized not only for being a demand and guarantee at the internal law level that requires reasonability, sufficiency and congruence, but as such it has been recognized by international doctrine as a human right, this conclusion comes from the reading and interpretation of article 8 of the American Convention of Human Rights, which defines it as a sort of complex right, which implies the development of many concretizations of it, meaning that the exercise of a vast group of different rights, identifying them as support for the practicing of others. Without perjury of it, and to the effect of being able to understand in greater detail such affirmation, we must deconstruct its own conceptualization. Nevertheless, given the importance of its application, it has been established that due process constitutes what is called a principle-right that necessarily must be applied in jurisdictional headquarters. However, the jurisprudence and both the national and international doctrine have recognized that this principle-right must also be observed in the tramitation of administrative procedures, with the goal that people in the framework of an administrative procedure may defend adequately in front of any act coming from the State that may affect their rights, such as administrative sanctions.

**Keywords:** Due process, American Convention of Human Rights, Fundamental Law.

## I. GENERALIDADES DEL DEBIDO PROCESO

El debido proceso tiene su origen en el *due process of law* anglosajón, que se encuentra conformado por el debido proceso adjetivo, que se refiere a las garantías procesales que aseguran la vigencia de los derechos fundamentales; y el debido proceso sustantivo, que protege a los ciudadanos de leyes contrarias a los derechos fundamentales<sup>2</sup>.

La incorporación del *due process of law* al constitucionalismo latinoamericano ha implicado la variación de su contenido. Así, en América Latina, el debido proceso adjetivo alude al cumplimiento de ciertas formalidades de trámite y procedimiento que deben observarse para la emisión de una sentencia, mientras que el debido proceso sustantivo garantiza que las sentencias sean razonables<sup>3</sup>.

Por lo tanto, dada esta influencia, en la actualidad el debido proceso se caracteriza no solo por ser una exigencia y garantía a nivel de derecho interno que exige razonabilidad, suficiencia y congruencia, sino también que, como tal, ha sido reconocido por la doctrina internacional como un derecho humano. Esta conclusión se ha dado a partir de la lectura e interpretación del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que lo define como una suerte de derecho complejo, que implica el desarrollo de diversas concretizaciones del mismo. Es decir, el ejercicio de un vasto conjunto de derechos diferentes, identificándolo como sustento de la puesta en práctica de otros. Sin perjuicio de ello, y a efectos de comprender a mayor detalle esta afirmación, debemos desmembrar su conceptualización misma.

Así, el término «proceso» ha sido tradicionalmente conceptualizado como un medio idó-

neo de certeza en las relaciones sociales y de la búsqueda de la verdad.

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, «proceso» es un medio para asegurar en la mayor medida posible, la justa solución de una controversia, bajo el concepto o la terminología del debido proceso legal. En este sentido, se entendería que supone requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que las personas estén en condiciones de defenderse adecuadamente ante la vulneración de sus derechos, ante cualquier acto de Estado y/o por cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que pueda afectarlos<sup>4</sup>.

Por otra parte, no se puede dejar de mencionar que el concepto de proceso ha sido concebido por los diferentes ordenamientos como un mecanismo de composición o prevención de conflictos por medio del cual las personas someten sus pretensiones o conflictos de interés a la decisión de un tercero.

Con esta línea argumentativa, se evidencia que el debido proceso implica el despliegue de las garantías constitucionales, pero ello no ha sido pacífico para los ordenamientos jurídicos. En los ordenamientos jurídicos-procesales e incluso el derecho sustancial, la doctrina y la jurisprudencia en todas las ramas del derecho han tenido interpretaciones prácticas muy disímiles.

En el libro *Las garantías constitucionales en el derecho civil*, el profesor Eduardo Couture señala la ausencia de estudios sobre las garantías del debido procedimiento y la importancia del mismo producto de que la mayoría de los códigos latinoamericanos han tenido como in-

2 Landa Arroyo, 2001: 448.

3 Sagüés, 1993: 328.

4 Corte IDH Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (artículos 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, párrafo 117.

fluencia la Ley de Enjuiciamiento Civil Española de 1855, reformada en 1881 y la cual es, a su vez, una estratificación secular de antiquísimas normas de proceso romano-canónico, surgidas en situaciones sociales en las cuales el mundo actual apenas tenía una pequeña relación histórica de continuidad.

De la misma forma, el mismo autor ha señalado, además, que muchas de las leyes fundamentales de América Latina se han inspirado en la Carta Federal de Estados Unidos de 1787 y que, justamente por ello, se ha tenido como matiz en las diferentes leyes no haber una conciencia de la importancia neurálgica del debido procedimiento. No es hasta época reciente que, con la influencia de los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se le ha dado la debida importancia en los diferentes ordenamientos jurídicos.

Por ello, en la doctrina internacional hoy el debido proceso se traduce centralmente como una garantía judicial. Ello por el reconocimiento expreso en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>5</sup>. En este sentido, señala además que el debido proceso comprende todas las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial<sup>6</sup>.

5 Corte IDH. Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (artículos 46.1, 46. 2a y 46.2b Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, párrafo 28. Caso Ruano Torres y otros *versus* El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencias del 5 de octubre de 2015, párrafo 152. Caso Herrera Espinoza y otros *versus* Ecuador. Excepciones preliminares: Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2016, párrafo 174.

6 Cfr. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, «El derecho a la Información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal», párrafo 118.

Así también la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha relacionado el debido proceso con la exigencia de protección judicial y/o tutela judicial, lo cual esté positivizado en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Sin perjuicio de ello, la lectura e interpretación de este articulado no ha sido pacífico en la jurisprudencia y ha tenido muchas connotaciones e interpretaciones tanto prácticas como doctrinales.

En este sentido, lo que no se puede negar es que los Estados deben desplegar y suministrar los recursos judiciales adecuados y efectivos, los que deben ser sustanciados según las reglas del debido proceso legal consagradas en el artículo 8 de la Convención Internacional de Derechos Humanos<sup>7</sup>.

