



El debido proceso dentro de las actuaciones administrativas en Colombia.¹

Andrés Raúl Cabrales Martínez

Especialista en Derecho Procesal de la Universidad de Antioquia.

¹ Artículo de revista fruto del trabajo personal del autor.

Resumen.

El propósito central del presente artículo se funda en indagar sobre el alcance y las eventuales limitaciones del debido proceso dentro de las actuaciones administrativas desde la doctrina, la legislación y la jurisprudencia en Colombia. Para ello, en primer lugar, se delimita el alcance del principio del debido proceso en los procedimientos administrativos; en segundo lugar, se identifican las garantías y métodos de protección del derecho fundamental al debido proceso en el procedimiento administrativo; y, finalmente, se analiza, desde la jurisprudencia de las altas cortes colombianas, las eventuales limitaciones del debido proceso dentro de las actuaciones administrativas.

Palabras clave: actuaciones administrativas, debido proceso, garantías en el procedimiento administrativo, procedimiento administrativo.

El debido proceso dentro de las actuaciones administrativas en Colombia.

Introducción.

Como bien se sabe, el derecho fundamental al debido proceso es la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado, el cual “*establece las garantías de protección a los derechos de los individuos, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley*” (Sentencia C-641 de 2002).

Precisamente, el derecho fundamental al debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Carta Política de 1991, en el cual se dispone:

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso (Constitución Política de Colombia, artículo 29).

La interpretación de este precepto fundamental lo realiza de manera bastante clara la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-242 de 1999, con ponencia de la magistrada Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, y en donde se establece que la protección de dicho derecho se debe realizar de conformidad con las distintas etapas procesales que el legislador ha definido para cada caso, ya que de no ser así, esta labor estaría sujeta al arbitrio de los encargados de ejercer la función jurisdiccional. A esta función formal del debido proceso se le ha denominado, según la jurisprudencia en cita, como “formas propias de cada juicio”, lo cual se constituye en la garantía mediante la cual se procura protección efectiva de este derecho, a través del cual se pretende contrarrestar situaciones que den lugar al desconocimiento de la ley, y por ende, se reemplace la ley con vías de hecho.

Se puede ver pues, que el derecho al debido proceso no es un derecho absoluto y su ejercicio puede estar limitado y dicha limitación resulta necesaria en la medida en que con ello se pueden desarrollar otros principios superiores o garantizar otros derechos que son fundamentales y que en algún momento puedan verse confrontados con aquel.

De acuerdo con Carvajal (2010), para explicar de manera más clara la eficacia del debido proceso administrativo como norma jurídica, cuyo respeto es indispensable en todas las actuaciones administrativas, es preciso abordar el concepto de debido proceso desde tres

ámbitos: formal, estructural y material. Estos juicios, por tanto, “*permiten entender el debido proceso administrativo en sus dimensiones de norma constitucional desarrollada legal y reglamentariamente*” (p. 7), principio desde el cual se desprenden conductas y normas que estatuyen dicho derecho como fundamental objetivo y subjetivo.

Desde esta óptica, es necesario reconocer que el debido proceso no es una norma de carácter absoluto, ya que en muchas ocasiones puede ser relativa su aplicación. En este sentido, son dos los fenómenos que se pueden valorar en este asunto:

...de un lado, el debido proceso administrativo tiende tradicionalmente a diferenciarse del debido proceso judicial, para justificar así un mayor número de limitaciones a su alcance. De otro lado, el papel de algunas autoridades administrativas tiende contemporáneamente a parecerse al de los jueces, surgiendo entonces el reclamo de nuevas garantías procesales (Carvajal, 2010, p. 7).

En suma, el que se reconozca las limitaciones constitucionalmente legítimas al debido proceso lleva a analizarla pregunta sobre los límites de dichas limitaciones. Es por ello que no se puede eliminar del todo la aplicación de este derecho y no se debe restar importancia tampoco a su alcance y ello porque su carácter fundamental debe garantizar justicia y equidad procesal y eliminar la arbitrariedad.

De acuerdo con los planteamientos anteriormente establecidos, el propósito de este artículo, por tanto, apunta a dar respuesta a la siguiente cuestión: ¿cuál es el alcance y las eventuales limitaciones del debido proceso dentro de las actuaciones administrativas en Colombia?

