

## §10. ACERCA DEL “DEBIDO PROCESO” EN LOS PROCEDIMIENTOS DESPLÉGADOS PARA EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVA Y LEGISLATIVA

*Carlos Urdaneta Sandoval*

Magister Scientiarum en Derecho Procesal Civil  
Especialista en Derecho Administrativo

### I. INTRODUCCIÓN

El precepto 49 constitucional prevé explícitamente el debido proceso tanto en sede judicial como administrativa<sup>1</sup>. Desde el campo del Derecho procesal o jurisdiccional, llamase debido proceso a aquel proceso que reúna las garantías ineludibles para que la tutela jurisdiccional sea efectiva, empezando por la garantía del juez natural<sup>2</sup>. Por ello, conceptualmente se entiende el debido proceso como un derecho constitucional de las “par-

---

1 Para el caso venezolano, a pesar de que en sentido amplio se afirma que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece prescripciones acerca del debido proceso en los artículos 24, 26 y 49 (DELGADO OCANDO, J. M., “Consideraciones sobre el debido proceso sustantivo”, 2005, en PARRA ARANGUREN, F. [Ed.] *Filosofía del derecho y otros temas afines. Libro Homenaje a Juan Bautista FUENMAYOR RIVERA*. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, p. 160), el Debido Proceso se encuentra consagrado *strictu sensu* en el artículo 49 de la Constitución de 1999:

“El Debido Proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:

1. La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga, de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. Serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del Debido Proceso. Toda persona declarada culpable tiene derecho a recurrir del fallo, con las excepciones establecidas en esta Constitución y la ley.

2. Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario.

3. Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente, por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad. Quien no hable castellano o no pueda comunicarse de manera verbal, tiene derecho a un intérprete.

4. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales en las jurisdicciones ordinarias, o especiales, con las garantías establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio sin conocer la identidad de quien la juzga, ni podrá ser procesada por tribunales de excepción o por comisiones creadas para tal efecto.

5. Ninguna persona podrá ser obligada a confesarse culpable o declarar contra sí misma, su cónyuge, concubino o concubina, o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. La confesión solamente será válida si fuere hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

6. Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.

7. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente.

8. Toda persona podrá solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificados. Queda a salvo el derecho del o de la particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o de la magistrada, del juez o de la jueza; y el derecho del Estado de actuar contra éstos o éstas”.

2 GONZÁLEZ PÉREZ, J., *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 3<sup>o</sup> ed., Civitas, Madrid, 2001, p. 163.

tes” en el proceso, un derecho fundamental que cumple ante todo una función garantística de los otros derechos fundamentales, por lo que debe ser designado como una garantía constitucional del proceso, en tanto integra el sector jurídico constituido por todas las normas consagradas expresa o implícitamente en los preceptos de la Carta Fundamental que establecen derechos subjetivos públicos dirigidos a que los justiciables puedan obtener las condiciones necesarias para la realización de una justa, eficaz y rápida impartición de la justicia, en todas las ramas del enjuiciamiento, esto es:

[una] institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso - legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas- oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos.<sup>3</sup>

El *due process of law*, debido proceso, debido procedimiento, proceso legal o de ley<sup>4</sup>, proceso con todas las garantías<sup>5</sup> o proceso justo<sup>6</sup>, posee, en principio, dos vertientes pues es el “principio constitucional en virtud del cual se asegura que se darán las debidas garantías a las partes intervinientes en un juicio (*procedural due process*) y se protege la vida y la propiedad frente a cualquier interferencia arbitraria del Estado (*substantive due process*).”<sup>7</sup> Desde esta perspectiva, Juan Francisco Linares<sup>8</sup>, mediante argumento *ab exemplo*, diferencia dentro del debido proceso legal, con fundamento en precedentes judiciales norteamericanos, debido proceso adjetivo de debido proceso sustantivo:

Con la fórmula debido proceso legal (*lato sensu*) nos referimos a ese conjunto no sólo de procedimientos legislativos, judiciales y administrativos que deben jurídicamente cumplirse para que una ley, sentencia o resolución administrativa que se refiera a la libertad individual sea formalmente válida (aspecto adjetivo del debido proceso), sino también para que se consagre una debida justicia en cuanto no lesione indebidamente cierta dosis de libertad jurídica presupuesta como intangible para el individuo en el Estado de que se trate (aspecto sustantivo del debido proceso). Así, por ejemplo, de acuerdo con el patrón del debido proceso, no basta que una ley sea dictada con las

3 HOYOS, A., *El debido proceso*, Temis, Bogotá, 1996, pp. 54 y 3, con cita de FIX-ZAMUDIO, H., *Constitución y proceso civil en Latinoamérica*, UNAM, México, 1974, pp. 25-31 y 106.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en su sentencia n° 80 de 1 de febrero de 2.001 ha dicho al respecto:

“...el derecho al debido proceso constituye un conjunto de garantías, que amparan al ciudadano, y entre las cuales se mencionan las del ser oído, la presunción de inocencia, el acceso a la justicia y a los recursos legalmente establecidos, la articulación de un proceso debido, la de obtener una resolución de fondo con fundamento en derecho, la de ser juzgado por un tribunal competente, imparcial e independiente, la de un proceso sin dilaciones indebidas y por supuesto, la de ejecución de las sentencias que se dicten en tales procesos”, y la violación del debido proceso “operará, en principio, dentro de un proceso ya instaurado, y su existencia será imputable al Juez que con su conducta impida a alguna de las partes la utilización efectiva de los medios o recursos que la ley pone a su alcance para la defensa de sus derechos” (Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve>)

4 ROBB, L., *Diccionario de términos legales español-inglés e inglés-español*, Limusa, México, 1991, p. 160.

5 CAROCCA PÉREZ, A., *Garantía constitucional de la defensa procesal*, Bosch, Barcelona, 1998, pp. 160 y ss.

6 COMOGLIO, L. P., “Garanzie minime del ‘giusto processo’ civile negli ordenamenti ispano-latinoamericani”. Relazione predisposta per il VII Seminario Internazionale su *Formazione e caratteri del sistema giuridico latinoamericano e problemi del processo civile*, organizzato a Roma, nei giorni 16-18 maggio 2002, dall’Istituto Iberoamericano de Derecho Procesal, dall’IILA, dall’ASSLA, dall’Università di Roma Tor Vergata e dal Centro di Studi Giuridici Latinoamericani del CNR. Disponible en: [http://www.judicium.it/news/garanzie\\_gisuto\\_processo.htm](http://www.judicium.it/news/garanzie_gisuto_processo.htm)

7 CABANELLAS DE LAS CUEVAS, G. y HOAGUE, E., *Diccionario jurídico*, t. I, Heliasta, Buenos Aires, 1990, p. 205.

8 LINARES, J. F., *Razonabilidad de las leyes. El “debido proceso” como garantía innominada en la Constitución Argentina*, 2ª edición, Astrea, Buenos Aires, pp. 11-12.

formas procesales constitucionales y dentro de la competencia o arbitrio del órgano legislativo, para que sea válida, sino que es necesario que respete ciertos juicios de valor a los que se liga íntimamente la justicia en cuanto orden, seguridad, paz, etc., de lo que resulta un campo mínimo de libertad del individuo oponible al Estado mismo.

Hay, pues, un debido proceso adjetivo que implica una garantía de ciertas formas procesales y un debido proceso sustantivo que implica una garantía de ciertos contenidos o materia de fondo justos.

El mismo autor precisa que el debido proceso en su faz procesal constituye un “conjunto de reglas y procedimientos tradicionales que el legislador y el ejecutor de la ley deben observar cuando en cumplimiento de las normas que condicionan la actividad de esos órganos (Constitución, leyes, reglamentos), regulan jurídicamente la conducta de los individuos y restringen la libertad civil de los mismos (libertad física, de palabra, de locomoción, propiedad, etc.)”<sup>9</sup> y define la garantía del debido proceso sustantivo con respecto a la ley formal y formal-material como “(...) la que consiste en la exigencia constitucional de que las leyes deben ser razonables, es decir, que deben contener una equivalencia entre el hecho antecedente de la norma creada y el hecho consecuente de la prestación o sanción teniendo en cuenta las circunstancias sociales que motivaron el acto, los fines perseguidos con él y el medio que como prestación o sanción establece dicho acto.”<sup>10</sup>

Nuestra Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en decisión N° 516 de 12 de marzo de 2003 (caso *Inversiones Eracub C.A.*), *ab exempli gratia*, ha acogido la diferencia entre debido proceso formal (art. 49 de la Constitución de 1999) y debido proceso sustantivo (arts. 26 y 257 *eiusdem*)<sup>11</sup>:

9 *Ibidem*, pp. 25-26.