Por ello, en el marco de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la obligación de garantizar el debido proceso ha sido sistematizada así:

[...] Esta obligación implica el deber de los Estados parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar públicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos [...]. *La obligación de garantizar [...] no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los Derechos Humanos [...]*<sup>8</sup> [las cursivas son mías].

7 Cfr. Inter alia, Corte IDH. Caso Masacres del Río Negro *versus* Guatemala. Excepción preliminar: Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 4 de setiembre de 2012, párrafo 191; Caso Gudiel Álvarez y otros (Diario Militar).

8 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez *versus* Honduras. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 166.

De la lectura de este pronunciamiento, se evidencia que existe una estrecha relación entre el debido proceso y la exigibilidad de garantizar el ejercicio del mismo por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Sin perjuicio de ello, reitero que mal haríamos en entender que la habilitación de las instancias internacionales para conocer casos de vulneración del debido proceso sustituyen la exigibilidad de los Estados partes de la Convención Interamericana de Derechos Humanos de garantizar la proscripción de cualquier tipo de afectación de derechos. Por ello, en sendos pronunciamientos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado:

*La jurisdicción internacional no desempeña funciones de tribunal de «cuarta instancia», ni es un tribunal de alzada o de apelación para dirimir los desacuerdos que tengan las partes sobre algunos alcances de la valoración de la prueba o de la aplicación del derecho interno en aspectos que no estén directamente relacionados con el cumplimiento de obligaciones internacionales en derechos humanos<sup>9</sup> [las cursivas son mías].*

En consecuencia, se evidencia que la Corte Interamericana no es una «cuarta instancia» que tiene la competencia para revisar las sentencias nacionales y, eventualmente, determinar responsabilidades individuales, pero sí es el órgano que evalúa si el Estado ha cumplido o no sus obligaciones en materia del debido proceso<sup>10</sup>.

Es decir, el párrafo signado anterior nos lleva a concluir que el ámbito de protección del sistema interamericano de derechos humanos

solo tendrá como regla general la competencia de la Corte ante la vulneración del derecho al debido proceso si se agotan los recursos de la jurisdicción nacional.

Ahora, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dejado sentado que este requisito no es un obstáculo permanente para la acción de la misma en la medida que también se establece un sistema de excepciones que se encuentran irremediamente relacionadas con respeto efectivo del debido proceso.

Es decir, un particular que le ha sido imposible agotar la jurisdicción nacional por falta de adecuación a las garantías del debido proceso puede acceder al mecanismo de protección internacional.

Ello además fue objeto de análisis, en el caso Velásquez Rodríguez *versus* Honduras, en el que la Corte relacionó las garantías de los artículos que consagran el debido proceso y el acceso a la justicia con el sistema de protección de los derechos humanos. La Corte estableció la relación existente entre los artículos 46.1, 1.1, 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Así, se señaló que los Estados disponían de los recursos internos los cuales debían agotarse.

Así también, en el caso López Mendoza *versus* Venezuela<sup>11</sup>, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló:

*...las sanciones administrativas, disciplinarias o de naturaleza análoga son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de esta [...] [las cursivas son mías].*

9 Corte IDH. Caso Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) *versus* Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de mayo de 2001, párrafo 222; Caso Cabrera García y Montiel Flores *versus* México.

10 Cfr. Corte IDH. Caso Vereda La Esperanza *versus* Colombia. Excepciones preliminares: Fondo, reparaciones, costas. Sentencia del 31 de agosto de 2017, párrafo 231.

11 Caso López Mendoza *versus* Venezuela. Sentencia del 1 de setiembre de 2011.

Al mismo tiempo, y a efectos de complementar lo signado, es de advertir que la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que los Estados se obligan a otorgar recursos internos efectivos en los términos del artículo 25, de conformidad con el debido proceso legal (artículo 8.1); y que la inexistencia de recursos internos coloca en indefensión a la víctima<sup>12</sup>.

Así, el agotamiento de los recursos internos y sus eventuales excepciones deben ser leídos en conjunto con las obligaciones de respetar y garantizar el debido proceso y las garantías judiciales, pues cualquier otra lectura supondría restringir o reducir el ámbito de aplicación material de estos derechos.

En este contexto, es evidente la estrecha relación entre debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva, específicamente en el deber de los Estados de asegurar la convencionalidad y hacer un análisis del mismo. Ello quiere decir que toda norma y acción o actuación del Estado debe ser analizada y valorada no solo a la luz de la Constitución, sino también a la luz de las obligaciones internacionales asumidas en materia de derechos humanos y a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Así, en nuestro ordenamiento, el debido proceso tiene protección constitucional porque se entiende recogido en el artículo 139, inciso 5, de la Constitución Peruana de 1993, en que se prevé como uno de los principios y derechos de la función jurisdiccional, según detalle siguiente: «La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención

expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan».

Ello ha llevado, además, a la conceptualización de la doble dimensión de la debida motivación de las resoluciones como: 1) La garantía jurisdiccional de una decisión razonada, suficiente y congruente; y 2) el derecho de defensa en la modalidad de impugnación que se construye a partir de la motivación de las resoluciones.

Por ello, esta conceptualización de la doble dimensión ha encontrado además su fundamento de interpretación y sustento constitucional en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú, toda vez que nuestro Tribunal Constitucional Peruano en el Expediente 00579-2013-PA/TC, como en muchos otros pronunciamientos, ha dejado sentado lo siguiente:

### 5.3. Consideraciones del Tribunal Constitucional El debido proceso

5.3.1. *El artículo 139, inciso 3), de la Constitución establece como derecho de todo justiciable y principio de la función jurisdiccional la observancia del debido proceso. Dicho derecho, a tenor de lo que establece nuestra jurisprudencia, admite dos dimensiones: una formal, procesal o procedimental, y otra de carácter sustantivo o material. En la primera de las mencionadas está concebido como un derecho continente que abarca diversas garantías y reglas (las cuales a su vez son derechos parte de un gran derecho con una estructura compuesta o compleja) que garantizan un estándar de participación justa o debida durante la secuela o desarrollo de todo tipo de procedimiento o proceso (sea este judicial, administrativo, corporativo particular o de cualquier otra índole). En la segunda de sus dimensiones exige que los pronunciamientos o resoluciones con los que se pone término a todo tipo de proceso respondan a un referente mínimo de justicia o razonabilidad, determinado con sujeción a su respeto por los derechos y valores constitucionales.*

5.3.2. El debido proceso dentro de la perspectiva formal, cuya afectación se invoca en el presente caso, *comprende un repertorio de derechos que*

12 Corte CIDH. Caso Velázquez Rodríguez *versus* Honduras. Excepciones preliminares: Sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 93, Caso Liakat Ali Alibux *versus* Surinam. Excepciones preliminares: Fondo, reparaciones y costas. Sentencias del 30 de enero de 2014, párrafo 116.