Estado del arte.

En materia investigativa, se pueden identificar diversos estudios al respecto del debido proceso dentro de las actuaciones administrativas. En primer lugar, se destaca el trabajo de Pérez (2011), a través del cual se aborda el concepto de Estado Social de Derecho como argumento para garantizar el derecho al debido proceso; el autor sostiene que el cambio de un Estado Liberal de Derecho, fundado en el principio de legalidad, a un Estado Social de Derecho, cuyos fines esenciales son: entre otros, el servicio a la comunidad, la garantía de efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, supone que el principio del debido proceso público sin dilaciones injustificadas, como expresión del Estado Social de Derecho, alcanza un nuevo aspecto, ya que debería estar orientado a la búsqueda y consecución de los fines de la Constitución nacional, es decir, el de asegurar la pacífica convivencia y un orden justo.

En este sentido, se hace necesario construir y mantener la confianza legítima en el ordenamiento jurídico, como un imperativo ético de los ciudadanos, con el fin de incrementar los niveles de aceptación ciudadana en las acciones públicas, en procura de garantizar el cumplimiento estricto de las misiones estatales y, entre ellas, el debido proceso, como garantía para que se obtenga a través de un proceso jurisdiccional o administrativo, una solución sustancialmente justa, requerida siempre dentro del marco del Estado Social de Derecho.

García (2006), ofrece una amplia panorámica de lo que a nivel internacional se ha hecho a favor del debido proceso, en particular en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos. Para ello realiza un análisis de la jurisprudencia internacional de dicha corte, de gran ayuda para establecer un punto común de acuerdo respecto del debido proceso, entendido como un límite a la actividad estatal y conformado por un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

De otra parte, Molina (2010) busca contribuir acerca del tema de las bases políticas normativas sobre las cuales debería configurarse un modelo de debido proceso en materia penal; en esta tónica, el autor manifiesta que éste debería articular su funcionamiento, no solamente como un sistema de garantías para el procesado, sino que también debería convertirse en un escenario propicio donde se reconozca y se tutele procesalmente por parte de las víctimas. Así las cosas, a partir de un análisis normativo, como lo llama Molina (2010), se concluye que este modelo de proceso vendría muy bien dentro de la idea política que está establecida en las Constituciones tanto de España como de Colombia.

En el artículo de Restrepo (2009) se aborda la discusión que ha tenido lugar dentro de los jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con respecto a la interpretación de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Dichas disposiciones contienen las garantías procesales necesarias a partir de las cuales se deben hacer efectivos los derechos sustanciales también incluidos dentro de la Convención. El propósito del artículo se basa, por tanto, en exhibir cada una de las posiciones que la Corte Interamericana tiene sobre la necesidad de conservar una interpretación independiente de los anteriores artículos antes mencionados o, por el contrario, de su interpretación total; seguidamente, se muestra el contenido de cada uno de los artículos y las consecuencias de cada interpretación.

Finalmente, Amorocho y Bolívar (2010), destacan que el artículo 29 de la Constitución Política colombiana establece que el debido proceso debe observarse en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En lo que tiene que ver con el debido proceso administrativo, es de tener en cuenta que los actos y las actuaciones de las autoridades administrativas deben estar sujetas tanto al ordenamiento jurídico legal como a los mandatos constitucionales.

Como derecho fundamental, el debido proceso administrativo se hace visible por medio de un conjunto de principios, reglas y mandatos que la normatividad le impone a la administración para su adecuado funcionamiento, en virtud de los cuales es importante notificar a los administrados de las acciones que lesionen sus derechos, brindarles la oportunidad de exponer sus opiniones y de exhibir y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos. En todos los casos, por tanto, las actuaciones deben acomodarse a la observancia plena de las disposiciones, los términos y etapas procesales que se encuentran establecidas en la ley.

Al respecto, la Corte Constitucional, en Auto 278 del 2010, ha establecido que el debido proceso administrativo le exige a la administración el pleno cumplimiento de la

Constitución Nacional y la ley, so pena de que se desconozcan los diversos principios que regulan la actividad administrativa como son la igualdad, la imparcialidad, la publicidad, la contradicción y la moralidad, además de vulnerar los derechos fundamentales de aquellos sujetos que acceden o se vinculan a las actuaciones de la administración y, específicamente, el derecho de acceso a la administración de justicia.