Conforme a esta tendencia, la sentencia n° T-516 de la Sala de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional colombiana de 15 de septiembre de 1992:

“El accionante solicita el amparo de su derecho al debido proceso, derecho éste que hace parte de los de naturaleza fundamental, y que extendió sus garantías a la tramitación administrativa en la Constitución Política de 1991. El carácter fundamental de este derecho proviene de su estrecho vínculo con el principio de legalidad al que deben ajustarse no sólo las autoridades judiciales sino también, en adelante, las administrativas, en la definición de los derechos de los individuos. Es pues una defensa de los procedimientos, en especial de la posibilidad de ser oído y vencido en juicio, según la fórmula clásica, o lo que es lo mismo, de la posibilidad de ejercer el derecho de defensa.

Además, el derecho al debido proceso comprende no solo la observancia de los pasos que la ley impone a los procesos judiciales y a los procesos y trámites administrativos, sino, también el respeto a las formalidades propias de cada juicio, que se encuentran, en general, contenidas en los principios que los inspiran, el tipo de intereses en litigio, las calidades de los jueces y funcionarios encargados de resolver”. (Disponible en: <http://web.minjusticia.gov.co/jurisprudencia/CorteConstitucional/1992/Tutela/T-516-92.htm>)

10 LINARES, J. F., *ob. cit.*, p. 31.

Como explica QUIROGA LAVIÉ al diferenciar “debido proceso adjetivo” de “debido proceso sustantivo”, conforme a aquél los actos constitucionales de cada poder del Estado deben formarse respetando los procedimientos establecidos por la norma constitucional que le otorga validez, mientras que en éste: “(...) la incompatibilidad entre la Constitución (o norma superior) y las leyes (u otras normas inferiores frente a las que le otorgan validez) se produce en virtud de que las normas inferiores (leyes, decretos, sentencias o actos, según el caso) violentan el sentido común establecido en las normas superiores (el sentido de justicia que en ellas alberga): de este modo se vulnera la razonabilidad que debe ostentar toda norma para pretender vigencia. No se violan las formas procesales sino la cuestión de fondo resuelta por el derecho” (QUIROGA LAVIÉ, H., *Derecho constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1987, pp. 447 y 460).

11 Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve>

La misma Sala en fallo n° 29 de 15 de febrero de 2000 (caso *Enrique MÉNDEZ LABRADOR*), explicó al respecto que “Si bien es cierto que el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 26 de la Constitución, comprende también el derecho a una tutela judicial efectiva y a un debido proceso, en que se obtenga una resolución de fondo debidamente razonada, este derecho no comprende una garantía de que las sentencias sean acertadas. Esto es, que no

Fijado así el ámbito temático a ser considerado en la presente consulta de ley, la Sala observa que el Juzgado Superior antes mencionado incurrió en una interpretación errada del núcleo del derecho al debido proceso formal enunciado por el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, esto es, del conjunto de formas y actos procesales que el órgano jurisdiccional debe garantizar a ambas partes durante el desarrollo del procedimiento judicial, a fin de que dispongan de la mayor libertad y oportunidad posible para alegar y probar todo aquello que permita una mejor protección de sus derechos e intereses. El también llamado principio del debido proceso formal comprende, según ha señalado la Sala en reiterada jurisprudencia, el derecho a ser oído, derecho a la prueba, derecho a la articulación de un proceso en un lapso razonable establecido por la ley, derecho a un tribunal competente, independiente e imparcial, derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos, derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y a que la pretensión deducida sea tramitada de acuerdo a los procedimientos previamente establecidos en la ley, es decir, a que se respeten la formas procesales, siempre y cuando cumplan con la finalidad del proceso indicada en el artículo 257 de la Constitución de 1999 (que consagra el derecho al debido proceso sustantivo, cuyo fin es aproximarse a la verdad fáctica, para realizar la justicia en el caso concreto).<sup>12</sup>

---

puedan ser jurídicamente erróneas por una infracción de la ley o por errores cometidos en la apreciación o establecimiento de los hechos o de las pruebas”.

En doctrina, el propio Magistrado DELGADO OCANDO, ponente de las decisiones proferidas en este sentido por el máximo tribunal, acoge tal diferenciación, explicando que el sentido del “debido proceso legal” esta ligado a la característica de instrumentalidad del proceso –porque el derecho procesal tiende a hacer efectiva la tutela de los derechos consagrados por el derecho sustantivo–, como garantía formal de la ley preestablecida y del derecho procesal del juez competente, lo que hace que se le considere desde un punto de vista formal u objetivo, esto es, un “debido proceso legal formal o adjetivo”. Por su parte, el “debido proceso legal sustantivo”, al ligarse con la autonomía del derecho procesal y con la dimensión constitutiva de la acción de los jueces, por medio de la jurisdicción, debe analizarse como un “instrumento fundamental para la realización de la justicia”, conforme lo establece el art. 257 de la Constitución de 1999, siendo ambivalente, pues no sólo exige el control del mérito del interés tutelado y la legitimación del accionante para defenderlo, lo que podría crear un conflicto entre el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, sino también el rechazo del formalismo contrario al reconocimiento de la justicia invocada. (Cf. DELGADO OCANDO, J. M., *ob. cit.*, pp. 157, 160-161 y 164).

John HART ELY afirma que el “debido proceso sustantivo” resulta una contradicción en los términos, como un “verde pastel rojo”, y que “debido proceso procedimental” de manera análoga es redundante; no pudiéndose evitar el hecho de que la palabra que sigue a “debido” es “proceso”, término que no significa algo diferente de lo que significaba hace un siglo, siendo necesario más de un uso aberrante ocasional para aseverar que quienes ratificaron la enmienda décimocuarta a la Constitución estadounidense tenían una definición excéntrica de tal palabra en mente, no obstante que la Corte Suprema de EE.UU. ha sostenido que, en lo sucesivo, antes de que pueda determinarse cuál proceso es el “debido” debe demostrarse que el accionante ha sido privado de un “interés de libertad” o de un “interés de propiedad”. HART ELY, J., *Democracia y autoconfianza. Un tema de control constitucional*, 1997. Tr. HOLGUÍN, Magdalena, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, p. 37. *Apud.* DELGADO OCANDO, J. M. p. 161.

DELGADO OCANDO objeta la posición de John HART ELY por controvertible: (i) no discute el carácter adjetivo del “debido proceso legal” y da por supuesto que el proceso tiene un carácter esencialmente formal, haciendo caso omiso de que la instrumentalidad no impide afirmar la autonomía del derecho procesal, de que la nomodinámica excluye la posibilidad de concebir las normas individualizadas como aplicaciones puramente mecánicas de las normas generales, así como del carácter eminentemente constitutivo de la sentencia y del proceso que la determina; (ii) ofrece una visión claramente ideológica del “debido proceso legal” al entenderlo en términos de instrumentación puesta al servicio del interés de vida, de libertad o de propiedad, sin tomar en consideración otros valores constitucionales como la justicia y el bien común, pues el “debido proceso legal” no sólo es una garantía del ciudadano cuyos intereses han sido vulnerados, sino también un aseguramiento de que el “debido proceso legal” controla el acceso indiscriminado a la justicia mediante el control de la legitimación de accionante y del mérito del interés lesionado, lo que excede la simple procesalidad de la garantía en sentido formal; (iii) la aplicación del derecho exige un tratamiento que desborda la instrumentalidad puramente formal del proceso, esto es, un debido proceso sustantivo *pro actione*, pues como explica Aulis AAARNIO, la decisión se justifica por la “aceptabilidad sustancial”, la cual se refiere a dos propiedades de la solución jurídica: a) la solución tiene que ser acorde con las leyes (presunción de legalidad), y b) la solución no puede ir en contra de la moralidad válida ampliamente aceptada en la sociedad (presunción de razonabilidad), y por tanto, es resultado del debido proceso sustantivo (DELGADO OCANDO, J. M., *ob. cit.*, pp. 161-162).

12 En dirección diversa de la doctrina jurisprudencial inaugurada en nuestro país por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, conforme a la cual se diferencia entre el debido proceso legal procedimental o formal y el debido proceso legal sustantivo, la sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa

Ahora bien, si según un concepto amplio de procedimiento, los procedimientos son sistemas de reglas y/o principios para la obtención de un resultado, de manera tal que si el resultado es logrado respetando las reglas y/o los principios, entonces, desde el aspecto procedimental presenta una característica positiva, y al contrario, si no es obtenido de esta manera, entonces es defectuoso desde el punto de vista procedimental y, por ello, tiene una consecuencia negativa<sup>13</sup>, y si el principio cardinal de cualquier procedimiento a través del cual se haya de ejercer poder sobre un individuo o grupo de individuos es el del debido proceso, o procedimiento leal y justo<sup>14</sup>, frente al tratamiento estrictamente judicial del debido proceso verificado en general por la interpretación de nuestro Tribunal Supremo de Justicia ¿resulta aplicable la cláusula del debido proceso al procedimiento administrativo y al procedimiento legislativo?