*forman parte de su contenido constitucionalmente protegido, entre ellos, el derecho al procedimiento preestablecido, el derecho de defensa, el derecho a la pluralidad de instancias, el derecho a la motivación de las resoluciones, el derecho a los medios de prueba, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, etc.* La sola inobservancia de cualquiera de estas reglas, como de otras que forman parte del citado contenido, convierte al proceso en irregular, legitimando con ello la necesidad de ejercer labores de control constitucional [las cursivas son mías].

De lo signado en el párrafo anterior, se evidencia que, como parte integrante de los derechos y garantías del debido proceso, la motivación expresa y garantiza «la naturaleza cognoscitiva y no potestativa del juicio»<sup>13</sup>. Por ello, «es por la motivación como las decisiones resultan avaladas y, por tanto, legitimadas por aserciones, en cuanto tales verificables y refutables, aunque sea de manera aproximativa; como la ‘validez’ de las sentencias resulta condicionada por la ‘verdad’, aunque sea relativa, de sus argumentos; como, en fin, el poder jurisdiccional no es ‘poder tan inhumano’ puramente potestativo de la justicia del cadí, sino que está fundado en el ‘saber’, también solo opinable y probable, pero precisamente por ello refutable y controlable tanto por el imputado y su defensa como por la sociedad»<sup>14</sup>.

Así, es irrefutable la intrínseca relación entre debido procedimiento y la exigencia de la motivación, y por esta última, tal como ya lo ha signado nuestro Tribunal Constitucional en sendos pronunciamientos, se la entiende como la justificación de las decisiones mediante argumentos válidos, tanto desde una perspectiva lógica como acorde con la normatividad aplicable al caso sometido a su conocimiento<sup>15</sup>.

En este orden de ideas, a criterio de nuestro Tribunal Constitucional para que una resolución pueda considerarse como debidamente motivada y dentro de lo que se espera en el debido procedimiento, se debe cumplir con las siguientes exigencias mínimas:

- i) Enunciación de las elecciones de quien resuelve que, a su vez, comprende: la individualización de las normas aplicables, la verificación de las alegaciones de hecho, la calificación jurídica del soporte fáctico, y las consecuencias jurídicas aplicables.
- ii) Contexto de los nexos de implicación y coherencia entre dichos enunciados.
- iii) Justificación de los enunciados, sobre la base de criterios que demuestren que la elección adoptada fue racionalmente correcta<sup>16</sup>.

En suma, esta definición y/o enumeración expresa adecuadamente las premisas mínimas que debiesen sustentar la decisión del órgano competente sean jurisdiccional y/o administrativo, teniendo como pivote la debida sustentación y justificación de la decisión.

Para ser considerada como tal, la motivación no necesita ser extensa, sino ser suficiente. Es decir, que cumpla con las premisas enunciadas en el párrafo anterior. Asimismo, la exigencia de motivación no implica que el juez esté obligado a enumerar todos los argumentos expuestos por las partes, sino a criterio de la doctrina solo aquellos que considere relevantes para la determinación del fallo<sup>17</sup>.

En esta línea, el Tribunal Constitucional Peruano reitera en sendos pronunciamientos lo siguiente:

*Según el artículo 139, inciso 5, de la Constitución, toda resolución que emita una instancia jurisdic-*

13 Ferrajoli, 1995: 622.

14 Ferrajoli, 1995: 622.

15 Igartúa Salvatierra, 2009: 19-27.

16 Cavani, 2013.

17 Lamadrid Ibáñez, 2009: 106.

*cional (mandato que no se restringe a los órganos del Poder Judicial, sino también a toda entidad que resuelva conflictos, incluido el Tribunal Constitucional) debe estar debidamente motivada. Ello significa que debe quedar plenamente establecida a través de sus considerandos, la ratio decidendi por la que se llega a tal o cual conclusión. Pero una resolución, como la que se observa en el proceso constitucional que se está resolviendo, en que no se precisan los hechos, el derecho y la conducta responsable, ni tampoco se encuentra razón o explicación alguna del por qué se ha resuelto de tal o cual manera no respeta las garantías de la tutela procesal efectiva<sup>18</sup> [las cursivas son mías].*

Partiendo de esta premisa, además en la Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano recaída en el Expediente 1480-2006-AA/TC, Fundamento Jurídico 2, se ha indicado que el contenido esencial del derecho fundamental a la debida motivación implica que «el derecho a la debida motivación de las resoluciones importa que los jueces, al resolver las causas, expresen las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión. Esas razones [...] deben provenir no solo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso. Sin embargo, la tutela del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no debe ni puede servir de pretexto para someter a un nuevo examen las cuestiones de fondo ya decididas por los jueces ordinarios».

De la misma forma, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado en el Expediente 2192-2004-AA/TC: «El deber de motivar las decisiones administrativas alcanza especial relevancia cuando en las mismas se contienen sanciones». En la medida que una sanción administrativa

supone la afectación de derechos, su motivación no solo constituye una obligación legal impuesta a la administración, sino también un derecho del administrado, para que este pueda hacer valer los recursos de impugnación que la legislación prevea, cuestionando o respondiendo las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo sancionador. Por otro lado, tratándose de un acto de esta naturaleza, la motivación permite a la administración evidenciar que su actuación no es arbitraria, sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes.