Así, la Corte Constitucional colombiana ha sostenido que:

El desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes (Sentencia C-540 de 1997).

También ha establecido el máximo tribunal constitucional colombiano en Sentencia T-061 de 2002 que la normatividad nacional le atribuye a los administrados la carga de observar y utilizar todas las herramientas y medios en materia procesal que la legislación brinda para garantizar y hacer efectivos sus derechos, pues por su conducta omisiva, negligente o descuidada no solamente se originan consecuencias poco favorables para el sujeto procesal, sino que también conlleva al impedimento de atribuir responsabilidad alguna al Estado y no permitir que haya procedencia de la acción de tutela.

Así las cosas, es deber de la administración ajustar su actuación a los principios mandatos y reglas que rigen la función pública y que, además, fijan su competencia funcional, en pro de garantizar el derecho al debido proceso, los administradores tienen el deber de observar y valerse de todos los medios procesales que el ordenamiento jurídico les da o, en su defecto, asumir las consecuencias que se puedan derivar de su conducta omisiva.

Es por lo anterior que el debido proceso se extiende de manera vertical en el esquema jerárquico de las normas, el cual se desarrolla y determina por la ley; de igual forma, en cuanto a su estructura normativa, se convierte en una norma jurídica de principio, la cual se encuentra íntimamente relacionada con otras normas con otras normas de igual condición que guían de igual forma la actuación de la administración pública y de las cuales emanan, a su vez, otros subprincipios y reglas; finalmente, se trata de un derecho fundamental (material o sustancial) que objetiva o subjetivamente añade un sinnúmero de garantías procesales como la publicidad, el derecho de defensa, las reglas probatorias, la presunción de inocencia, las impugnaciones, las objeciones y los recursos, entre otros aspectos, los cuales, tomados en conjunto, le dan sentido a la idea de justicia y equidad procesal.

En suma, en la práctica estos componentes sustanciales del debido proceso son necesarios tanto para el Estado como para el administrado, ya que evita nulidades y brinda seguridad; ahora, si este principio resulta vulnerado, la autoridad se sale arbitrariamente de los fundamentos del Estado Social de Derecho y pone en riesgo a los particulares en cuanto a la protección de, por lo menos, uno de sus derechos fundamentales.

A partir de lo dicho hasta ahora se pretende indagar el alcance y las eventuales limitaciones del debido proceso dentro de las actuaciones administrativas desde la doctrina, la legislación y la jurisprudencia en Colombia.

El debido proceso en Colombia.

En Colombia, la regulación del debido proceso está constituida por un bloque constitucional, el cual está compuesto por los artículos 29 y 93 de la Constitución Nacional y todos los tratados internacionales suscritos que abordan sus elementos.

El debido proceso se funda bajo el postulado básico del Estado de Derecho, en donde se faculta a todo ciudadano para exigir, ya sea en la actuación jurídica como en la administrativa, el respeto absoluto de la normatividad y los actos que le competen al Estado en cada caso en particular en la aplicación de la ley sustancial, lo que se traduce, en los términos del artículo 29 superior, que el proceso o juicio debe ser conforme a las leyes existentes al acto impugnado, ante el juez o tribunal competente y con observancia de las formas para cada juicio en particular.

En síntesis, el debido proceso hace referencia a la expresión máxima de las garantías fundamentales y cualquier desacato a éste se convierte en asunto que puede alegarse por vía de violación al debido proceso en un sentido amplio, integrando parte de éste, por lo general, la existencia de la ley penal, un juez o tribunal competente para ello, el procedente acceso a la administración de justicia en reales condiciones de igualdad, la observancia y acatamiento de las formas propias de cada juicio en particular, es decir, el adecuado y eficaz desarrollo de la aplicación de la ley penal, la presunción de inocencia, la defensa (técnica y material), el proceso público y sin demoras injustificadas, el principio de contradicción, la imparcialidad del juez, la doble instancia, entre otros elementos que hacen posible un eficaz debido proceso.

El debido proceso jurisdiccional comprende los siguientes elementos o características del derecho:

- 1) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, al debido procedimiento o formas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo o decisión administrativa (sentencia T. 980 de 2010).
- 2) Publicidad, en virtud del cual el derecho a la defensa, entendida como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; ser notificado conforme a la ley preexistente, los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso (sentencia T. 980 de 2010).