### 1. El debido proceso en sede administrativa

El procedimiento administrativo es el cauce formal de la acción administrativa, *iter* procedimental que ha de seguir la Administración para ejercer sus potestades y expresar su voluntad en función administrativa, el cual resulta necesario para garantía de los intereses de la Administración y de los particulares<sup>15</sup>, encontrándose conformado por el

---

Rica N° 1739-92, del primero de julio de 1992, nos habla de un debido proceso adjetivo, de un debido proceso constitucional y de un debido proceso sustantivo:

“b) Sin embargo, a poco andar la insuficiencia del principio anterior [el Debido Proceso Legal, nacido con la Carta Magna inglesa], derivada de su carácter meramente formal, hizo que la doctrina se extendiera al llamado *Debido Proceso constitucional* -hoy, simplemente, *Debido Proceso*-, según el cual el proceso, amén de regulado por ley formal y reservado a ésta, debe en su mismo contenido ser garantía de toda una serie de derechos y principios tendientes a proteger a la persona humana frente al silencio, al error o a la arbitrariedad, y no sólo de los aplicadores del derecho, sino también del propio legislador; con lo que se llegó a entender que la expresión de la Magna Charta *law of the land* se refiere, en general, a todo el sistema de las garantías -todavía sólo procesales o instrumentales- implicadas en la legalidad constitucional. Este es el concepto específico de la garantía constitucional del Debido Proceso en su sentido procesal actual.

“c) Pero aun se dio un paso más en la tradición jurisprudencial anglo-norteamericana, al extenderse el concepto del Debido Proceso a lo que en esa tradición se conoce como debido sustantivo o sustancial -*substantive due process of law*-, que, en realidad, aunque no se refiere a ninguna materia procesal, constituyó un ingenioso mecanismo ideado por la Corte Suprema de los Estados Unidos para afirmar su jurisdicción sobre los Estados federados, al hilo de la Enmienda XIV a la Constitución Federal, pero que entre nosotros, sobre todo a falta de esa necesidad, equivaldría sencillamente al *principio de razonabilidad* de las leyes y otras normas o actos públicos, o incluso privados, como requisito de su propia validez constitucional, en el sentido de que deben ajustarse, no sólo a las normas o preceptos concretos de la Constitución, sino también al sentido de justicia contenido en ella, el cual implica, a su vez, el cumplimiento de exigencias fundamentales de equidad, proporcionalidad y razonabilidad, entendidas éstas como idoneidad para realizar los fines propuestos, los principios supuestos y los valores presupuestos en el Derecho de la Constitución. (...)

“En resumen, el concepto del *Debido Proceso*, a partir de la Carta Magna, pero muy especialmente en la jurisprudencia constitucional de los Estados Unidos, se ha desarrollado en los tres grandes sentidos descritos: a) el del *Debido Proceso legal, adjetivo o formal*, entendido como reserva de ley y conformidad con ella en la materia procesal; b) el del *Debido Proceso constitucional o Debido Proceso* a secas, como procedimiento judicial justo, todavía adjetivo o formal -procesal-; y c) el del *Debido Proceso sustantivo o principio de razonabilidad*, entendido como la concordancia de todas las leyes y normas de cualquier categoría o contenido y de los actos de autoridades públicas con las normas, principios y valores del Derecho de la Constitución.” (Redactada por Rodolfo E. PIZA ESCALANTE. Disponible en: [http://www.abogados.or.cr/revista\\_elforo/foro1/sentencia.htm](http://www.abogados.or.cr/revista_elforo/foro1/sentencia.htm))

13 ALEXY, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, 2001. Tr.: GARZÓN VALDÉS, E., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 457.

14 GORDILLO, A., *Tratado de derecho administrativo, La defensa del usuario y del administrado*, t. 2, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires 1998, pp.VIII-17/VIII-18.

15 GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Manual de procedimiento administrativo*, Civitas, Madrid, 2000, p. 74.

conjunto de actos preparatorios o tramites cumplidos por la autoridad administrativa competente hasta llegar al acto administrativo decisorio de la cuestión de fondo que le haya sido planteada, así como por los tramites y diligencias posteriores a este, provenientes de la interposición de determinados recursos.<sup>16</sup> Se dice entonces que es un “sistema lineal de actos emanados de un poder público, y, en su caso, también de uno o varios particulares que intervienen como interesados o con otro carácter distinto, y que, tiene por finalidad producir, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, un acto o una norma administrativos, o ejecutar, de esa misma manera, un acto ya producido”<sup>17</sup>, incluyendo por tanto no solo la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación, sino también en la impugnación de la voluntad administrativa.<sup>18</sup>

El procedimiento administrativo está básicamente concebido para alcanzar tres objetivos: (i) el acondicionamiento de las potestades de la Administración, cuyo ejercicio siempre ha de sujetarse a las reglas de Derecho, con lo que el acto resultante se hace jurídicamente irreprochable; (ii) la protección o tutela de los derechos e intereses de quienes intervienen en el procedimiento, que está asegurada por la suma de sus garantías procedimentales; (iii) las técnicas de procedimiento, destinadas a racionalizarlo para obtener una mayor eficacia, con la subsiguiente simplificación, rapidez y economía.<sup>19</sup>

Como uno de los objetivos del procedimiento administrativo es la protección de los derechos e intereses de quienes intervienen en dicho procedimiento, resulta lógico que el art. 49 de la Constitución de 1999 extienda la aplicación del debido proceso tanto a los procesos judiciales como a los procedimientos administrativos<sup>20</sup>.

---

16 LARES MARTÍNEZ, E., *Manual de derecho administrativo*, 10ª edición, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1996, p. 699.

17 GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho administrativo español. El acto y el procedimiento administrativo*, t. III, Ediciones Universidad de Navarra S.A., 1997, p. 492.

GIANNINI define los procedimientos administrativos como “serie de actos de autoridades administrativas coligados entre sí y tendientes a una única finalidad” (GIANNINI, M. S., *Diritto amministrativo, Terza Epizione*, Vol. II, Giuffrè, Milano, 1993, p. 91).

En la doctrina nacional se define el procedimiento administrativo como un *iter* o secuencia de una pluralidad de actos ligados y coordinados entre sí, en función del fin o del acto perseguido, denominados formalidades, trámites o requisitos en sentido propio, que en forma de cadena es preciso observar, según un orden y forma de proceder fijados preestablecidamente, en el curso de la tramitación de una solicitud o recurso administrativo y a través de sucesivas unidades de orden superior que se denominan fases, períodos, instancias o etapas esenciales y determinantes, de tal modo que sin cada acto anterior, ninguno de los posteriores tiene validez y, sin cada acto posterior, ninguno de los anteriores tiene eficacia. (Cf. ARAUJO JUÁREZ, J., *Tratado de derecho administrativo formal*, 3ª edición, Vadell, Valencia-Caracas, 1998, pp. 27-30).

18 GORDILLO, A., *ob. cit.*, p. VIII-9.

19 MOLES CAUBET, A., “Introducción al procedimiento administrativo”, en *El procedimiento administrativo*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983, pp. 18-19.

20 Sin embargo, ya con el art. 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos había sido incorporada al sistema jurídico venezolano el “debido proceso legal” o “derecho de defensa procesal”, que consiste “en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera”.

De manera adicional, por influencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York de 1966, se incorpora al sistema jurídico y en consecuencia al procedimiento administrativo, el principio de la tutela administrativa efectiva, la cual deriva del art. 2.3, incisos a y b, que respectivamente disponen:

a) Que los Estados partes se comprometen a garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidas en el presente pacto hayan sido violados, podrán interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de funciones oficiales.

Al respecto, la sentencia C 640-02 de la Sala Plena de la Corte Constitucional colombiana de 13 de agosto de 2002 ha aclarado:

8. A partir de una noción de ‘procedimiento’ que sobrepasa el ámbito de lo estrictamente judicial, el procedimiento administrativo ha sido entendido por la doctrina contemporánea como el modo de producción de los actos administrativos. Cf. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Civitas. S.A., Madrid, 1992, p. 420. Su objeto principal es la satisfacción del interés general mediante la adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas. La Constitución Política reconoce la existencia de este tipo de procesos en el mundo jurídico, cuando en el artículo 29<sup>21</sup> prescribe su sujeción a las garantías que conforman la noción de debido proceso.