En este sentido, debemos decir que todo órgano público o privado que en el marco de sus competencias tenga que emitir una decisión en el marco del debido proceso no solo tiene el deber de resolver los conflictos de interés que han sido sometidos a su decisión, sino también de motivar sus resoluciones. Ello acorde con el deber o la exigencia de la debida motivación.

Por tanto, el órgano resolutor debe buscar las razones y conclusiones dentro del cúmulo de hechos y de elementos probatorios que aparecen en el proceso y de las normas jurídicas aplicables al caso establecido por el ordenamiento jurídico<sup>19</sup>.

En suma, la motivación de una resolución forma, así, «un todo con el fallo, siendo imposible separarlos, pues no se podría apreciar el nexo lógico que debe existir entre la decisión adoptada y la argumentación que le sirve de sustento»<sup>20</sup>. De lo signado hasta aquí se evidencia lo que la doctrina internacional en diversas fuentes ha expresado que el mínimo denominador de la concreción del debido proceso es la mani-

18 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 6712-2005-HC/TC, F. J. 10.

19 Carrión Lugo, 2005.

20 Lamadrid Ibáñez, 2009: 107.



festación del derecho fundamental del acceso a la justicia que se manifiesta justamente a través del debido proceso.

En conclusión y como se signó en las líneas primeras del presente artículo, el derecho a la debida motivación es concebido como un derecho instrumental concretizado por derechos como el derecho al procedimiento preestablecido, el derecho de defensa, el derecho a la pluralidad de instancias, el derecho a la motivación de las resoluciones, el derecho a los medios de prueba, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, etcétera.

Por lo expuesto, el debido proceso es un principio-derecho que garantiza que todas las personas puedan pretender la defensa de sus derechos, la solución de sus controversias y la aclaración de alguna incertidumbre jurídica a través de un proceso dotado de garantías mínimas (formales y sustantivas), toda vez que el mismo ha sido conceptualizado como la regulación jurídica que, de manera previa, limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de las personas, de modo que ninguna actuación de la autoridad jurisdiccional dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentre sujeta al procedimiento señalado en la ley<sup>21</sup>.

## II. DEBIDO PROCESO EN SEDE ADMINISTRATIVA: GARANTÍA AL CIUDADANO DE UNA ADMINISTRACIÓN EFICIENTE E IMPARCIAL

De lo signado hasta aquí, se aprecia que el debido proceso es lo que se denomina un principio-derecho que necesariamente debe ser aplicado en sede jurisdiccional. No obstante,

la jurisprudencia y la doctrina tanto nacional como internacional han reconocido que este principio-derecho debe ser observado también en la tramitación de los procedimientos administrativos.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estima que el debido proceso es también aplicable y exigible en la vía administrativa, para que las personas en un procedimiento administrativo puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos, como las sanciones administrativas<sup>22</sup>.

En atención a ello y antes de analizar la experiencia jurisprudencial y doctrinaria de la figura objeto de estudio, es indispensable reiterar que el debido proceso constituye en sí mismo una garantía que los estados deben salvaguardar. Sin perjuicio de ello, lo que a todas luces parece una afirmación pacífica se hace necesario desmembrar aproximándonos a ella por la definición y vinculación con el «procedimiento administrativo». Así, el profesor Eduardo Ortiz ha conceptualizado:

*[...] es el conjunto de actos preparatorios concatenados según un orden cronológico y funcional, para verificar la existencia de la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean, así como para oír a los posibles afectados y voceros de intereses conexos, tanto públicos como privados, especialmente estos últimos, con el fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice con el fin público a cumplir [...]»<sup>23</sup> [las cursivas son mías].*

Bajo esa misma línea conceptual es de advertir que en el TUO de la Ley 27444, Ley del

21 Cortez Tataje, 2012: 183.

22 Cfr. Corte IDH. Caso Tribunal Constitucional versus Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 31 de enero de 2001, párrafo 68.

23 Ortiz, 1981.

Procedimiento Administrativo General, se nos orienta también respecto de la conceptualización misma según detalle siguiente:

Artículo 29.- Definición de procedimiento administrativo

*Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados [las cursivas son mías].*

De lo signado en las líneas precedentes, se evidencia que el procedimiento administrativo es un conjunto de actos que pautan a la administración u autoridad administrativa en el cumplimiento de las finalidades públicas, sin que ello signifique que no observe los derechos e interés del administrado. Ello porque en el despliegue mismo además se busca que este sea un procedimiento celer, ágil y flexible que a su vez permita el desarrollo eficaz y eficiente de las actuaciones mismas de la administración.

En este sentido, el TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General nos orienta respecto a los principios que deben nutrir la actuación de la misma de las administraciones u autoridad administrativa como conducentes del procedimiento administrativo. Según el detalle siguiente:

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:*

[...].

1.2. *Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos*

*a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.*

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.*

1.4. *Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones 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 deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.*

[...].

1.10. *Principio de eficacia.- Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de 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.*

[...].

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 tiene carácter taxativo [las cursivas son mías].*

Así, podemos ver que, en materia de derecho administrativo, el procedimiento administrativo si bien es un conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades conducentes a la emisión de un acto administrativo, se estructura en base de una serie de principios, los cuales incluso en algunos casos tienen protección suprallegal, trayendo como consecuencia que su inobservancia acarree la nulidad de lo actuado.

En virtud de lo expuesto es que conviene mencionar al profesor Roberto Dromi quien conceptualiza el concepto de principio dentro del procedimiento administrativo cuando dice que «los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo son pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el porqué y el para qué del mismo. Son especies de ideas pétreas inmodificables por la regulación formal, que explicitan el contenido del procedimiento»<sup>24</sup>.