- 3) Juez natural, entendido como juez o funcionario competente para dirigir el proceso en ese orden, esto es, el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y división establecida en la constitución y la ley, preexistente, es decir, anterior al hecho que motiva la actuación o proceso correspondiente, y explícita (sentencias T. 1083 de 2004 y T. 278 de 2012).
- 4) Derecho de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, también conocido como *non bis in idem*, el cual se extiende como garantía en el evento en que sea necesaria la aplicación del derecho sancionatorio contra una determinada persona, pretendiendo asegurar que los conflictos sociales que involucran consecuencias de tipo sancionatorio no se prolonguen de manera indefinida, además de evitar que un mismo asunto obtenga más de una respuesta de diferentes autoridades judiciales o administrativas, en procesos que tengan identidad de sujeto, objeto y causa, siendo su finalidad última la de racionalizar el ejercicio del poder sancionatorio en general, y especialmente del poder punitivo. Por eso, no solo se aplica a quien está involucrado en un proceso penal, sino que en general rige en todo el derecho sancionatorio (contravencional, disciplinario, fiscal, etc.), pues el artículo 29 de la Constitución Política dispone que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y el *non bis in idem* hace parte de los derechos que se entienden asociados al debido proceso (sentencias T. 436 de 2008 y C. 521 de 2009).
- 5) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo, ese derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas (sentencia T. 980 de 2010).
- 6) Doble instancia, elemento que es importante por la necesidad de preservar el principio de legalidad, la integridad del derecho, posibilidad de corregir errores del juez o de la administración y permite enmendar la aplicación indebida que se haga por parte de una autoridad de la Constitución o la Ley. Con este propósito, la doble instancia constituye una garantía contra la arbitrariedad, y un mecanismo principal, idóneo y eficaz para la corrección de los yerros en que pueda incurrir una autoridad pública (sentencias C. 411 de 1997, sentencia, sentencia C. 095 de 2003 y sentencia C. 718 de 2012).
- 7) El derecho fundamental a la presunción de inocencia, el cual está recogido en el artículo 29 constitucional y significa que cualquier persona es inicial y esencialmente inocente, partiendo del supuesto de que sólo se puede declarar responsable al acusado al término de un proceso en el que deba estar rodeado de las plenas garantías procesales y se le haya demostrado su culpabilidad. La

presunción de inocencia es el principio que garantiza la legitimidad de las actuaciones públicas y aparece plasmado en el Artículo 11 de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, según el cual: toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa, la presunción de inocencia es una garantía integrante del derecho fundamental al debido proceso reconocida en el artículo 29 de la Constitución, al tenor del cual “toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable”.

El debido proceso administrativo.

Noción de debido proceso administrativo.

De acuerdo con las apreciaciones realizadas por la Corte Constitucional sobre la noción del debido proceso aplicado al procedimiento administrativo, éste se define como:

(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la Administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa; (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. El objeto de esta garantía superior es (i) procurar el ordenado funcionamiento de la Administración, (ii) la validez de sus actuaciones, y (iii) salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados (Cfr. Sentencias T-909 de 2009, T-653 de 2006 y T-552 de 1992).

El debido proceso administrativo, entendido como derecho fundamental, se hace manifiesto a través de una serie de complejos principios, reglas y mandatos que la normatividad le impone a la Administración para que funcione de manera ordenada, y que en virtud de éstos es indispensable notificar a los administrados de los actos que repercutan en sus derechos, además de brindarles la oportunidad de exponer sus posiciones y presentar las pruebas que demuestren sus derechos. En todos los casos, estas actuaciones deben estar ajustadas a la plena observancia de las disposiciones legales, a los términos y a las etapas procesales que se describen en el ordenamiento jurídico.

De acuerdo a lo anterior, entonces, el debido proceso administrativo demanda de la Administración que se acate plenamente tanto la Constitución como la ley en el ejercicio de sus funciones, so pena de que se desconozcan los principios que regulan la actuación administrativa como son la igualdad, la imparcialidad, la publicidad, la contradicción y la moralidad y, de igual manera, la vulneración de derechos fundamentales de aquellos que acceden o están vinculados a las actuaciones de la Administración, especialmente el derecho de acceso a la administración de justicia.

