

# LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA ESTATAL: OTRO ESCENARIO DEL DERECHO PROCESAL

*Dra. GLORIA YANETH VÉLEZ PÉREZ*

## Resumen

El Derecho Procesal se ve llamado hoy día a complementar su objeto de estudio, que por excelencia ha sido el proceso jurisdiccional, con la incorporación a él de la actuación administrativa estatal. Esta necesaria complementación, surge del hecho de que el derecho constitucional fundamental al debido proceso, fue consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, para ser aplicado a toda clase de actuaciones administrativas y no sólo a las judiciales, lo cual obliga a que se tengan en cuenta, en sede administrativa estatal, un conjunto importante de garantías e instituciones procesales, de cuyo estudio se ocupa el derecho procesal y sin cuya observancia el derecho al debido proceso quedaría sin realizarse plenamente. El análisis deviene de un trabajo investigativo, documental con enfoque hermenéutico, construido en el contexto del paradigma neoconstitucional, dentro del cual los derechos de las personas, así como las disciplinas o campos del conocimiento jurídico, encuentran una lectura más amplia, garantista y acorde con el interés general.

**Palabras Clave:** Debido proceso, actuación administrativa estatal, garantías e instituciones procesales, derecho procesal.

## Abstract:

The Procedural Law is called today for to supplement their subject, which has ultimate judicial process, with the addition to it of the state administrative action. This necessary complementarity arises from the fact that the fundamental constitutional right to due process was enshrined in Article 29 of the Constitution of Colombia, to be applied to all kinds of administrative proceedings, not only to the court, which requires which takes into account the administrative state, an important set of procedural safeguards and institutions, whose study is concerned with procedural law and without observance of which the right to due process would not be fully realized. The analysis

comes from a research, documentary hermeneutic approach, built in the context of neoconstitutional paradigm within which the rights of individuals and disciplines or fields of legal knowledge, find further reading, guarantees and consistent with the public interest.

**Key Words:** Due process, action administrative, procedural guarantees and institutions litigation, procedural law.

## Introducción

Entre los años 1960 y 1970, el mundo entero asistió a la transformación de los componentes científicos, tecnológicos y técnicos de las diferentes disciplinas con el surgimiento de nuevas escuelas y corrientes del pensamiento y/o con la renovación de algunas de ellas y el derecho y sus ramas, no fueron la excepción.

En el campo jurídico, este período de tiempo, en países como Italia, Alemania y Estados Unidos, que se irradió luego a países de Latinoamérica –Colombia entre ellos–, trajo consigo nuevos estudios de filosofía del derecho y de teoría jurídica con concepciones que acercaron el derecho y la moral y que plantearon la necesaria consideración de legitimidad, validez y eficacia, como un trinomio que genera la validez jurídica. Esta contemplación de legitimidad, validez y eficacia, le adscribió al derecho lo que prescribe la filosofía política sobre legitimidad y la sociología jurídica sobre la eficacia. Particularmente, el autor alemán Robert Alexy<sup>1</sup>, indica que la validez del derecho, desde su positivismo axiológico, entraña una validez jurídica, una validez moral y una validez social.

Tal vez los hechos determinantes para que se llegara a un replanteamiento de diferentes concepciones filosóficas y teóricas, están constituidos por la segunda guerra mundial y la guerra fría. Estos dos fenómenos, pusieron en evidencia en qué nivel se encontraba la escala de valores, tanto de los países considerados desarrollados, como de aquellos en vía de desarrollo, que hacía necesario intervenir el conocimiento hasta ahora desarrollado, pero desde su estatuto epistemológico o al menos, desde su objeto de estudio, con ocasión de que gran cantidad de supuestos fácticos y también jurídicos, se encontraban al margen de los contenidos de las disciplinas sustentantes

<sup>1</sup> ALEXY, Robert, "La validez del Derecho" en *Concepto y Validez del Derecho*. Barcelona: Gedisa, 1994, pp. 87-122.

y orientativas de ellos, lo que implicaba que no se hallara una solución jurídica adecuada para nuevos y antiguos casos en los que los hoy conocidos derechos humanos, se habían vulnerado y continuaban vulnerando, en diferentes escenarios de lo público y lo privado.