Sin perjuicio de ello y para efectos del presente trabajo, nos enfocaremos en el principio del debido procedimiento en sede administrativa. Así, reitero que nuestro Tribunal Constitucional ha señalado en sendos pronunciamientos que su protección emana de la interpretación del artículo 139 de la Constitución Política del Perú. Por ello, cuando la administración pública ejerce potestad sancionadora (concreción del *ius puniendi* del Estado), debe hacerlo dentro de las limitaciones de la Constitución, las limitaciones legales y de los estándares internacionales. Ello ha sido recogido por nuestro Tribunal Constitucional según detalle siguiente:

...el *ius puniendi* del Estado es entendido como la potestad «que se manifiesta en el aspecto coercitivo de las normas y, por otro, que es también objeto de la regulación de las mismas» [Hurtado Pozo, José. *Manual de derecho penal*. Lima: Grijley, 2005], así, y siguiendo al mismo autor, «el ejercicio de su poder punitivo está determinado por las opciones sociales y políticas que haya adoptado en relación con la organización de la comunidad, en general. Por lo tanto, la política criminal del Estado se halla encuadrada y condicionada por su política social general». En este sentido la persecución y sanción de conductas delictivas, en un Estado Social y Democrático de Derecho implica el diseño general de las políticas criminales las que no se agotan con la descripción típica de estos ilícitos sino también, entre otros, con la ejecución de la pena. Así, *el ius puniendi del Estado funciona con sus limitaciones dentro de un marco penal de la Constitución, bajo los estándares internacionales referidos a la protección de derechos fundamentales y en estricta observancia de los fines de la pena*. En este sentido, nuestro ordenamiento Constitucional y las obligaciones internacionales será el punto de inicio para poder establecer los fines que el régimen penitenciario se ha propuesto lograr y los objetivos que en ella se ha trazado en la Constitución, así como cumplir con los deberes y obligaciones asumidas por el Estado<sup>25</sup>.

[...] *es necesario precisar que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no solo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador [...]*<sup>26</sup>.

4. *Y es que si bien la potestad de dictar sanciones administrativas al igual que la potestad de imponer sanciones penales, derivan del ius puniendi del Estado, no pueden equipararse ambas, dado que no solo las sanciones penales son distintas a las administrativas, sino que los fines en cada caso son distintos (reeducación y reinserción social en el caso de las sanciones penales y represiva en el caso de las administrativas). A ello hay que agregar que en el caso del derecho administrativo sancionador, la intervención jurisdiccional es posterior, a través del proceso*

24 Dromi, 1991.

25 Expediente 00033-2007-PI/TC.

26 Expediente 2050-2002-AA/TC F. 8.

*contencioso administrativo o del proceso de amparo, según corresponda*<sup>27</sup> [las cursivas son mías].

Así las cosas, podemos ver que en materia de derecho administrativo el debido proceso se instaure como una garantía. Ello debido a que el debido proceso se ha extendido a materias como la administrativa, tomando en cuenta la naturaleza de las normas constitucionales, cuyo contenido debe interpretarse *pro libertatis* y *pro homine*.

Así también, en palabras del profesor Rojas Franco, y complementando lo ya signado: el debido proceso es una garantía formal para el administrado en el sentido que deben cumplirse todos los actos y/o fases procedimentales que la ley exige para que una decisión o una resolución (acto final) pueda calificarse con validez a la luz del ordenamiento jurídico.

En un plano material el debido proceso otorga al administrado la garantía de que podrá hacer valer sus derechos en el ámbito y escenario de la administración. Con ello, el debido proceso no solo va más allá de una garantía formal del desarrollo del procedimiento, sino que, según la sentencia apuntada antes, requiere un control material que verifique el contenido de una decisión que se apegue a los valores y principios sobre los que se estructura el ordenamiento jurídico<sup>28</sup>.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos —precisamente, en el caso Baena y otros *versus* Panamá—, en aplicación del artículo 8 del Pacto de San José, estableció las reglas y garantías mínimas que deben respetarse para la consecución de un debido procedimiento administrativo<sup>29</sup>. Estas obligaciones han sido

también reconocidas en otros casos tramitados en la jurisdicción internacional, pero en su mayoría signadas o sistematizadas así:

- Una audiencia para la determinación de los hechos y derechos que se realice previa al comienzo de las actuaciones administrativas, para que el administrado conozca el marco del debate, ofrezca la prueba del caso y formule los alegatos que correspondan. Se debe tener derecho a la representación legal libremente escogida, para preparar idóneamente la defensa del caso. La infracción a esta regla importa violar el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Una notificación previa sobre la existencia de un procedimiento administrativo, lo que implica, además, información sobre los cargos, derecho a comparecer, derecho a presentar pruebas y derecho de acceder al expediente.
- Es fundamental el derecho a una decisión fundada, en la cual se atienda los planteos del administrado y se exponga los argumentos esgrimidos por la administración para resolver la controversia.
- Es obligatoria la publicidad de las actuaciones administrativas, en aras del acceso a la información y la transparencia.
- Se debe tener en cuenta el cumplimiento de plazos razonables para tramitar y resolver por parte de la administración y en función de tres parámetros de valoración: comportamiento del administrado, complejidad del caso y diligencia de la conducta de la administración<sup>30</sup>.

27 Expediente 01873-2009-PA/TC.

28 Rojas, 2011: 66.

29 Sagüés, 2009.

30 Rojas, 2011: 67.

Así también conviene que repasemos un extracto de cómo ha sido recogido o llevado a la práctica lo signado en el párrafo anterior por nuestro Tribunal Constitucional<sup>31</sup>, en el cual se recoge el contenido del debido proceso administrativo, según detalle siguiente:

Consideraciones del Tribunal Constitucional

4. *La Constitución Política de 1993 reconoce como uno de los principios y derechos de la función jurisdiccional, en su artículo 139, inciso 3, la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso, por lo que también debe cumplirse al interior de un procedimiento administrativo.*

5. Al respecto, con relación al debido proceso en sede administrativa, este Tribunal Constitucional —en la sentencia emitida en el Expediente 04289-2004-AA/TC (fundamento 2)— ha expresado lo siguiente:

*[...] el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.*

6. Al resolver la sentencia emitida en el Expediente 0023-2005-AI/TC, este Tribunal ha expresado en los fundamentos 43 y 48, respectivamente, lo siguiente:

*[...] los derechos fundamentales que componen el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva son exigibles a todo órgano que tenga naturaleza jurisdiccional (jurisdicción ordinaria, constitucional, electoral y militar) y que pueden ser extendidos, en lo que fuere aplicable, a todo acto de otros órganos estatales o de particulares (procedimiento administrativo, procedimiento legislativo, arbitraje y relaciones entre particulares, entre otros), y que, [...] el contenido constitucional del derecho al debido proceso [...] presenta dos expresiones: la formal y la sustantiva. En la de carácter formal, los principios y reglas que lo integran tienen que ver con las formalidades estatuidas, tales como*

las que establecen el juez natural, el procedimiento preestablecido, el derecho de defensa y la motivación; y en su expresión sustantiva, están relacionados los estándares de razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer (énfasis agregado).