Al respecto de lo anterior, la Corte Constitucional colombiana ha manifestado lo siguiente:

El desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes (Sentencia C-540 de 1997).

Correlativo a lo anterior, la normatividad jurídica atribuye a los administrados la función de observar y utilizar todos los medios procesales que la ley les brinda en pro de proteger y hacer realmente efectivos sus derechos, pues por su conducta omisiva, negligente o descuidada se originan consecuencias desfavorables para el sujeto, además de que implica la imposibilidad de imputar responsabilidad alguna responsabilidad al Estado y permitir la improcedencia de la acción de tutela.

Por tanto, así como es deber de la administración ajustar su actuación a los principios, mandatos y reglas que rigen la administración pública y determinan la competencia de sus funciones, en pro de garantizar el derecho al debido proceso, los administrados tienen la obligación de observar y utilizar los medios procesales que la normatividad les brinda o asumir las consecuencias contraproducentes que emanen de su conducta omisiva.

El debido proceso jurisdiccional.

De acuerdo con Ramírez (2006), desde la perspectiva de ciencia o de técnica, el debido proceso tiene un dinamismo consistente, sus partes no pueden concebirse de manera aislada, cada una requiere interactuar para tener un sentido lógico en el ordenamiento jurídico, cada una tiene que estar acompañada de las demás, puesto que sola no tiene sentido lógico regulativo. Además, según explica la mencionada autora, el debido proceso tiene dos finalidades técnicas particulares:

1. Un fin inmediato, consistente en auto- establecerse desde la axiología como la mejor opción instrumental de garantía.
2. Un fin mediato u objetivo central, que comparte con todos los otros principios y busca en coordinación con ellos, que es el de producir la más justa de las sentencias para la resolución del conflicto.

Ahora bien, “del debido proceso jurisdiccional como principio puede decirse que, en general, su contenido es completo, inmodificable e independiente del tipo de Estado al que pertenezca” (Ramírez, 2006, p. 15) (característica que se deriva de su especial aspecto técnico que lo diferencia de los principios sustanciales, que carecen de valor instrumental). No obstante, hay componentes del debido proceso, que se tornan relativos o variables, que sobre todo tienen que ver con los tipos o sistemas procesales, que son neutros al valor, pero que terminan vinculándose con máximas procesales, para convertirse en verdaderos aspectos del principio que cambian según el Estado en que se adopten.

Lo dicho con respecto del debido proceso jurisdiccional y, sobre todo, lo relativo a su contenido, explica por qué hay una parte del mismo invariable, que se repite en todos los

Estados democráticos sociales de derecho y, algunos contenidos menores, cuyo contenido puede cambiarse por la norma constitucional. Por eso operadores jurídicos y litigantes no han percibido el cambio en el derecho procesal, a partir del debido proceso, pues los componentes fundamentales permanecieron idénticos en el cambio de Estado.

Garantías propias del derecho fundamental al debido proceso en el procedimiento administrativo.

De acuerdo con el artículo 29 de la Constitución nacional, el derecho fundamental al debido proceso se consagra como “*toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”, las cuales deben llevarse a cabo con relación a sus garantías inherentes. En este sentido, el debido proceso posee un ámbito de aplicación que abarca, así mismo, a todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos que dispongan consecuencias para los administrados.

Es de tener en cuenta que el derecho fundamental al debido proceso se encuentra protegido, a su vez, por normas de derecho internacional y preceptuado en instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en sus artículos 14 y 15; la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en sus artículos XVIII y XXVI; la Declaración Universal de Derechos Humanos, en sus artículos 10 y 11; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 8; y ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia internacional de órganos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha determinado que este principio se aplica, así mismo, a todos los demás procedimientos de índole civil y administrativo (Cfr. Sentencias C-406 de 1996, C-251 de 1997, T-568 de 1999, C-010 de 2000, T-1319 de 2001, C-671 de 2002, T-558 de 2003, T-786 de 2003 y C-1189 de 2005).