Además de lo anterior, otros elementos que llevaron a la refundación de disciplinas y a la incorporación de otros conceptos, el derecho entre ellas, fue la elevación del ser humano como sujeto de derechos, sin los cuales, es imposible su vida con autonomía y su vida de relación. Pero, además de este presupuesto, lo constituyó el hecho de que se asumió un tipo de Estado y un modelo de organización jurídico-política con alto contenido ideológico al darle paso al Estado social, constitucional y democrático de derecho, al tiempo que los derechos de las personas fueron llevados a cánones constitucionales, no como meros parámetros o directrices, sino como elementos materiales de toda fuente del derecho y de toda actuación judicial, legislativa y administrativa. Su consagración constitucional dio origen al paradigma neoconstitucional<sup>2</sup> y a una relectura del sistema de fuentes y su nivel de obligatoriedad, dado que la Constitución elevó su estatus ubicándose en la cúspide de las fuentes del derecho para minar la clásica concepción de la unidad, la coherencia y la plenitud del sistema jurídico como dogmas de lo que pasó a ser el viejo ius positivismo, para el que la Constitución era sólo orientativa y no fuente de aplicación inmediata.

Este contexto, pone de relieve la génesis, obligada, del replanteamiento del modo de ver, concebir y aplicar el derecho y sus ramas, así como que se relievra para él, un campo o un escenario más amplio de acción, por la importancia dada, también, a la intra, inter y transdisciplinariedad, en tanto una disciplina o campo del conocimiento, puesto en órbita desde una concepción monoperspectivística, poco o nada, puede abarcar, regular o resolver, al menos, en el contexto del neoconstitucionalismo, de la filosofía del derecho contemporánea y de la nueva concepción de la teoría jurídica.

La renovación del campo del conocimiento jurídico pasó a concebirse y a aplicarse en clave de los derechos positivizados constitucionalmente y en función del interés general concretado en los fines del Estado, igualmente,

<sup>2</sup> El neoconstitucionalismo como concepto se empezó a usar hacia el año 1995 por algunos teóricos del derecho de la Universidad de Génova, tales como: Susana Pozzolo, Mauro Barberis y Paolo Comanducci. Y cuenta hoy el neoconstitucionalismo con exponentes como Ronald Dworkin, Robert Alexy, Ferrajoli, Gustavo Sagrevelsky, Nino, Ricardo Guastini, Miguel Carbonel, Prieto Sanchiz, Carlos Bernal Pulido, Diego López Medina, entre otros.

con la prevalencia de la norma constitucional sobre las demás fuentes del derecho, al punto de instituirse el principio de responsabilidad, al menos en Colombia, por la inobservancia de la Constitución, tanto por los servidores públicos como por los particulares<sup>3</sup>.

Particularmente en Italia, se forma una generación de nuevos juristas "que comparte una reformulación general en clave constitucional de los métodos, categorías y problemas de la ciencia jurídica, y una apertura programática a las temáticas del conflicto social. La renovación resulta tanto más significativa en cuanto que se inicia en la disciplina hegemónica, la civilista, donde Stefano Rodotà, acaso el jurista más representativo de la nueva fase, Pietro Rescigno, Francesco Galgano, Pietro Barcellona, Pietro Perlingieri y Guido Alpa, impulsarán la adecuación permanente de las normas a los principios constitucionales y, al tiempo, la revisión de las tradicionales categorías civilistas desde la propiedad del contrato, desde la responsabilidad civil a la empresa, en sintonía con las transformaciones acaecidas en la sociedad y en la economía. Análogamente, impulsado inicialmente por Ugo Natoli y, después, por Gino Giugni, Federico Mancini, Umberto Romagnoli y Giorgio Ghezzi, se produce el rediseño a la luz de la Constitución de todo el derecho del trabajo, concentrado ya no sólo en la relación contractual sino en los derechos de los trabajadores, en sus garantías y en su autonomía colectiva en los convenios sindicales. Lo mismo cabe decir de los estudios procesales, orientados por Andrea Proto Pisani, Michele Tarufo y, en procesal penal, por Franco Cordero, Massimo Nobili y Paolo Ferrua, al estudio de las formas de tutela de los derechos fundamentales y de los intereses de los débiles, al análisis de los medios de prueba y la motivación, y a la crítica corrosiva del proceso inquisitorial.