Entre el proceso judicial y el administrativo existen diferencias importantes que se derivan de la distinta finalidad que persigue cada uno. Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso.

Así, a partir de una concepción del procedimiento administrativo que lo entiende con un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica éste último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad imparcialidad y publicidad.

De esta manera hay una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos: de un lado el principio del debido proceso con todas las garantías que de él se derivan y de otro los que se refieren al recto ejercicio de la función pública.<sup>22</sup>

---

b) La autoridad competente judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y ha de desarrollar las posibilidades de recurso judicial (Cf. LÓPEZ OLVERA, M. A. “Los principios del procedimiento administrativo”. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1594/12.pdf>)

21 Una de las fuentes de origen del artículo 49 de nuestra Constitución es el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991, con reforma en 1997, el cual establece:

“Art. 29. El Debido Proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie puede 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, aún 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.”

22 Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/SC640\\_02.HTM](http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/SC640_02.HTM)

Entre las experiencias de derecho comparado referentes a la extensión del debido proceso al procedimiento administrativo, informa Gordillo que:

El Comité designado por el Lord Canciller de Inglaterra para estudiar la extensión de los poderes ministeriales, al emitir su informe en 1932, sostuvo de acuerdo con la jurisprudencia de la Cámara de los Loes, el más alto tribunal de aquél país, que los principios de la justicia natural eran de aplicación indispensable en materia de procedimiento administrativo, siendo el segundo de tales principios aquél que imponía no condenar sin oír a la parte... (*Committee on Minister's Powers*, Report, London, 1936, pp. 76/80). Sobre el fundamento aportado por la enmienda XIV de la Constitución acerca del debido proceso legal, entendido con sentido procesal, igual principio se aplica ineludiblemente en el procedimiento administrativo en los Estados Unidos de América (Hart, J., *An Introduction to administrative Law*, 1940, pp. 258 y ss.; Schwartz, B., *Procedural due process In Federal administrative Law*, New York University Law Review, t. 25, pp. 52 y ss.)<sup>23</sup>

En Alemania, igualmente se ha argumentado que el derecho a un proceso judicial en regla, al inferirse del postulado del Estado de Derecho, en conexión con la libertad genérica de acción (art. 2.1 de la Ley Fundamental de Bonn), requiere a su vez de concreción y no sólo en un proceso penal, sino en procesos de cualquier naturaleza.<sup>24</sup>

Por su parte, el Tribunal Constitucional peruano en pronunciamiento emitido en el caso “Pedro Arnillas Gamio” (Expediente 067-93-AA/TC) el 12 de diciembre de 1996, ha dicho “(...) el respeto de las garantías del debido proceso, no puede soslayarse, de modo que también son de aplicación en cualquier clase de proceso o procedimiento privado”<sup>25</sup>.

¿Dado por sentada la veracidad de la posición afirmativa pueden aplicarse todas las instituciones incluidas dentro del debido proceso al procedimiento administrativo?

La sentencia C 540-97 de la Sala Plena de la Corte Constitucional colombiana de 23 de octubre de 1997 ha expresado:

---

Esa misma Sala con ocasión de la revisión de la Tutela n° 3197, sentencia T-552, del 7 de octubre de 1992, hizo entre otras precisiones sobre el Derecho Fundamental al Debido Proceso Administrativo, la de que “es un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones”. (*Apud.* Sentencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional colombiana n° C-339/96 de 1 de agosto de 1996. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/SC339\\_96.HTM](http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/SC339_96.HTM))

<sup>23</sup> GORDILLO, A., *ob. cit.*, p. VIII-16.

<sup>24</sup> HEYDE, W., “La jurisdicción”, en BENDA, E. y otros, *Manual de derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, p. 795.

En Alemania, se habla recientemente de que cada partícipe del procedimiento tiene derecho a un “procedimiento justo” o “a un proceso en regla”, principio que proviene del derecho angloamericano y su mandato de un *fair trial* o también del *due process of law*, y que, a pesar de haber tenido su expresión en el art. 6 párr. 1 oración 1 de la Convención Europea de Derechos Humanos, según el Tribunal Federal de Constitucionalidad alemán, deriva del principio del Estado de Derecho (art. 20 párr. 3 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, 28 párr. 1) (LEIBLE, S., *Proceso civil alemán*, DIKE, Medellín, 1999, p. 152, con cita de jurisprudencia del Bundesverfassungsgerichts (Tribunal Federal de Constitucionalidad) en *Neue Juristische Wochenschrift* (Revista), 1991, 3140 con otros antecedentes. También *Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts* (Colección de decisiones del Tribunal Federal de Constitucionalidad) 46, 202 (210). *Apud.* HEYDE, W. p. 794), esto es, de los derechos y libertades fundamentales garantizados en el Estado de Derecho, materialmente concebido, en particular, en el derecho a la libertad de la persona del art. 2.2.1 de la Ley Fundamental de Bonn, cuya función de garante de la libertad igualmente requiere atención en el derecho procesal, siendo que, además, tiene por fundamento último, la dignidad de la persona, la cual prohíbe rebajar a la persona a mero objeto de un proceso público, presuponiendo por ello un mínimo de facultades activas procesales a favor del acusado (*Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts* (Colección de decisiones del Tribunal Federal de Constitucionalidad) 26, 66 (71); en relación con *Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts* (Colección de decisiones del Tribunal Federal de Constitucionalidad) 9, 89 (95); 57, 250 (275). *Apud.* HEYDE, W. p. 795).

<sup>25</sup> *Apud.* ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E., “En torno al debido proceso en sede administrativa y su viabilidad en el escenario peruano y mundial”, en *Revista Jurídica Cajamarca*. Disponible en: <http://www.bahaidream.com/lapluma/derecho/Revista12/debido.htm>



El debido proceso se instituye en la Carta Política de 1991 como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata (arts. 29 y 85) que rige para toda clase de actuaciones, sean estas judiciales o administrativas, sometiéndolas a los procedimientos y requisitos legal y reglamentariamente establecidos, para que los sujetos de derecho puedan tramitar los asuntos sometidos a decisión de las distintas autoridades, con protección de sus derechos y libertades públicas, y mediante el otorgamiento de medios idóneos y oportunidades de defensa necesarios, de manera que garanticen la legalidad y certeza jurídica en las resoluciones que allí se adopten.

De esa forma, se asegura la prevalencia de las garantías sustantivas y procesales requeridas, la imparcialidad del juzgador y la observancia de las reglas predeterminadas en la ley a fin de esclarecer los hechos investigados, así como la práctica, contradicción y valoración de las pruebas recaudadas y allegadas y la definición de los responsables y sus respectivas sanciones.

Su aplicación en los procesos administrativos ha sido reiterada por esta Corporación en diversos fallos, precisándose que quien participe en ellos debe tener la oportunidad de ejercer su defensa, presentar y solicitar pruebas, con la plena observancia de las formas propias que los rija.

Así pues, 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.<sup>26</sup>

A su vez, el Tribunal Constitucional peruano en el caso *Empresa de Transportes Andrés Avelino Cáceres contra la Municipalidad Provincial de Huanuco* (exp. n° 026-97-AA/TC) señaló:

[...] Que el debido Proceso Administrativo, supone en toda circunstancia el respeto por parte de la administración pública de todos aquellos principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada y a los que se refiere el artículo 139 de la Constitución del Estado [de 1993] (verbigracia; jurisdicción predeterminada por la ley, derecho de defensa, pluralidad de instancia, cosa juzgada, etc.). Tales directrices o atributos en el ámbito administrativo general normalmente se encuentran reconocidos por conducto de la ley a través de los diversos procedimientos de defensa o reconocimiento de derechos y situaciones jurídicas, por lo que su transgresión impone como correlato su defensa constitucional por conducto de acciones constitucionales como la presente.<sup>27</sup>

Se ha criticado tal decisión porque: (i) no resulta un sustento suficientemente explícito de la constitucionalidad de la interpretación, obviando una referencia específica a la cláusula de derechos implícitos; (ii) no es rigurosa ya que no puede hablarse a nivel administrativo de jurisdicción o de cosa juzgada (mejor de cosa decidida); (iii) su redacción parece considerar a elementos como el de la pluralidad de instancias como exigibles en todos los casos.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Disponible en: <http://web.minjusticia.gov.co/jurisprudencia/CorteConstitucional/1997/Constitucionalidad/C-540-97.htm>

<sup>27</sup> *Apud.* ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E., *ob. cit.*

<sup>28</sup> ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E., *ob. cit.*

Sin embargo, mediante sentencia del Tribunal Constitucional peruano, Exp. n° 010-2001-AI/TC, de 26 de agosto de 2003, dicho órgano jurisdiccional ha replanteado específicamente el tópico en los siguientes términos:

“§2. Derecho a la pluralidad de instancias, debido procedimiento administrativo y recurso de revisión:

a. La demandada ha justificado la introducción del recurso de revisión en el procedimiento administrativo municipal, alegando que su inexistencia lesionaría el derecho al debido proceso administrativo y, particularmente, los derechos a la pluralidad de instancias y a la defensa, apoyándose para ello en lo que en su momento sostuviera la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima en un proceso constitucional de amparo

Fallo líder de nuestra Sala Constitucional en cuanto a la interpretación que debe otorgarse al art. 49 constitucional es el n° 568 de 20 de junio de 2000 (caso *Aerolink Internacional S.A.*) a cuyo tenor:

Ahora bien, teniendo clara la naturaleza de acto administrativo del acto impugnado, conviene precisar la procedencia o no de la violación del derecho a la defensa y al debido proceso en el contexto del procedimiento constitutivo del mismo, para lo cual esta Sala observa:

Durante la vigencia de la Constitución de 1961, la jurisprudencia había aceptado reiterada y pacíficamente la protección del derecho al debido proceso como correlativo al derecho a la defensa en el contexto del procedimiento administrativo, no limitándolo en consecuencia a los procesos desarrollados en sede judicial.