*Y con anterioridad ya se había pronunciado para precisar que El derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto —por parte de la administración pública o privada— de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.) (cfr. Expediente 4289-2004-PA/TC, fundamento 3) [las cursivas son mías].*

Teniendo en cuenta lo dicho, es evidente que el debido proceso es uno de aquellos términos más utilizados. Incluso, pareciera un término redundante porque todo proceso debiera ser debido. Sin perjuicio de ello, lo primero que debiéramos señalar es que la doctrina no ha sido pacífica en esta discusión y que se ha afirmado en algunos casos que el debido proceso en su variante debido procedimiento se extiende a ámbitos como el del derecho administrativo. Así, bajo esa línea la doctrina ha señalado:

*[...] las garantías que conforman el debido proceso pueden ser invocadas por las personas en los procedimientos administrativos, con la finalidad de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de la administración pública que pueda afectarlos. En tal supuesto, cuando el debido proceso se aplica al procedimiento administrativo se hace referencia al debido procedimiento administrativo [...] [las cursivas son mías].*

Ahora bien, es importante mencionar que la sola terminología de debido proceso ya señala

31 Expediente 04289-2004-AA/TC.

un derecho fundamental que tiene dos características: i) es un derecho de efectividad inmediata, es decir, nadie puede alegar la falta de determinada regulación para impugnar cierta decisión y ii) es un derecho que requiere de una configuración legal, es decir, que la norma procesal o procedimental debe regular las características que van a formar la complejidad de este debido proceso.

Así, y complementando lo expuesto, es de advertir que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que el conjunto de garantías que conforman el debido proceso debe ser observado por cualquier autoridad administrativa que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas, según detalle siguiente:

*[...] cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un ‘juez o tribunal competente’ para la ‘determinación de sus derechos’, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana<sup>32</sup> [las cursivas son mías].*

Como se ha indicado en el acápite precedente, el debido proceso administrativo, al considerarse como una garantía, conlleva a que sea exigible por los administrados dentro de un procedimiento administrativo por la actuación de la administración pública que pueda afectarlos. En tal supuesto, se ha señalado que cuando el debido proceso se aplica al proce-

dimiento administrativo se hace referencia al debido procedimiento administrativo; y en el TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, vemos que se encuentra recogida en diferentes formas, pero especialmente nos llama la atención lo siguiente:

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:

1.2. *Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.*

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales

2. *Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas [las cursivas son mías].*

Ahora bien, no podemos dejar de mencionar que el debido proceso entendido como derecho fundamental tiene un contenido complejo. En efecto, cuando se habla del contenido

32 Corte IDH. Caso Tribunal Constitucional versus Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 31 de enero de 2001, párrafo 71.

del derecho al debido proceso, nos encontramos que es un derecho continente. Así, se ha identificado, sin ser limitativo ni taxativo, ocho derechos fundamentales contenidos en el mismo: el derecho al juez natural, el derecho de defensa, el derecho probatorio, el derecho al plazo razonable, el derecho a la motivación de las resoluciones, el derecho a la impugnación, el derecho a la cosa juzgada y el derecho a la cautela procesal. De ahí que la actual regulación que tiene en el artículo 139 como las garantías de la administración de justicia en la actual Constitución Peruana es de observar porque en el mismo artículo se señala el debido proceso como una garantía de administración de justicia y se mencionan otros derechos contenidos en el debido proceso y que justamente lo convierten en un derecho tan importante.

Sin perjuicio de lo expuesto es que tanto nuestro Tribunal Constitucional como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han ampliado el catálogo de garantías del debido procedimiento administrativo que se encuentran reconocidas en la mencionada norma, realizando una interpretación axiológica de los derechos<sup>33</sup>.

Por otro lado, es de mencionar que, cuando hablamos de debido proceso, viene a colación por su estrecha vinculación el término de «tutela judicial efectiva», recogido por nuestro Tribunal Constitucional así:

La tutela judicial efectiva y sus alcances

6. Como lo ha señalado este Colegiado en anteriores oportunidades, *la tutela judicial efectiva es un derecho constitucional de naturaleza procesal en virtud del cual toda persona o sujeto justiciable*

*puede acceder a los órganos jurisdiccionales, independientemente del tipo de pretensión formulada y de la eventual legimidad que pueda, o no, acompañarle a su petitorio.* En un sentido extensivo, la tutela judicial efectiva permite también que lo que ha sido decidido judicialmente mediante una sentencia, resulte eficazmente cumplido. *En otras palabras, con la tutela judicial efectiva no solo se persigue asegurar la participación o acceso del justiciable a los diversos mecanismos (procesos) que habilita el ordenamiento dentro de los supuestos establecidos para cada tipo de pretensión, sino que se busca garantizar que, tras el resultado obtenido, pueda verse este último materializado con una mínima y sensata dosis de eficacia.*

[...].

