

II.- Colaboraciones

Los principios generales del procedimiento administrativo

José Miguel Barquero Méndez ^{*} -

Los principios generales del procedimiento administrativo se encuentran regulados a partir del artículo 214 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP).

En términos generales, y sin agotar el tema, el procedimiento administrativo se rige por los siguientes principios:

El principio de verdad real

En el procedimiento administrativo, el objeto que se persigue es el de verificar la verdad real o material de los hechos que sirven de base al acto final. Así lo establece el artículo 214, inciso 2, de la LGAP, artículo que se complementa con el 221 del mismo cuerpo normativo, que a la letra dice:

"En el procedimiento administrativo se deberán verificar los hechos que sirven de motivo al acto final en la forma más fiel posible, para lo cual el órgano que lo dirige deberá adoptar todas las medidas probatorias pertinentes y necesarias aún si no han sido propuestas por las partes y aún en contra de la voluntad de estas últimas."

El contenido del principio de verdad real se puede resumir "como la existencia de un mandato hacia la autoridad juzgante y al legislador de realizar todos los medios necesarios a efecto de lograr que en cada procedimiento se logre obtener la veracidad sobre los distintos hechos señalados durante el debate; y en específico que la verdad obtenida con la resolución -en este caso con el acto administrativo emitido- corresponda a la verdad real."¹

Con respecto a este principio, la jurisprudencia nacional ha dicho que:

"El principio del debido proceso marca los motivos, las condiciones y las circunstancias en que un proceso -aun en materia de investigación administrativa- debe empezar e ir hasta la resolución final para obtener la verdad real." ² (el subrayado es nuestro).

El principio de oficialidad

El principio de oficialidad se encuentra establecido en el artículo 222, inciso 1, de la LGAP: "El impulso del procedimiento administrativo se realizará de oficio, sin perjuicio del que puedan darle las partes."

En virtud de este principio "Incumbe a la autoridad administrativa dirigir el procedimiento y ordenar la práctica de cuanto sea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la cuestión planteada. El principio de oficialidad es el que domina el procedimiento administrativo." ³

Tal y como se desprende del artículo 222, el impulso de oficio no significa en ningún momento que las partes estén incapacitadas para intervenir activamente en el procedimiento. Por el contrario, se prevé la participación de las mismas, y lo lógico es que así sea, por el carácter contradictorio que tiene el procedimiento.

No obstante,

"Si bien el procedimiento puede ser iniciado de oficio o a petición de parte, la impulsión de este corresponde prácticamente en todos los casos a la Administración. Ello es así porque en la actuación

de los órganos administrativos no debe satisfacerse simplemente un interés individual sino también un interés colectivo, y el propio interés de la Administración: de ahí que la inacción del administrado no puede determinar normalmente la paralización del procedimiento." [4](#)

A lo anteriormente expuesto debe agregarse que existen excepciones a este principio de oficialidad, como el caso en que el inicio del procedimiento depende del particular, como ocurre en reclamaciones y recursos. Así lo señala el tratadista Agustín Gordillo:

"El principio de la impulsión de oficio no significa que toda impulsión procesal debe proceder de la Administración: en todos aquellos casos en que la iniciación del procedimiento depende del particular (reclamo, recurso), es evidente que el impulso inicial lo provee el particular, aunque luego de este acto retoma su aplicación el principio general, y la continuación del procedimiento se rige otra vez por el principio de la impulsión de oficio..."

"Por ello no consideramos que en el procedimiento administrativo no puede afirmarse que domine el principio de la impulsión procesal de oficio por parte de los órganos estatales, ni tampoco que predomine el principio de disposición del proceso por el interesado; a nuestro criterio, el principio de la impulsión de oficio es netamente predominante, y sólo por excepción puede corresponder dicha impulsión al recurrente o administrado." [5](#)

El principio de informalismo

El principio de informalismo se encuentra establecido en el artículo 223 de la LGAP:

"1. Sólo causará nulidad de lo actuado la omisión de formalidades sustanciales del procedimiento.

"2. Se entenderá como sustancial la formalidad cuya realización correcta hubiera impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes, o cuya omisión causare indefensión."

El supuesto del inciso 1 corresponde a los casos en que el acto administrativo no logra conseguir su cometido. Con esto se reafirma la esencia misma del acto, respecto de uno de sus elementos.

El inciso 2 se orienta a proteger el principio de defensa y, por ende, el debido proceso, lo anterior por cuanto resguarda los intereses del administrado.

Respecto de este principio, la doctrina coincide en que el informalismo en el procedimiento administrativo debe ser interpretado a favor del administrado.