Ese ha sido el criterio sostenido por Sala Política Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 20 de febrero de 1996, caso *Manuel de Jesús Requena*, la cual se precisó lo siguiente:

‘Cuando la normativa fundamental alude a los conceptos de ‘juez natural’, ‘debido proceso’ y ‘derecho a la defensa’, tales principios se aplican a cualquier situación en que sobre un sujeto recaiga el peso de una función jurisdiccional o bien, en la cual se asuman decisiones que puedan afectar los derechos o intereses de las figuras subjetivas del ordenamiento.

---

b. El Tribunal Constitucional no comparte tal criterio. En efecto, el derecho a la pluralidad de instancias no es un contenido esencial del derecho al “debido proceso administrativo” -pues no toda resolución es susceptible de ser impugnada en dicha sede-; pero sí lo es del derecho al debido proceso “judicial”, pues la garantía que ofrece el Estado constitucional de derecho es que las reclamaciones de los particulares contra los actos expedidos por los órganos públicos, sean resueltas por un juez independiente, imparcial y competente, sede ésta en la que, además, se debe posibilitar que lo resuelto en un primer momento pueda ser ulteriormente revisado, cuando menos, por un órgano judicial superior.

A juicio del Tribunal, tras la conceptualización del derecho al debido procedimiento administrativo expresada por la demandada, subyace una idea errada de la configuración y justificación de la vía administrativa. En efecto, llevado al absurdo, con ella implícitamente se termina afirmando que las reclamaciones del administrado contra el Estado tienen su ámbito primario y natural de solución en el procedimiento administrativo y, sólo subsidiariamente, en el ámbito del proceso judicial, cuando, en principio, toda resolución administrativa es susceptible de ser impugnada en sede jurisdiccional.

Evidentemente, se trata de una interpretación que no guarda relación con el principio del Estado de derecho, que, como se ha dicho, garantiza a los individuos que la solución de sus conflictos -con el Estado o con otros particulares- puedan dilucidarse ante un tribunal de justicia competente, independiente e imparcial. Es en relación con el tercero imparcial, esto es, con referencia al órgano judicial, que el legislador debe garantizar la existencia, cuando menos, de una dualidad de instancias de resolución de conflictos, así como los medios (impugnatorios) apropiados para posibilitar su acceso.

Naturalmente, los órganos y tribunales administrativos no satisfacen esas condiciones de imparcialidad e independencia, pues se trata de entes que, o forman parte de la estructura organizativa del órgano cuyo acto administrativo se reclama, o pertenecen, en general, al Poder Ejecutivo. Precisamente porque los órganos administrativos no cumplen esas garantías mínimas que debe observar el ente que resuelva el conflicto, es que, al tiempo de considerarse el agotamiento de la vía administrativa como un derecho del particular [derecho que se traduce en evitarle el acceso a la justicia ordinaria si puede resolver su conflicto con la administración estatal en dicha sede], dicha vía, cuando se fija su agotamiento de manera obligatoria, debe contemplarse de manera tal que no pueda considerarse un privilegio del Estado o, acaso, como una medida que, irrazonable y desproporcionadamente, disuada, imposibilite o impida el acceso del particular a un tribunal de justicia.

En ese sentido, estima el Tribunal Constitucional que, si el legislador prevé la obligatoriedad del agotamiento de la vía administrativa, una exigencia derivada del derecho de acceso a la justicia es que éste sea configurado de la manera más breve como sea posible, pues de ese modo se optimiza mejor el principio *pro actione*.

De ahí que si la introducción del recurso de revisión a través de la Ordenanza Municipal impugnada no puede justificarse so pretexto de garantizarse el derecho a la pluralidad de instancias, este Tribunal considere que el análisis de su validez constitucional debe efectuarse, por un lado, en relación con la garantía de la autonomía municipal y, por otro, frente al contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la justicia”.

*De allí que en un procedimiento administrativo de naturaleza sancionatoria, disciplinaria o de cualquier otra índole que pueda afectar la situación jurídica del administrado, tales principios deben ser respetados’.* (Resaltado nuestro)

Por su parte, el debido proceso ha sido entendido por reiterada jurisprudencia de la misma Sala, en sentencia de fecha 9 de junio de 1999, caso *Banesco Banco Universal*, como “...el trámite que permite oír a las partes de la manera prevista en la Ley, y que ajustado a derecho otorga a las partes el tiempo y los medios adecuados para imponer sus defensas, lo que incluye (de acuerdo a las dos leyes aprobatorias de las Convenciones citadas) y como parte del derecho a la defensa el derecho a probar. Este criterio sobre el debido proceso lo ha mantenido esta Sala en forma reiterada en fallos del 17 de marzo de 1993, 10 de agosto de 1995 y 19 de junio de 1996”.

La protección al debido proceso ha quedado expresamente garantizada por el artículo 49 de la Constitución de 1999, cuando dispone que “se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas”.

Este importante reconocimiento de la novísima Constitución de 1999, implica el respeto del derecho de los administrados que se vean afectados por un procedimiento administrativo instaurado en su contra, de conocer ese procedimiento, lo cual conlleva a que sea válidamente llamado a participar en él, es decir, que sea notificado, y conocer la causa del mismo.

Pero el derecho de los administrados no se agota con el conocimiento del inicio de un procedimiento administrativo, además de ello, debe la Administración garantizarle el acceso a las actas que conforman el expediente que debe ser abierto por la Administración.

En ese orden de ideas, la Administración debe respetar el derecho a ser oído del administrado, quien tiene el derecho de participar activamente en la fase de instrucción del procedimiento administrativo, por lo que debe serle otorgada oportunidad para probar y controlar las pruebas aportadas al proceso, alegar y contradecir lo que considere pertinente en la protección de sus derechos e intereses.

Por último, aplicando los principios antes mencionados al caso de autos, el administrado tiene derecho a que se adopte una decisión oportuna, dentro del lapso legalmente previsto para ello, que abarque y tome en cuenta todas y cada una de las pruebas y defensas aportadas al proceso, así como a que esa decisión sea efectiva, es decir, ejecutable, lo que se traduce en que no sea un mero ejercicio académico.<sup>29</sup>

A todo evento, la cláusula del debido proceso implica, como expresa Gordillo, no sólo un principio de justicia, sino también un criterio de eficacia administrativa y de eficacia política. Resulta en un principio de eficacia administrativa pues indubitablemente asegura un mejor conocimiento de los hechos y por lo tanto ayuda a una mejor administración además de a una más justa decisión, con menor o ningún costo político, incluso si los

---

29 Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve>

Nuestra Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en numerosas sentencias se ha referido al debido proceso y, en fallo de 4 de abril de 2001 (Caso *Papelería Tecniarte C. A.*), expuso:

“El derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 49 de la Constitución a favor de todo habitante de la República, comprende el derecho a defenderse ante los órganos competentes, que serán los tribunales o los órganos administrativos, según el caso. Este derecho implica notificación adecuada de los hechos imputados, disponibilidad de medios que permitan ejercer la defensa adecuadamente, acceso a los órganos de administración de justicia, acceso a pruebas, previsión legal de lapsos adecuados para ejercer la defensa, preestablecimiento de medios que permitan recurrir contra los fallos condenatorios (de conformidad con las previsiones legales), derecho a ser presumido inocente mientras no se demuestre lo contrario, derecho de ser oído, derecho de ser juzgado por el juez natural, derecho a no ser condenado por un hecho no previsto en la ley como delito o falta, derecho a no ser juzgado dos veces por los mismos hechos, derecho a no ser obligado a declararse culpable ni a declarar contra sí mismo, su cónyuge, ni sus parientes dentro del segundo grado de afinidad y cuarto de consanguinidad, entre otros” (Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve>)

hechos parecen absolutamente claros, y la prueba existente sea contundente y unívoca, pues si además de manejarse razones de legitimidad se manejan motivos de oportunidad, mérito o conveniencia -e interés público en tanto suma de intereses individuales coincidentes- resulta meridiano que la voz de los afectados potenciales aporta siempre más elementos de juicio a tener en consideración para la decisión del mérito u oportunidad del acto y su grado de satisfacción del interés público comprometido. Por otra parte, cumple con un principio de eficacia política y de legitimidad de ejercicio del poder pues, además de permitir cumplir con mayor eficacia los objetivos trazados, reduce enormemente la fricción con que funciona la maquinaria de gobierno y logra la aprobación de los gobernados.<sup>30</sup>

¿Es conveniente encerrar el debido proceso en un *numerus clausus*?