Más tardía, paradójicamente, será la renovación de los estudios constitucionales que se producirá en los años setenta y ochenta por parte de estudiosos como Alessandro Pizzorusso, Gustavo Zagrebelsky, Ugo Rescigno, Gianni Ferrara y Mario Dogliani. En derecho administrativo, por su parte, se puede hablar de una refundación de la disciplina a la altura de la creciente complejidad de la esfera pública, promovida desde los años cincuenta, por Massimo Severo Giannini y, después, por Sabino Cassese, que archivan el viejo paradigma estatocéntrico orlandiano, propuesto

<sup>3</sup> En el caso colombiano, la Constitución Política consagra en el artículo 6 que los particulares son responsables por infringir la Constitución y la ley y que los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

nuevamente hasta los años cincuenta por Guido Zanobini, y dirigen su investigación con base en un análisis histórico, sociológico y comparativo, a la génesis de las instituciones, al funcionamiento concreto de los aparatos, y a la convivencia e interacción de la dimensión autoritaria y de la privatista del derecho administrativo<sup>4</sup>.

Estas líneas introductorias y contextualizantes de los cambios y renovaciones del derecho y sus ramas, ponen en evidencia la necesidad de que ellas amplíen el objeto de estudio para darle cabida a nuevas realidades, figuras, instituciones, derechos y demás categorías que requieran ser pensadas desde la perspectiva de disciplinas o campos del conocimiento que antes no se ocupaban de ellas. Una rama del derecho que se cree está llamada a la ampliación del objeto de estudio, es el Derecho Procesal que por excelencia se ha ocupado del proceso jurisdiccional con la extensión o asimilación de las instituciones propias de dicho proceso a otros contextos en los que el debido proceso ha sido admitido, pero en los que las instituciones del proceso jurisdiccional en las que el derecho procesal ha centrado su atención no aplican igual.

## 1. Planteamiento del problema

Otros contextos, escenarios o realidades han alcanzado una consagración constitucional en Colombia, entre ellos, está la actuación administrativa que adquirió en 1991 en el artículo 29<sup>5</sup>, el mérito de ser considerada como destinataria del derecho constitucional fundamental al debido proceso, al igual que las actuaciones judiciales. Pero, ¿qué áreas o campos del conocimiento tienen como objeto de estudio a la actuación administrativa o deberían tenerla? Antes de ofrecer una respuesta, se precisa que el Constituyente al hablar de actuación administrativa, sin duda, se refirió a aquella que puede desatarse en el escenario público pero también en el privado y de este último, no se referirá en concreto este escrito, aunque es claro que de prosperar lo que aquí se plantea, la actuación administrativa privada también requerirá una mirada concreta o específica a partir de las mismas premisas que se exponen. Con esta precisión, valga señalar que

<sup>4</sup> FERRAJOLI, Luigi, *Ensayo sobre la cultura jurídica italiana del siglo XX*, 1° Ed. México. Universidad Autónoma de México. 2010, pp. 7-8.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2840/pi2840.htm>

<sup>5</sup> COLOMBIA. Constitución Política. Artículo 29. "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas".

del estudio de la actuación administrativa estatal se ha ocupado la administración pública y el derecho administrativo, éste como rama del derecho público que se ocupa de los asuntos de la administración del Estado. Claro está que con la constitucionalización de la actuación administrativa, el derecho constitucional se ha convertido en otra rama del derecho que se ocupa de ella con ocasión de que la misma es escenario de un derecho constitucional fundamental como el debido proceso. No obstante, las áreas o campos del conocimiento que se ocupan de la actuación administrativa estatal, son como se indicó, la Administración Pública y el Derecho Administrativo, aunque la génesis y evolución del derecho administrativo—tanto en Francia como en Colombia—, ha estado fundamentada más en los conflictos que se suscitan entre los particulares y el Estado—y entre las mismas instituciones públicas que requieren ser resueltos en sede jurisdiccional<sup>6</sup> así como en el acto administrativo—, que en la actuación administrativa misma, para lo cual los esfuerzos teóricos de tinte procesal en lo administrativo estatal se han volcado al proceso contencioso administrativo, incluso sin muchas construcciones propias, ya que desde el código rector de las relaciones jurídicas (hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo)<sup>7</sup> se hace una remisión al Código de Procedimiento Civil<sup>8</sup>, para llenar con sus instituciones procesales, los vacíos procesales que en el procedimiento administrativo o en el proceso contencioso administrativo se presenten o no se contemplen.