En consonancia con lo anterior, la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana ha sostenido que para llevar a cabo cualquier actuación judicial o administrativa, el debido proceso demanda “*(i) la existencia de un procedimiento previamente establecido en la ley, de manera que este derecho fundamental constituye un desarrollo del principio de legalidad, garantizando un límite al poder del Estado, en especial, respecto deliuspuniendi*” (Sentencia C-980 de 2010), lo cual implica que es necesario respetar las formas que les son propias a cada juicio en particular y la garantía de todos y cada uno de los derechos fundamentales, salvaguardando, por tanto, el “*valor material de la justicia*”, consagrado en los artículos 1 y 2 de la Carta Constitucional (Sentencia C-641 de 2002).

En materia administrativa, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, específicamente, ha señalado que los principios generales que advierten el derecho fundamental al debido proceso, como ya se estableció anteriormente en este escrito, se debe aplicar a todas las actuaciones administrativas que lleve a cabo la administración pública con observancia de sus funciones y la ejecución de sus objetivos y fines, de manera tal que se garantice “*(i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados*” (Sentencia C-089 de 2011).

Las anteriores garantías están encaminadas a garantizar el adecuado y eficaz ejercicio de la función pública administrativa, de acuerdo con los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, y con el objetivo de impedir potenciales actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración por medio de la expedición de actos administrativos que sean lesivos de derechos o contradictorios a los principios del Estado Social de Derecho (Cfr. Sentencias T-442 de 1992, T-120 de 1993, T-020 y T-386 de 1998, T-1013 de 1999, T-009 y T-1739 de 2000, T-165 de 2001, T-772 de 2003, T-746 de 2005 y C-1189 de 2005).

Así mismo, la Corte Constitucional también ha señalado que las mencionadas garantías, las cuales son inherentes al debido proceso administrativo, buscan un equilibrio al poder del Estado en las acciones que lleve a cabo frente a particulares (Cfr. Sentencias T-391 de 1997 y T-196 de 2003).

La jurisprudencia nacional también ha dicho que cuando se aplica el debido proceso administrativo resultan consecuencias de gran relevancia tanto para los asociados, pues se despliegan garantías como:“(i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio” (Cfr. Sentencias T-391 de 1997 y T-196 de 2003); así como para la administración pública, ya que todas sus actuaciones, en el ejercicio de la función pública administrativa, se encuentran protegidas por el debido proceso: “(i) la formación y ejecución de actos administrativos; (ii) las peticiones presentadas por los particulares; y (iii) los procesos que se adelanten contra la administración por los ciudadanos en ejercicio legítimo de su derecho de defensa” (Cfr. Sentencias T-391 de 1997 y T-196 de 2003).

La jurisprudencia local, en el ámbito administrativo, también ha hecho la diferencia entre las garantías previas y las garantías posteriores en el contexto del debido proceso. Las garantías mínimas previas hacen referencia a las garantías mínimas que indudablemente deben proteger la ejecución y expedición de los procedimientos administrativo como el libre acceso en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, etc.; por su parte, las garantías mínimas posteriores hacen alusión a la posibilidad de poder cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa por medio de los diversos recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa (Sentencia C-1189 de 2005).

El debido proceso administrativo tiene una especial connotación en el contexto constitucional cuando se trata de llevar a cabo la facultad sancionadora de la administración pública; así las cosas, cuando el Constitución preceptúa sobre el debido proceso administrativo, hace un pleno reconocimiento a la facultad que tiene la administración para imputar sanciones, claro está, dentro de los límites constitucionales. Al respecto, es de tener en cuenta que:

la potestad sancionadora de la Administración: (i) persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública, de conformidad con el artículo 209 de la Carta, esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad,

imparcialidad y publicidad, (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial, (iii) se encuentra sujeta al control judicial, y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso (Sentencia C-506 de 2002).

Por lo anterior, entonces, con el ánimo de garantizar el derecho de defensa de los administrados, hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo todas las garantías esenciales que le son inherentes al debido proceso y éste se vulnera por parte de las autoridades públicas, precisamente, cuando éstas no respetan las normas sustanciales y procedimentales previamente establecidas por las leyes y los reglamentos y con ello se vulnera de contera el derecho de acceso a la administración de justicia (Sentencia C-980 de 2010).