Se ha dicho que en el debido proceso confluyen una serie de principios y concurren otros derechos los cuales no es posible ni conveniente encerrar en un *numerus clausus*, pues ello daría lugar a encasillarlos e incluso a creer que sólo los enunciados existen.<sup>31</sup> En sentido similar, en nuestro país se ha vertido la opinión según la cual la enunciación de los derechos recogidos en el art. 49 de nuestra carta magna sólo debe significar la declaración constitucional expresa del contenido mínimo del derecho al debido proceso.<sup>32</sup> Tal interpretación se ve sustentada en Venezuela por el texto del artículo 22 de la Constitución conforme al cual: “La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.” En consecuencia, los ingredientes del debido proceso se van ampliando y evolucionando con el devenir del tiempo mediante lo que la doctrina brasileña llama “mutaciones informales de la Constitución”, pues, sin reforma constitucional, el texto constitucional va teniendo modificaciones por vía de una interpretación conforme a las necesidades existentes al tiempo de su aplicación, lo cual implica que se mantiene su texto pero mediante la labor interpretativa se vivifica su espíritu.<sup>33</sup>

*Exempli gratia*, en Venezuela, Brewer-Carías incluye dentro del debido procedimiento los siguientes principios fundamentales: (i) el principio del contradictorio, que implica la necesaria confrontación de criterios que debe existir antes de que la administración decida, entre la Administración y los administrados e, incluso, entre varios administrados; (ii) el derecho a la defensa en el procedimiento administrativo, en concreto, esto es, el debido procedimiento adjetivo, que tiene como aspectos fundamentales el derecho a ser notificado, el derecho de acceso al expediente, el derecho de audiencia, el derecho a formular alegaciones y a probar; (iii) el principio de la gratuidad, pues no habrá lugar a la imposición de tasas y costas; (iv) el principio de la motivación de los actos administrativos, como mecanismo de garantía del derecho a la defensa; (v) el principio de la confianza legítima, que tiene varias implicaciones: la decisión debe ser adoptada conforme a la verdad material que tiene que buscar la Administración y el respeto al principio de la

30 GORDILLO, A., *ob. cit.*, pp.VIII-17/VIII-22.

31 CHACÓN CORADO, M., “El debido proceso y su protección constitucional”, en *Revista Uruguaya de derecho procesal* n° 1/88, p. 29. *Apud.* VÉSCOVI, E. y colaboradores, *Código general del proceso*, t. I, Abaco, Montevideo, 1992, p. 101.

32 ORTIZ-ORTIZ, R., *Tutela Constitucional Preventiva y Anticipativa*, Editorial Frónesis, S.A., Caracas, 2001, p. 138.

33 VÉSCOVI, E. y colaboradores, *ob. cit.*, t. I, p. 101, con apoyo en la opinión de MINVIELLE, B. “La Convención Americana sobre derechos Humanos”, en *Revista Uruguaya de derecho procesal* n° 2/87, p. 137.

buena fe y de la lealtad mutua entre la administración, el funcionario y el particular, con lo cual surge el principio de la seguridad jurídica (con el subsecuente principio de la predictibilidad, la proscripción de la *reformatio in pejus*, el principio *non bis in idem*, la presunción de licitud o de inocencia, el principio de la retroactividad y el principio de respeto a los criterios establecidos en decisiones precedentes) y el principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos ya dictados, los cuales deben mantenerse, salvo los casos de nulidad absoluta; (vi) la garantía de la tutela judicial efectiva y su relación con el agotamiento de la vía administrativa, tema que incluye el principio de la doble instancia, la proscripción del *solvo et repeto* y el privilegio de un procedimiento administrativo previo a las demandas judiciales que puedan intentarse contra la Administración.<sup>34</sup>

Explica Barrios de Angelis que el debido proceso legal “no se trata de un principio singular, que manifiesta la política del normador respecto de una conexión particularizada, sino de algo diferente. La síntesis de todos los principios procesales, en el marco del principio constitucional de igualdad de las partes ante la jurisdicción”.<sup>35</sup> En sentido análogo a esta concepción amplia, la sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica N° 1739-92, del primero de julio de 1992, confirma que “el concepto del Debido Proceso envuelve comprensivamente el desarrollo progresivo de prácticamente todos los *derechos fundamentales de carácter procesal o instrumental, como conjuntos de garantías de los derechos de goce* -cuyo disfrute satisface inmediatamente las necesidades o intereses del ser humano-, es decir, de los medios tendientes a asegurar su vigencia y eficacia.”<sup>36</sup> Conforme a una particular interpretación se ha pretendido aplicar la institución del debido proceso solo a los actos materialmente jurisdiccionales de los otros poderes públicos.

En tal sentido, conforme a la jurisprudencia establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la aplicación de las garantías del Debido Proceso no sólo son exigibles a nivel de las diferentes instancias que integran el Poder Judicial sino que deben ser respetadas por todo órgano que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional:

De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo [...]. Es decir, que 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>37</sup>

---

34 BREWER-CARÍAS, A. R., *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*, Legis Editores, Bogotá, 2003, pp. 262-300.

35 BARRIOS DE ANGELIS, D., *El proceso civil. Código General del Proceso*, t. I, Montevideo, 1989, p. 26. *Apud*. VÉSCOVI, E. y colaboradores, pp. 102-103.

36 Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica n° 1739-92, del primero de julio de 1992, redactada por Rodolfo E. PIZA ESCALANTE. Disponible en: <http://www.abogados.or.cr/revistaelforo/foro1/sentencia.htm>

37 Comisión Andina de Juristas, *El debido proceso en las decisiones de los órganos de control constitucional de Colombia, Perú y Bolivia*. Disponible en: <http://www.cajpe.org.pe/gui/debi.htm>.

De manera similar, el Tribunal Constitucional de Bolivia ha señalado que las garantías del debido proceso son aplicables a toda instancia a la que la ley atribuye capacidad de juzgar, como ocurre en el caso de determinadas corporaciones de la Administración Pública.<sup>38</sup>

Dicha tesis parece apoyar entonces la existencia de una actividad jurisdiccional de la Administración, la cual genera “actos cuasijurisdiccionales”, tendencia jurisprudencial acogida inicialmente en Venezuela por sentencia de la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia de fecha 18 de julio de 1963, luego apoyada por autores como Sansó, Brewer-Carías y Farías Mata<sup>39</sup>, y que ha sido recientemente ratificada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 438 del 04 de abril de 2001, a cuyo tenor:

[...] existen procedimientos administrativos donde la Administración cumple una función equivalente a la del juez para resolver la controversia entre dos partes. Por ello se ha denominado a los actos que resultan de dichos procedimientos como actos cuasijurisdiccionales... En tales actos, la Administración, en sede administrativa, no actúa como parte en el procedimiento decidiendo unilateralmente sobre derechos que le son inherentes, sino que actúa en forma similar a la del juez, dirimiendo un conflicto entre particulares y cuya decisión está sometida al posterior control en sede judicial... Es pues indudable que el acto administrativo que resulta de dichos procedimientos de tipo cuasi-jurisdiccional, crea derechos u obligaciones tanto para la parte recurrente como para aquella o aquellas que, tal como consta en el expediente administrativo, estuvieron efectivamente presentes en el procedimiento del cual resultó el acto impugnado.<sup>40</sup>

38 *Ibidem*.

39 ARAUJO JUÁREZ, J., *Principios generales de Derecho procesal administrativo*, Vadell, Caracas-Valencia, 1996, pp. 199-200.