<sup>6</sup> Ver MONTAÑA PLATA, Alberto. *Dimensión Teórica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Colombia*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2005. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho 36. La obra da cuenta del proceso de creación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Colombia, al paso que refiere su creación en varios países, entre ellos Francia, el modelo inglés, italiano, alemán y español, así como elementos diferenciadores.

Las motivaciones del autor para elaborar el texto, fue, según sus propias palabras, la tendencia hacia la percepción procesal y procedimental del derecho administrativo. La existencia de una jurisdicción distinta en la que se ventilan las controversias de la administración pública, así como de unas acciones y en general de un proceso distinto, la existencia de una lógica diferente al momento de accionar el aparato judicial del Estado, pero sobre todo la inexistencia de un cuerpo normativo único y coherente capaz de soportar desde una perspectiva jurídico positiva la existencia de esta disciplina jurídica.

<sup>7</sup> El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fue adoptado por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 1437 de 2011 e inició su vigencia el 2 de julio de 2012.

<sup>8</sup> El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo hace una remisión expresa al Código de Procedimiento Civil, remisión que ha de contrastarse con la vigencia de la Ley 1564 de 2012 por medio de la cual se expidió el nuevo Código General del Proceso para Colombia.

Así entonces, se encuentra que el derecho administrativo y el derecho procesal son ramas del derecho que conversan en tanto una se sirve, sin distinción alguna, de las instituciones de la otra para la resolución de los conflictos en sede jurisdiccional y para desatar, impulsar y ponerle fin a las actuaciones administrativas estatales, lo que evidencia que la actuación administrativa estatal, ha gravitado al margen del derecho procesal como parte de su objeto de estudio con un constructo concreto o específico propio de instituciones procesales, ya que si bien cuando la actuación administrativa se desata hay presencia en ella de instituciones procesales, éstas son el producto de la migración, extensión y asimilación de las instituciones procesales del proceso jurisdiccional, sin la pregunta de si aplican de la misma manera en la actuación administrativa estatal.

Se cree que una primera causa de dicha no consideración independiente y concreta por el derecho procesal de la actuación administrativa estatal, tiene que ver con la juventud del derecho procesal como disciplina autónoma y su surgimiento sólo con respecto al proceso jurisdiccional, afirmación que se realiza a partir del hecho de que el alcance del derecho procesal y los ámbitos en los cuales se ha centrado su estudio, ha sido el proceso jurisdiccional, como puede inferirse de su concepción clásica construida por ilustres autores que han definido el derecho procesal así: Jorge Clariá Olmedo<sup>9</sup> sostiene por ejemplo que "el derecho procesal es la ciencia jurídica que en forma sistemática estudia los principios y normas referidos a la actividad judicial cumplida mediante el proceso por los órganos del Estado y demás intervinientes, para la efectiva realización del derecho sustantivo, organizando la magistratura con determinación de sus funciones para cada una de las categorías de sus integrantes, y especificando los presupuestos, modos y formas a observar el trámite procesal". Por su parte, el doctor Alvarado Velloso, en el tomo I de su texto *Introducción al Derecho Procesal* dice que "el derecho procesal es la rama del derecho que estudia el fenómeno jurídico llamado proceso y los problemas que le son conexos. Agrega que es una rama por dos razones: 1) porque se elabora a partir del concepto elemental de acción, que le es propio y que, por tanto, ninguna otra disciplina jurídica puede explicar, y 2) por la unidad de sus conceptos fundamentales que, aunque diversos, se combinan entre sí para configurar el fenómeno. Y adiciona que para que exista lógicamente un proceso, como fenómeno irrepetible en el mundo del derecho, es menester que se presente

<sup>9</sup> CLARIÁ OLMEDO, Jorge. *Derecho Procesal*. Tomo I Conceptos fundamentales. Buenos Aires: Editorial Depalma. 1989, p. 11.

imprescindiblemente una relación continua que enlace a tres personas: actor, juez y demandado. De tal modo, todo lo pertinente al tema y relativo a ellas tendrá que ser objeto de este estudio. Se encuentra también el doctor Devis Echandía para quien "El derecho procesal<sup>10</sup> puede definirse como la rama del derecho que estudia el conjunto de normas y principios que regulan la función jurisdiccional del Estado en todos sus aspectos y que por tanto fijan el procedimiento que se ha de seguir para obtener la actuación del derecho positivo en los casos concretos, y que determinan las personas que deben someterse a la jurisdicción del Estado y los funcionarios encargados de ejercerla".