Por último, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado en reiteradas oportunidades (Sentencia SU-339 de 2011) que cuando se trate de actos administrativos, antes de que se acuda al mecanismo de protección constitucional, es necesario que se agoten las vías ordinarias, a excepción de que el juez establezca que dichos mecanismos no proporcionen una eficaz y pronta protección a los derechos que se buscan salvaguardar.

El derecho fundamental al debido proceso, cuando se aplica a las actuaciones de la administración pública y los procedimientos administrativos, demanda a la administración pública total respeto de la Carta Magna, específicamente de sus artículos 6, 29 y 209, los cuales rigen el ejercicio de las funciones públicas y administrativas y garantizan los derechos de los administrados (Sentencia C-980 de 2010).

La Corte Constitucional ha señalado al respecto que:

las actuaciones y procedimientos administrativos, salvo manifiesta e indudable remisión legal, deben regirse por sus propios principios y procedimientos, y no por los consagrados para procesos judiciales ordinarios, y menos especiales (...). No corresponde al funcionario administrativo, en el caso de actuaciones propias de su función, asumir, por fuera de sus competencias, las que han sido asignadas a otra autoridad -menos todavía si ella es judicial-, con la pretensión de buscar elementos o datos ajenos al asunto que por él debe ser resuelto, ni agregar o añadir exigencias que la ley no ha hecho (Sentencia T-195 de 1999).

Con relación al debido proceso, también es destacar la competencia del legislador para regular este ámbito, de acuerdo con los artículos 29 y 150, numerales 1 y 2 de la Constitución nacional, la cual consagra que es precisamente al legislador a quien le compete regular los diferentes procesos judiciales y administrativos y quien debe establecer las etapas, oportunidades y formalidades aplicables para cada uno de ellos, así como los términos para interponer las diversas acciones y recursos ante las autoridades administrativas y judiciales.

Así mismo, es de anotar que la jurisprudencia constitucional ha señalado que aunque la libertad de configuración del legislador en este ámbito es amplia, ésta se encuentra, de igual modo, limitada por los principios, derechos fundamentales y valores esenciales del Estado Constitucional de Derecho y, a su vez, el desarrollo de cualquier procedimiento administrativo o judicial debe ajustarse a los requerimientos del debido proceso. De este

modo, la regulación que haga el legislador de los diferentes procesos administrativos y judiciales debe ajustarse a las garantías sustanciales y formales que demanda el derecho fundamental al debido proceso (Sentencia C-1335 de 2000 y C-980 de 2010).

Alcance y eventuales limitaciones del debido proceso dentro de las actuaciones administrativas y posición jurídico-doctrinal.

De acuerdo con Carvajal (2010), la administración dispone de poderes exorbitantes que hacen de ésta un sujeto de derecho diferente a los demás, por lo que el principio del debido proceso puede, efectivamente, sufrir una serie de limitaciones cuando se trata de una autoridad administrativa que cuando se trata de la administración de justicia, la cual debe ser independiente y neutra.

Es por ello, entonces, que cuando se encuentre limitación alguna a ciertas garantías del debido proceso se debe, en principio, recordarse que los derechos fundamentales no son intangibles en términos absolutos (excepto la prohibición de la tortura), ya que deben estar ajustados y ponderados con otros que tienen el mismo nivel; así mismo, debe tenerse en cuenta que estas restricciones suponen una correlación con otros limitantes que, de modo proporcionado, puedan imponerse a los derechos fundamentales de los particulares teniendo en cuenta criterios de interés general o de prevalencia del interés colectivo sobre el interés individual.

Otro punto que se puede considerar, según Carvajal (2010), es el que corresponde a las necesidades prácticas inherentes a cada actividad de la administración, las cuales se encuentran vinculadas con el objetivo de materializar progresiva y cotidianamente los fines constitucionales del Estado Social de Derecho, los cuales reclaman cierto margen de apreciación y de discrecionalidad; sin embargo, los fundamentos constitucionales del derecho administrativo admiten formular una distinción que impide pasar de lo discrecional y expedito a lo arbitrario y a la realización de actuaciones administrativas automáticas. Por tanto, según expresa Carvajal (2010):

(...) una cosa es que el uso de prerrogativas o poderes exorbitantes supongan una restricción justificada de algunos derechos fundamentales de los administrados; otra distinta es que dentro de este margen restringido se ignoren las garantías mínimas que siguen emanando del derecho fundamental al debido proceso (p. 18).