40 Igualmente, conforme a la decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 02 del mes de agosto de 2001, Exp n° 01-0213:

“(...) existen ciertas actuaciones realizadas por la Administración, que son el resultado de un procedimiento de carácter contencioso, tramitado ante esa instancia, que tiene como propósito poner fin en sede administrativa a un litigio entre particulares. Son las llamadas por algún sector de la doctrina, actuaciones cuasijurisdiccionales que tienen por finalidad componer una controversia sin que la propia Administración se encuentre directamente vinculada al conflicto, a no ser su interés como órgano de inspección y vigilancia. Es decir, se trata de situaciones en las que la autoridad administrativa administra justicia, decidiendo una controversia Inter partes en forma similar a como lo hace la autoridad judicial. Tal como sucede verbigratia en los casos que resuelven los órganos administrativos en materia inquilinaria. (Cabe citar a este respecto una decisión dictada por la Sala Político Administrativa de la antes denominada Corte Suprema de Justicia, del 10 de enero de 1980, Caso *Miranda Entidad de Ahorro y Préstamo*, en la que se expresan las dos conclusiones importantes a que llegó esa Corte en aquella oportunidad, a saber: a) se reconoce la posibilidad de la emisión de actos de naturaleza jurisdiccional por parte de órganos administrativos; y b) se niega la posibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación ante la Corte, por tratarse de actos que no emanan del Poder Ejecutivo Nacional [Ministerio del Trabajo].)

En el ámbito laboral sucede, como se explicó, que la Administración Pública tiene atribuidas competencias para la resolución de conflictos entre los trabajadores y los patronos, para lo cual cuenta dentro de su organización con las Inspectorías de Trabajo, a las cuales les corresponde ejercer una función análoga a la jurisdiccional. Y contra cuyas decisiones definitivas se puede ejercer el recurso correspondiente ante los órganos judiciales (...).

(...)

Considera esta Sala conveniente referirse a la cuestión relativa a la ejecución de los actos dictados por la Administración (...). La cuestión ha sido examinada por la jurisprudencia, en una oportunidad, por la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, en una famosa decisión, del 21 de noviembre de 1989, conocida como caso *Arnaldo LOVERA*. En dicha decisión se expresó:

“Por estar dotado de ejecutoriedad el acto administrativo adoptado en los términos expuestos, no requiere de homologación alguna por parte del juez: la ejecución de dicha decisión opera por su propia virtualidad, y con los mismos efectos, para el caso, de una sentencia judicial, además téngase presente que, en tanto que la ley especial de la materia no exige la intervención de los tribunales para proceder a su ejecución cuando a ésta se opusieran los afectados, no precisa en cambio el órgano administrativo de habilitación alguna para llevarla a cabo por sí mismo,

No obstante, aparte de que tal creación no puede cumplir con el adagio latino “*res judicata pro veritate habetur*” (la cosa juzgada debe ser reconocida como verdadera) pues lo que hay es una cosa decidida, mas sometible a revisión judicial, no debe aplicarse la institución del debido proceso únicamente a los actos de ejercicio de jurisdicción material por parte de la Administración pública, ya que el art. 49 de la Constitución resulta mas amplio en su concepción y *ex vi legis* no puede limitarse por una interpretación restrictiva de tal tenor, habida cuenta de que no constituye una excepción sino un principio general del Derecho, y por ende, legítimo y necesario, en tanto el Derecho favorece lo que es legítimo y siendo que lo necesario se encuentra permitido.

## 2. El debido proceso en sede legislativa

Las funciones parlamentarias pueden ser representativas, deliberativas, financieras y presupuestarias, legislativas de control, de dirección política, de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas, entre otras.<sup>41</sup>

Ahora bien ¿Qué sucede con los procedimientos llevados ante la Asamblea Nacional en ejercicio de la función legislativa la cual no es mencionada de manera expresa por el art. 49 de la Constitución de 1999? ¿No se le aplica la institución del debido proceso?

La jurisprudencia extranjera no ha tenido problema para considerar la aplicación del debido proceso a tales órganos representativos siempre y cuando se trate de actos materialmente jurisdiccionales en el sentido *ut supra* explicado. Tal criterio ha sido acogido en diferentes decisiones a nivel de la región andina, verbigracia, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que el Congreso de la República es titular de la función jurisdiccional cuando a través de sus diferentes órganos ventila las acusaciones contra altos funcionarios del Estado mencionados en el artículo 174º de la Constitución colombiana. Específicamente, la Corte Constitucional ha establecido que en dichos eventos las actividades que llevan a cabo la comisión de investigación y acusación de la Cámara de Representantes, la comisión de instrucción del Senado, la plenaria de ambas cámaras, etc; constituyen una manifestación de la función jurisdiccional, análoga a las etapas de investigación y calificación que realizan los fiscales y jueces comunes.<sup>42</sup> Similar criterio puede sustentarse en torno a las funciones de control de inspección y de indagación, pues pueden afectar derechos de goce de los sujetos pasivos de tales funciones mediante un procedimiento llevado a cabo por un órgano representativo del Poder Público.

En lo que toca a la aplicación del debido proceso a los órganos representativos y deliberantes en ejercicio de la función legislativa, la Sala Constitucional de nuestro Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 1989 del 22 de julio del 2003 (caso *Carlos Casanova Leal*), se inclina por la negativa bajo los siguientes argumentos:

Ahora bien, en el caso del procedimiento de formación de leyes, la Sala considera que el mismo se encuentra sometido no a los principios contemplados en el artículo 49 constitucional, sino a los principios y formas esenciales para la validez del acto normativo a producir que prevén los artículos 204 a 218 del mismo Texto Constitucional, llamados a garantizar, por un lado, princi-

---

pues como se ha dejado expuesto, le basta -por regla- con disponer de los ya reseñados medios que, para lograr tal propósito, establece la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos” (Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve>)

41 BERLÍN VALENZUELA, F., *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 129; SANTAOLALLA, F., *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1998, pp. 235-251.

42 Comisión Andina de Juristas, *ob. cit.*

pios fundamentales del régimen democrático como el de la participación del pueblo en ejercicio de su soberanía a través de sus representantes legítimamente electos, el de participación de las minorías, el de la colaboración entre sí de los órganos que integran las diferentes ramas del Poder Público y el de seguridad jurídica en cuanto a la publicidad y vigencia de la normativa vigente, enunciados en los artículos 2, 5, 6, 136, 186, 201 204, 206, 211, 215 y 218 de la Carta Fundamental, y por otro (en vez del derecho a la defensa, del derecho a alegar y a probar y a obtener una decisión motivada, entre otros, que son típicos derechos individuales), el ejercicio del derecho a la libre participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, en particular, a intervenir y manifestar su opinión y observaciones, individual o colectivamente, a los proyectos de ley que son debatidos y examinados por el Órgano Legislativo Nacional en el procedimiento de formación de leyes al cual se hace referencia, garantizados por los artículos 62 y 211 de la Norma Fundamental, todo ello con el objeto de lograr a través de la intervención de los diferentes órganos autorizados para ello y de los destinatarios de las normas a ser dictadas, el fomento de una política deliberativa que confiera mayores niveles de legitimidad y aceptabilidad (en cuanto adecuación a la realidad social, económica, cultural, etc) a las leyes que resulten de la actuación legislativa de la Asamblea Nacional (cfr. Habermas, Jürgen, *Conciencia Moral y Acción Comunicativa*, Península, Barcelona, 1991, pp. 85-86; y *Facticidad y Validez*, Trotta, Madrid, 1998, p. 363)

Así las cosas, las supuestas infracciones por inobservancia o violación de cualquiera de los actos o formalidades esenciales establecidas por la Constitución o el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional durante el procedimiento de formación de las leyes, por parte de los integrantes de la Asamblea Nacional o de ésta actuando como órgano legislativo, en criterio de esta Sala, no pueden ser denunciadas, con base en los artículos 27 de la Carta Magna y 1 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, a través de la acción de amparo como supuestas violaciones al derecho al debido procedimiento administrativo o judicial, contemplado en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ya que todo acto dictado o acordado por el Órgano Legislativo Nacional o cualquiera de sus integrantes actuando individual o colectivamente que impliquen infracción o inobservancia de los principios, normas y actos contemplados en los artículos 204 al 218 de la vigente Constitución, contenidos en el acto normativo que resulte de tal proceder, son denunciables a través del recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad contemplado en los artículos 336.1 *eiusdem* y 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (cfr. fallo N° 477/2003, del 6 de marzo).<sup>43</sup>

Al contenido de tal decisión de nuestro máximo tribunal se le debe observar que contrario a lo expresado en su texto, los principios del debido proceso constitucional y formal si bien se iniciaron como derechos individuales, hoy se utilizan dentro de procesos para la protección de derechos e intereses colectivos o difusos. Por otra parte, a pesar de que se reconoce la participación de los ciudadanos en los procedimientos de formación de las leyes, se desconoce de manera parcial el fundamento último del debido proceso, cual es el de la tutela de la dignidad humana, pues al no poder, por ejemplo, alegar y probar y obtener una decisión motivada de parte del cuerpo legislativo, tal participación rebaja la persona a mero objeto de un proceso público. Piénsese en la discusión de leyes con objeto controvertido, como las leyes vinculadas a la educación, a la libertad de expresión, las referidas a la despenalización del aborto, el matrimonio de parejas no heterosexuales, *et caetera*.