Otra inferencia se puede realizar del texto de la doctora Beatriz Quintero y el doctor Eugenio Prieto<sup>11</sup> cuando indican que "el derecho procesal civil y el derecho procesal penal son los vástagos tradicionales y más antiguos del derecho procesal y sobre ellos de manera muy especial se cumplieron los estudios, las observaciones, los nexos y las experimentaciones que hoy sirven a su aproximación conceptual al tronco común" y agregan que, desde el punto de vista de la praxis, "el que se conoce como derecho común procesal, es el procesal civil, significando este aserto su aplicación supletoria a las demás ramas, en cuanto para ellas no se hubiere legislado en particular y de manera expresa".

A estas clásicas acepciones y concepciones, se agrega la que aporta Enrique Aftalión en su texto por cuanto se acostumbra definir el derecho procesal como el que se refiere a la organización de la justicia y la sustanciación de los juicios<sup>12</sup>. En un sentido semejante se sostiene que el derecho procesal es el que regula la actividad jurisdiccional del Estado para la aplicación de las leyes de fondo y su estudio comprende la organización del poder judicial, la determinación de la competencia de los funcionarios que lo integran y la actuación del Juez y de las partes en la sustanciación del proceso<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> DEVIS ECHANDÍA, Hernando. *Compendio de Derecho Procesal, Teoría General del Proceso*. 12° ed. Medellín: Editorial DIKÉ. 1987. Volumen I, p. 3.

<sup>11</sup> QUINTERO, Beatriz. PRIETO, Eugenio. *Teoría General del Proceso*. Tomo I. Santa Fe de Bogotá: Editorial TEMIS. 1992, pp. 21-22.

<sup>12</sup> AFTALIÓN, Enrique. *Introducción al Derecho*. 10ª ed. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1980, p. 665.

<sup>13</sup> ALSINA, Hugo. *Tratado Teórico Práctico de derecho procesal civil y comercial*. 2ª ed. Buenos Aires: EDIAR S.A. Editores. 1956, p. 35.

Con respecto a estas definiciones del derecho procesal el Ius teórico Enrique Aftalión indica y con él se comparte que "ambas definiciones aluden inequívocamente a la materia que históricamente constituyen el objeto del derecho procesal y sirven de este modo para una correcta orientación. Sin embargo, no son plenamente satisfactorias porque no exhiben explícitamente el criterio que las ha precedido en su formulación y porque, pecan por defecto. Se refieren a la parte principal pero no a toda la materia que debe comprenderse bajo dicha disciplina. Baste señalar aquí que existe un procedimiento administrativo, ante órganos administrativos, que escapa como tal al ámbito de dichas definiciones".

En ese contexto, se evidencia que el derecho procesal como disciplina independiente, o al menos como campo autónomo del conocimiento jurídico, no cuenta con un desarrollo teórico propio en relación con la actuación administrativa estatal que evite la asimilación de las instituciones procesales civiles y penales que, en veces, no se le aplican en idéntica forma, tal es el caso de la institución del juez imparcial, institución procesal vinculada a la del juez natural, esta última ha sido asimilada por la jurisprudencia y la doctrina nacional para denotar que, en tratándose de investigaciones administrativas se requiere un funcionario natural<sup>14</sup>, sin embargo, la del juez imparcial que es lo que se espera del juez natural para la obtención del derecho justo, no es institución procesal que aplique igual al funcionario natural en sede administrativa, además tan llena de contenido político, aspecto que crea un vacío sobre cuál sería entonces la cualidad del funcionario o servidor público natural aquella que reemplace la imparcialidad. Seguramente se podría pensar en la objetividad sin que ello se confunda con la responsabilidad objetiva, sería objetividad para denotar el objeto de la actuación administrativa conforme a la estricta legalidad y no al sujeto en sí, que puede convertir en subjetiva la decisión por eventuales intereses políticos o de otra índole.