La regla general, por tanto, es la proscripción de decisiones administrativas inconsultas, las cuales dependen únicamente del libre arbitrio de la autoridad o de las decisiones que sean jurídicamente incontrovertibles.

En suma, se puede establecer que las limitaciones que justificadamente se pueden imputar a ciertas garantías del debido proceso a la administración pública, “suponen la aplicación del juicio de proporcionalidad y, si es del caso, del principio pro homine, para evitar que, so pretexto de una restricción, se esté prácticamente desconociendo toda fuerza vinculante a este derecho” (Carvajal, 2010, p. 21).

Conclusiones.

El debido proceso administrativo, al tener la calidad de derecho fundamental, tiene que aplicarse al procedimiento administrativo, así sea con ciertos matices. Por tanto, sea cual sea la transformación de las labores que la administración deba realizar, sea actuando unilateralmente, definiendo la regulación aplicable a los operadores dentro de un sector específico, e incluso cuando en uso de sus competencias deba solucionar un conflicto entre dos o más partes.

En efecto, el acatamiento de las garantías propias del derecho fundamental constitucional al debido proceso administrativo, aplicadas al procedimiento administrativo, y aseguradas durante su desarrollo, garantiza el equilibrio entre los sujetos que resultan involucrados en una decisión administrativa, esta decisión cumple con el beneficio del interés general. Lo que predispone al procedimiento administrativo, en ser un conducto más ágil, rápido y flexible que el judicial, pues se requiere una eficaz y oportuna prestación de los procedimientos administrativos convirtiéndose en el garante de los derechos de los administrados.

BIBLIOGRAFÍA.

Amorocho M., F.; & Bolívar R., J. (2010). La revocación directa de los actos administrativos en el nuevo orden jurídico. Justicia Juris (Barranquilla), Vol. 06, No. 12, Oct. 2009 -Mar. 2010, pp. 13-19.

Carvajal, B. (2010). Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo. Revista digital de Derecho Administrativo, 4, 7-21.

García R., S. (2006). El debido proceso: concepto general y regulación en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Boletín Mexicano de Derecho Comparado (México), Vol. 39 (117), Sep.-Dic., pp. 637-670.

González G., L. (2009). Violación a infractores, quebrantamiento del debido proceso administrativo en procedimientos contravencionales de tránsito. Medellín: Universidad de Antioquia.

Molina L., R. (2010). El debido proceso en Colombia y España. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (U.P.B.) (Medellín), Vol. 40 (112), Ene.-Jun., pp. 15-42.

Pérez Z., H. (2011). El concepto de estado social de derecho como argumento para garantizar el derecho al debido proceso. Medellín: Universidad de Antioquia.

Ramírez C., D. (2006). Implicaciones epistemológicas de la actividad jurisdiccional (Una búsqueda racional en la aplicación del Derecho). Medellín: Universidad de Medellín.

Restrepo H., C. (2009). El acceso a la justicia dentro de un debido proceso. Universitas estudiantes (Bogotá), No. 06, Ene.-Dic., pp. 63-73.

Jurisprudencia.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de agosto de 2012. Expediente 05001-23-31-000-2012-00644-01. M.P. Marco Antonio Velilla Moreno

Corte Constitucional. Auto 278 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa

_____. Sentencia C-540 de 1997. M.P. Hernando Herrera Vergara.

_____. Sentencia C-506 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

_____. Sentencia C-641 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

_____. Sentencia C-980 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

_____. Sentencia SU-339 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

_____. Sentencia T-048 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

_____. Sentencia T-061 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

_____. Sentencia T-242 de 1999. M.P. Martha Victoria SÁCHICA de Moncaleano.

_____. Sentencia T. 980 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

- _____. Sentencia T. 436 de 2008 M. P. Jorge Iván Palacio.
- _____. Sentencia C. 521 de 2009 M. P. María Victoria Calle Correa.
- _____. Sentencia C. 554 de 2001 M. P. Clara Inés Vargas Hernández.
- _____. Sentencia C. 411 de 1997 M. P. José Gregorio Hernández Galindo.
- _____. Sentencia C. 095 de 2003 M. P. Rodrigo Escobar Gil.
- _____ : Sentencia C. 718 de 2012 M. P. José Ignacio Pretelt Chaljub.