8. En el contexto descrito, considera este Colegiado que *cuando el ordenamiento reconoce el derecho de todo justiciable de poder acceder a la jurisdicción, como manifestación de la tutela judicial efectiva, no quiere ello decir que la judicatura, prima facie, se sienta en la obligación de estimar favorablemente toda pretensión formulada, sino que simplemente, sienta la obligación de acogerla y brindarle una sensata como razonada ponderación en torno a su procedencia o legitimidad.* No es, pues, que el resultado favorable esté asegurado con solo tentarse un petitorio a través de la demanda, sino tan solo la posibilidad de que el órgano encargado de la administración de Justicia pueda hacer del mismo un elemento de análisis con miras a la expedición de un pronunciamiento cualquiera que sea su resultado. En dicho contexto, queda claro que si, a contrario sensu de lo señalado, la judicatura no asume la elemental responsabilidad de examinar lo que se le solicita y, lejos de ello, desestima, de plano, y sin merituación alguna lo que se le pide, en el fondo lo que hace es neutralizar el acceso al que, por principio, tiene derecho todo justiciable, desdibujando el rol o responsabilidad que el ordenamiento le asigna. *La tutela judicial efectiva no significa, pues, la obligación del órgano jurisdiccional de admitir a trámite toda demanda, ni que, admitida a trámite, tenga necesariamente que declararse fundada dicha demanda.* Cabe también puntualizar que, para la admisión a trámite, el juez solo puede verificar la satisfacción de los requisitos formales de admisibilidad y procedencia

33 De conformidad con la interpretación axiológica de los derechos, las normas jurídicas deben interpretarse conforme a los principios y valores que subyacen a la Constitución Política como norma suprema del ordenamiento, lo que implica realizar una interpretación expansiva y progresiva de los derechos de las personas. Cfr. García Amado, 2004: 74.

señalados en la ley procesal; exigencias relacionadas con la validez de la relación procesal que, como sabemos, se asientan en los presupuestos procesales y en las condiciones de la acción; es decir, exigencias que tienen que ver con la competencia absoluta del juez, la capacidad procesal del demandante o de su representante, los requisitos de la demanda, la falta de legitimidad del demandante o del demandado e interés para obrar (asimila voluntad de la ley-caso justificable). Se trata del ejercicio del derecho a la acción que no se identifica con la pretensión que constituye el elemento de fondo basado en las razones de pedir y que ha de significar la carga de la prueba. Es en la sentencia donde el juez declara (dice) el derecho y no liminarmente; por ello, puede haber proceso con demanda desestimada en el fondo. Y es que, como lo expresa Peyrano, cualquiera puede demandar a cualquiera por cualquier cosa con cualquier dosis de razón [las cursivas son mías].

Así pues, se evidencia entonces que no existe la obligación de admitir a trámite toda la demanda. Por ello, es preciso mencionar que respecto de esa vinculación, hay hasta cuatro teorías que se han venido barajando desde la doctrina respecto de la relación de ambas: i) que el derecho al debido proceso es similar a la tutela jurisdiccional efectiva, ii) que el derecho al debido proceso contiene a la tutela jurisdiccional efectiva, iii) que la tutela jurisdiccional efectiva es la que contiene al debido proceso.

A mi criterio, no me alinee con ninguno de estos postulados, pues existe un carácter complementario entre el derecho al debido proceso y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. En efecto, bajo la misma línea de lo signado por nuestro Tribunal Constitucional cuando hablamos de la tutela jurisdiccional efectiva, estamos hablando del acceso a la justicia y al derecho a la ejecución de las resoluciones. Al igual que el derecho al debido proceso que pareciera tener una redundancia en el término

proceso al adjetivarlo como debido, sucede lo mismo aquí con la terminología de la tutela jurisdiccional, pues hay que adjetivarla con efectiva. Así, es necesario esta aparente redundancia con que esa ejecución se realice. Por ello, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva estaría en los extremos en el derecho a la justicia y el derecho a la ejecución de las resoluciones y en medio de ello el derecho al debido proceso con todo el contenido. Sin perjuicio de lo expuesto, la jurisprudencia de las cortes internacionales de derechos humanos y de nuestro Tribunal Constitucional en el mundo han traído el derecho a «tutela procesal efectiva», conceptualizándolo así:

*Es un atributo subjetivo que comprende una serie de derechos, entre los que destacan el acceso a la justicia, es decir, el derecho de cualquier persona de promover la actividad jurisdiccional del Estado, sin que se le obstruya, impida o disuada irrazonablemente; y, como quedó dicho, el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales; asimismo comprende el derecho al recurso sencillo, rápido y efectivo, conforme al artículo 25. 1. de la Convención Americana de Derechos Humanos y el derecho al debido proceso. (Cfr. f. 9-10 Expediente 0015-2001-AI/TC; f. 8 *in fine*, Expediente 5396-2005-AA/TC).*

*Su ámbito de aplicación se extiende a todo procedimiento en el que una persona tiene derecho al respeto de resguardos mínimos para que la resolución final sea congruente con los hechos que la sustentan. (Expediente 3361-2004-AA/TC) [las cursivas son mías].*

Lo cierto es que todo lo signado hasta aquí nos lleva a la conclusión de que el debido proceso en sede administrativa constituirá para el ciudadano no solo una garantía de administración eficiente e imparcial, toda vez que la imparcialidad no solo le es exigible al juez, pues imparcial ha de ser toda la justicia y cualquier poder político, en cuanto pretenda hablar en nombre



de todos<sup>34</sup>. Así, pues, a mayor entendimiento, autores como López Avendaño han señalado:

[...] *La imparcialidad constituye una especie determinada de la motivación, consiste en que la declaración o resolución en un proceso judicial, se oriente en el deseo de decir la verdad, de dictaminar con exactitud, de resolver justa o legalmente.* La imparcialidad consiste en poner en paréntesis todas las consideraciones objetivas del juzgador o de cualquier ente público. Este debe sumergirse en el objeto y ser objetivo en sus decisiones. Por ello decimos que el principio de imparcialidad es un estadio superior al de la simple «imparcialidad». Esta última supone la superación de los medios coactivos de autotutela mientras que la imparcialidad es la superación de las estructuras de obtención coactiva por heterotutela [...] [las cursivas son mías].

La exigibilidad de la imparcialidad en sede administrativa ha sido recogida por el Tribunal Constitucional<sup>35</sup>, así:

36. *El artículo 139º de la Constitución Peruana establece como uno de los principios propios de la función jurisdiccional «la independencia en el ejercicio de sus funciones».* El Tribunal Constitucional ha establecido que este principio supone un mandato para que, en todos los poderes públicos, los particulares e, incluso, al interior del propio órgano, se garantice el respeto de la autonomía del Poder Judicial en el desarrollo de sus funciones, de modo que sus decisiones sean imparciales y más aún se logre mantener esa imagen de imparcialidad frente a la opinión pública.