"El procedimiento es informal sólo para el administrado: es decir, es únicamente el administrado quien puede invocar para sí la elasticidad de las normas de procedimiento, en tanto y en cuanto ellas lo benefician. Ese informalismo no puede ser empleado por la Administración para dejar de cumplir con las prescripciones que el ordenamiento jurídico establece respecto de su modo de actuación, ni para eludir el cumplimiento de las reglas elementales del debido proceso." [6](#)

Algunos autores al referirse a este principio hablan de formalismo moderado, pues consideran que "las formalidades que se impongan en el procedimiento administrativo deben ser moderadas, y procurando salvar la juridicidad de la actuación, pero nunca impuestas en una forma tal que lleguen a producir un entorpecimiento de la acción administrativa y mucho menos su suspensión o paralización." [7](#)

El principio de libertad de prueba

La consecuencia directa del principio de verdad real es el principio de la libertad de la prueba, como medio para alcanzar aquella verdad real.

El principio de libertad de prueba en el procedimiento administrativo tiene su fundamento jurídico en el inciso 1 del

artículo 297 de la LGAP, que establece:

"La Administración ordenará y practicará las diligencias de prueba necesarias para determinar la verdad real de los hechos objeto del trámite, de oficio o a petición de parte."

Con respecto a los medios de prueba, la misma normativa citada, en su artículo 298, inciso 1, señala: "los medios de prueba podrán ser todos los que están permitidos por el derecho público, aunque no sean admisibles por el derecho común." Lo expuesto por este inciso reafirma, aún más, el carácter de libertad de prueba por el que se rige el procedimiento administrativo, pues debe recordarse que el derecho público está orientado por el principio de prueba libre.

La libertad de la prueba en el procedimiento administrativo significa que las partes pueden recurrir a cualquier medio de prueba, y que se puede probar todo hecho que de alguna forma influya en la decisión. Lo anterior en procura de la verdad real de los hechos.

En este sentido, se puede enumerar como medios de prueba aplicables al procedimiento administrativo, entre otros, los siguientes:

- a) Confesional,
- b) Testimonial,
- c) Documental,
- d) Pericial,
- e) Inspección ocular,
- f) Medios científicos,
- g) Presunciones.

Una última observación respecto de este principio de libertad de la prueba es la excepción que establece el artículo 307 de la LGAP al señalar que:

"1. La Administración podrá prescindir de toda prueba cuando haya de decidir únicamente con base en los hechos alegados por las partes, si los tiene por ciertos.

"2. Deberá tenerlos por ciertos en todo caso si son hechos públicos o notorios o si constan de sus archivos como son alegados por las partes."

En este sentido, debe aclararse que no se pretende en ningún momento prescindir de la totalidad de la prueba; por el contrario, lo que sucede es que la administración tiene por probados aquellos hechos que constan como tales de sus expedientes.

El principio de apreciación de la prueba conforme a la sana crítica

El artículo 298, inciso 2, de la LGAP establece la forma en que se debe valorar la prueba dentro del procedimiento administrativo. Al respecto determina lo siguiente: "Salvo disposición en contrario, las pruebas serán apreciadas de conformidad con las reglas de la sana crítica."

Esto significa que la prueba se apreciará de acuerdo con la lógica, la ciencia y la experiencia. En este sentido, será mediante una apreciación razonable y debidamente fundamentada que se decida desconocer una prueba aportada; nunca podrá ser una determinación arbitraria o irracional.

Reflexión final

El cumplimiento de los principios generales del procedimiento administrativo en la Administración Pública garantiza la legalidad de las actuaciones y resoluciones administrativas. El cumplimiento de estos principios constituye una garantía tanto para la Administración como para el administrado.

1. Ricardo Madrigal y Pablo Rojas: Los principios del procedimiento administrativo en la jurisprudencia nacional. Tesis de grado.
2. Facultad de Derecho, UCR. San José, 1994; pág. 186.
3. Sala Constitucional: Voto N°308-90 de las 16:45 horas del 22 de marzo de 1990.
4. José Dromi: Instituciones de Derecho Administrativo. Ed. Astrea, Buenos Aires, 1983; pág.509.
5. Agustín Gordillo: Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Macchi, Argentina, 1980. T.II, pág.XVII-17.
6. Ibid
7. Ibid, pág.XVII-25. Héctor Escola: Tratado general de procedimiento administrativo. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1975. pág. 133.

* - Abogado, Dirección Jurídica de la CCSS.



En ocasión de inaugurarse el edificio de Especialidades Médicas del Hospital Nacional de Niños "Dr. Carlos Sáenz Herrera", el Pbo. Claudio María Solano Cerdas, miembro de la Junta Directiva de la CCSS como representante del Sector Laboral, impartió la bendición de las nuevas instalaciones.