*Ex adverso*, por la afirmativa se pronuncia Gordillo quien, basado en un argumento *a fortiori*, *a minori ad maius*, nos dice que la cláusula del debido proceso, por tener un carácter fundamentalmente axiológico otorgado por la Constitución y por constituir prácticamente un principio general del derecho, consustanciado con la esencia misma del derecho, del Estado de Derecho:

---

43 Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve>



[...] aunque este principio en algún país no figurara en las leyes o reglamentos de procedimiento, corresponde de todos modos interpretarlo en el sentido de que es de aplicación por imperio de una norma superior de jerarquía constitucional, por los principios generales del derecho público, por la justicia natural, por la vigencia misma del Estado de derecho. Y ello se aplica no solamente a la audiencia del individuo o la persona jurídica concreta en un caso singular, particular o concreto; también se ha de aplicar como principio constitucional y de justicia natural, con mayor razón aún, al indispensable procedimiento de audiencia pública antes de que se adopten normas generales que afectarán un universo de usuarios, vecinos, consumidores, administrados, etc.<sup>44</sup>

En nuestro criterio, como principio general el debido proceso debe aplicarse a la función legislativa del parlamento, como indica Gordillo, particularmente en los procesos de audiencia pública de los proyectos de leyes, a fin de garantizar una adecuada participación de los ciudadanos que proteja su dignidad como seres humanos. En lo que toca a las funciones deliberativas y legislativas, si bien deben prevalecer la negociación y los acuerdos conforme al respeto de las normas constitucionales y legales aplicables, en especial el Reglamento Interior y de Debates, debiendo abstenerse los otros poderes del Estado de intervenir en el ejercicio de sus funciones propias como órgano del Poder público, ello no obsta para que ante el incumplimiento de los contenidos sustanciales de la Constitución y las leyes por omisión, tergiversación o exceso en la interpretación y cumplimiento de formas adjetivas previstas para el Parlamento, sea denunciada la violación del debido proceso constitucional, del debido proceso formal o del debido proceso sustantivo, para que los órganos judiciales competentes actúen en consecuencia a fin de tutelar el interés público.

## II. CONCLUSIONES

Los elementos del debido proceso constitucional y formal tienen aplicación en los procedimientos tanto administrativo como legislativo. Dicha aplicación debe adecuarse a las características de cada tipo de procedimiento.<sup>45</sup> Por ejemplo, en Colombia, la Corte Constitucional mediante sentencia T-419-92 ha establecido que los principios sobre el debido proceso contenidos en los textos constitucionales, “(...) también tienen plena operación *mutatis mutandi*, en las demás ramas del derecho procesal: procesal civil (que se extiende a la laboral, etc.) y a la actividad administrativa que comprende tanto la actuación gubernativa como la contencioso administrativa (...)”, vale decir, que el debido proceso es igualmente válido “(...) para toda actividad de la administración pública en general, sin excepciones de ninguna índole y sin ninguna clase de consideraciones sobre el particular”.<sup>46</sup>

¿Como pueden adecuarse los elementos del debido proceso a los procedimientos administrativo y legislativo? Al respecto, en la Sentencia SU 620 de 1996 la Corte constitucional del país neogranadino se señaló concretamente lo siguiente:

44 GORDILLO, A., *ob. cit.* pp.VIII-13/VIII-14.

45 Como explica FIORINI, hay normas y principios universales de la ciencia del proceso como son el emplazamiento, las notificaciones, la personería, los plazos, el derecho de defensa, etc., que rigen en forma general todo procedimiento cualquiera que fuere el campo donde debe aplicarse, proviniendo las diferencias de la especificidad que corresponde al ámbito de cada proceso estatal (FIORINI, B., *Procedimiento administrativo y recurso jerárquico*, 2ª edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1971, pp. 29-30).

46 *Apud.* BERNAL VALLEJO, H. H. y HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, S.M., *El debido proceso disciplinario*, Biblioteca Jurídica Dike, Medellín, 2001, p. 31.

En el trámite del proceso en que dicha responsabilidad se deduce se deben observar las garantías sustanciales y procesales que informan el debido proceso, debidamente compatibilizadas con la naturaleza propia de las actuaciones administrativas, que se rigen por reglas propias de orden constitucional y legal, que dependen de variables fundadas en la necesidad de satisfacer en forma urgente e inmediata necesidades de interés público o social, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (art. 209 C.P.), a través de las actividades propias de intervención o de control de la actividad de los particulares o del ejercicio de la función y de la actividad de policía o de las que permiten exigir responsabilidad a los servidores públicos o a los particulares que desempeñan funciones públicas. *En tal virtud, la norma del art. 29 de la Constitución, es aplicable al proceso de responsabilidad fiscal, en cuanto a la observancia de las siguientes garantías sustanciales y procesales: legalidad, juez natural o legal (autoridad administrativa competente), favorabilidad, presunción de inocencia, derecho de defensa, (derecho a ser oído y a intervenir en el proceso, directamente o a través de abogado, a presentar y controvertir pruebas, a oponer la nulidad de las actuaciones con violación del debido proceso, y a interponer recursos contra la decisión condenatoria), debido proceso público sin dilaciones injustificadas, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.* Sentencia SU-620 de 1996; M.P. Antonio Barrera Carbonell. En el mismo sentido ver las Sentencias C-557/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-619/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C- 840/01 M.P. Jaime Araujo Rentería. (cursivas fuera de texto).<sup>47</sup>

Pero también el debido proceso sustantivo tiene aplicación íntegra tanto en el procedimiento administrativo como en el procedimiento legislativo. Para aclarar el punto procedemos a transcribir parcialmente en la parte pertinente la sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica N° 1739-92, del primero de julio de 1992, a cuyo tenor:

De allí que las leyes y, en general, las normas y los actos de autoridad requieran para su validez, no sólo haber sido promulgados por órganos competentes y procedimientos debidos, sino también pasar la revisión de fondo por su concordancia con las normas, principios y valores supremos de la Constitución (formal y material), como son los de orden, paz, seguridad, justicia, libertad, etc., que se configuran como patrones de razonabilidad. Es decir, que una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional. De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto.

Se distingue entonces entre *razonabilidad técnica*, que es, como se dijo, la proporcionalidad entre medios y fines; *razonabilidad jurídica*, o la adecuación a la Constitución en general, y en especial, a los derechos y libertades reconocidos o supuestos por ella; y finalmente, *razonabilidad de los efectos sobre los derechos personales*, en el sentido de no imponer a esos derechos otras limitaciones o cargas que las razonablemente derivadas de la naturaleza y régimen de los derechos mismos, ni mayores que las indispensables para que funcionen razonablemente en la vida de la sociedad.<sup>48</sup>

En fin, como lo señala Bidart Campos, para que exista la posibilidad de defensa y del debido proceso tiene que haber proceso, lo cual presupone disponer del acceso al órgano judicial para que administre justicia, lo que no impide afirmar que el principio del debido proceso rige tanto en el orden penal como fuera de él, en cualquier clase de proceso y aun ante la administración pública en el procedimiento administrativo y ante

47 *Apud.* Sentencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional colombiana n° C-735/03 de 26 de agosto de 2003. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/SC73503.HTM>

48 Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica n° 1739-92, del primero de julio de 1992, redactada por Rodolfo E. PIZA ESCALANTE. Disponible en: [http://www.abogados.or.cr/revista\\_elforo/foro1/sentencia.htm](http://www.abogados.or.cr/revista_elforo/foro1/sentencia.htm)

el Congreso, cuando una u otro deciden cuestiones por medio de la emisión de actos de su competencia<sup>49</sup>. Por ello, nada excluye, y en particular la unidad conceptual entre el proceso civil y proceso penal, que tengan también recepción a nivel constitucional las normas que consagran el debido proceso, en el ámbito civil incluyendo aquí el comercial, laboral, de menores, y aún el administrativo o fiscal.<sup>50</sup>

---

49 *Apud.* FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, E., *Diccionario de derecho público. Administrativo-Constitucional-Fiscal*, Astrea, Buenos Aires, 1981, p. 183.

50 GREIF, J., *El debido proceso*, Disponible en: <http://www.ucaparana.com.ar/derecho/trabajos/greif.htm>