37. *Esta autonomía debe ser entendida desde una doble perspectiva: a) como garantía de la administración de justicia; b) como atributo del propio juez.* Es en este último plano donde se sientan las bases para poder hablar de una real independencia institucional que garantice la correcta administración de justicia, pues supone que el juez se encuentre y se sienta sujeto únicamente al imperio de la ley y la Constitución antes que a cualquier fuerza social o influencia política.

38. *Pues bien, mientras la garantía de la independencia, en términos generales, alerta al juez de influencias externas, la garantía de la imparcialidad se vincula a exigencias dentro del proceso, definidas como la independencia del juez frente a las partes y el objeto del proceso mismo.* De este modo, ambas deben ser entendidas como una totalidad, por lo que no puede alegarse el respeto al principio de independencia mientras existan situaciones que generen dudas razonables sobre la parcialidad de los jueces [las cursivas son mías].

Ahora bien, esto tiene connotación legal según el numeral 1.5 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444, cuyo texto prescribe:

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

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* [las cursivas son mías].

Así, también, la sentencia de nuestro Tribunal Constitucional 00004-2006-PI/TC, se precisó que la independencia tiene dos dimensiones:

- a. Externa. Esta dimensión garantiza que el juez o tribunal no admita presiones de fuera para resolver un caso en un determinado sentido.
- b. Interna. Esta dimensión garantiza que el juez o tribunal en su actuación no se sujete a los intereses de los órganos (administrativos o jurisdiccionales) que conforman el Poder Judicial.

En sentido similar, en la sentencia del caso Pabla KY *versus* Finlandia, del 26 de junio de 2004, el Tribunal Europeo señaló que «el tri-

34 Brieskorn, 1993: 162.

35 Expediente 02250-2007-PA/TC.

bunal debe carecer, de una manera subjetiva, de prejuicio personal» y «también debe ser imparcial desde un punto de vista objetivo, es decir, debe ofrecer garantías suficientes para que no haya duda legítima al respecto. Bajo el análisis objetivo, se debe determinar si, aparte del comportamiento personal de los jueces, hay hechos averiguables que podrán suscitar dudas respecto de su imparcialidad. En este sentido, hasta las apariencias podrán tener cierta importancia. Lo que está en juego es la confianza que deben inspirar los tribunales a los ciudadanos en una sociedad democrática y, sobre todo, en las partes del caso».

La Corte Interamericana ha destacado también que la imparcialidad tiene aspectos tanto subjetivos como objetivos. En este sentido, ha precisado que la imparcialidad exige que «el juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad» (caso *Apitz Barbera y otros versus Venezuela*).

En conclusión, nuestro Tribunal Constitucional<sup>36</sup> ha señalado que el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial «es una garantía fundamental del debido proceso. Es decir, se debe garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio» (caso *Palamara Iribarne versus Chile*). Este derecho subyace también en la etapa de investigación: derecho a ser investigado por un órgano independiente e imparcial.

### III. CONCLUSIONES

El debido proceso en sede administrativa ha sido reconocido por la jurisprudencia y la doctrina como principio-derecho que debe ser observado en la tramitación de los procedimientos administrativos, el cual tiene un contenido complejo. En efecto, cuando se habla del contenido del derecho al debido proceso, nos encontramos que es un derecho continente. A saberse, se ha identificado, sin ser limitativo ni taxativo, ocho derechos fundamentales que están contenidos en el mismo: el derecho al juez natural, el derecho de defensa, el derecho probatorio, el derecho al plazo razonable, el derecho a la motivación de las resoluciones, el derecho a la impugnación, el derecho a la cosa juzgada y el derecho a la cautela procesal.

Para el Tribunal Constitucional, el debido proceso está regulado en el artículo 139 de nuestra Constitución Política como una garantía de la administración de justicia, toda vez que el ser juzgado por un juez o tribunal imparcial «es una garantía fundamental del debido proceso aplicable en sede administrativa».

### BIBLIOGRAFÍA

- BRIESKORN, NORBERT (1993). *Filosofía del derecho*. Barcelona: Herder.
- CARRIÓN LUGO, JORGE (2005). *Tratado de derecho procesal civil*. Tomo III. Lima: Grijley.
- CAVANI, RENZO (2013). «Motivación de las decisiones judiciales: en busca de su núcleo duro». En: *A fojas cero*.
- CORTEZ TATAJE, JUAN CARLOS (2012). «El debido procedimiento administrativo y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». En: *Gaceta Constitucional*. Lima, número 52.
- DROMI, ROBERTO (1991). *El procedimiento administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

36 Expediente 00156-2012-PHC/TC.

- FERRAJOLI, LUIGI (1995). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.
- GARCÍA AMADO, JUAN ANTONIO (2004). «La interpretación constitucional». *Revista Jurídica de Castilla y León*. España, número 2.
- IGARTÚA SALVATIERRA, JUAN (2009). *El razonamiento en las resoluciones judiciales*. Lima: Palestra.
- LAMADRID IBÁÑEZ, HUGO (2009). *Razonamiento judicial*. Lima: Marzol.
- LANDA ARROYO, CÉSAR (2001). «Debido proceso y tutela jurisdiccional». En: *Pensamiento Constitucional*. Lima, número 8.
- ORTIZ, EDUARDO (1981). «Nulidades del acto administrativo en la ley general de administración pública» *Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo*. San José: Colegio de Abogados.
- ROJAS, FRANCO (2011). «El debido procedimiento administrativo». *Derecho PUCP*, número 67.
- SAGÜÉS, NÉSTOR PEDRO (1993). *Elementos de derecho constitucional*. Volumen 2. Buenos Aires: Astrea.
- (2009). *El procedimiento administrativo. Perspectivas constitucionales en procedimiento y justicia administrativa en América Latina*. Ciudad de México: Konrad Adenauer Stiftung.