Pero la misma figura del juez natural, entendida como funcionario natural, tampoco es exacta, toda vez que la Administración Pública carece del desarrollo de instituciones como la jurisdicción y la competencia en la forma como las ha desarrollado el derecho procesal para el proceso jurisdiccional. En la administración pública la competencia es una figura que denota capacidad de hacer algo dentro de la organización, pero en tratándose de la

<sup>14</sup> Sobre el particular, se puede hallar información en la obra del doctor SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *El Derecho de defensa en las actuaciones administrativas-situación jurisprudencial*. Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. 1998, p. 28.

actuación administrativa, la competencia debería tener el matiz que el derecho procesal le aporte en concreto para poder discutir en un momento dado si se faltó o no al juez natural. Un ejemplo que se cree puede ilustrar esta afirmación es la contemplación que la Ley 30 de 1992 prescribe con respecto al papel del ICFES dentro de la función e inspección y vigilancia del servicio público de la Educación. Esta entidad según la Ley 30 de 1992 es la competente para adelantar las investigaciones en contra de las Instituciones de Educación Superior y sus Directivas, sin embargo, el Ministerio de Educación Nacional le retiró al ICFES la competencia que es una entidad descentralizada y se la asignó a una Subdirección de Inspección y Vigilancia dentro del mismo Ministerio, mediante el Decreto 2232 de 2003, (no Decreto Ley), luego derogado por el Decreto 5014 de 2009, reglamentario de la Ley 1324 de 2009. Sobre el particular, en ¿qué queda la figura del juez natural o funcionario natural para las Instituciones de Educación Superior y sus Directivos que han sido investigados por una Subdirección?, posiblemente mayores desarrollos teóricos sobre las Instituciones Procesales que se han de aplicar en las actuaciones administrativas estatales, contribuirán a que estas sean más exactas en sus límites y alcances para que en su aplicación no se abran compuertas que pudieran comprometer la responsabilidad de los servidores públicos por faltar al juez natural que ha fijado el legislador. Pero como estas instituciones procesales propias del debido proceso, hay otras, que se migran o asimilan sin responder primero a la pregunta de si aplican igual o si requieren un desarrollo concreto o específico, pero desde el derecho procesal.

## **2. Elementos para afirmar que la actuación administrativa estatal es otro escenario del derecho procesal**

Varias son las razones para considerar que la actuación administrativa estatal es otro escenario del derecho procesal; así:

2.1 Desde las fuentes del derecho, Colombia con la Constitución de 1991, se adscribió en el paradigma neoconstitucional al positivizar derechos fundamentales, servicios públicos y fines y principios estatales, así como la supremacía de la Constitución y el deber de obedecerla tanto por los particulares, como por los servidores públicos, sin excepción. De la constitucionalización de derechos, principios y garantías, hizo parte en el Artículo 29 con la consagración del derecho constitucional fundamental al debido proceso en toda clase de actuaciones administrativas.

La consideración constitucional del debido proceso en toda clase de actuaciones administrativas, es una de las contemplaciones de nomas

procesales que son el faro que obliga al aparato administrativo del Estado a salir del oscurantismo, ocultamiento o secreto institucional, para darle paso a principios como la publicidad, la contradicción y la defensa en clave de la legalidad, entre otros. Es un derecho de la persona, natural o jurídica, de poder debatirle a la administración estatal, la observancia de las formas debidas y el respeto de los derechos, en las decisiones que adopten. Esto conlleva que se asuma una construcción de conocimiento por parte de las ramas del derecho que se ven afectadas o intervenidas con el nuevo escenario del debido proceso. Por su parte, el Derecho Administrativo, desde la fuente legislativa y un poco de doctrina, y la jurisprudencia, han salido al paso para establecer procedimientos administrativos y garantizar el principio de legalidad y de administración reglada, pero se cree que en ese cometido, aunque importante, lo que el derecho administrativo ha hecho, legislación, doctrina y también la jurisprudencia constitucional y de lo contencioso administrativo, es llevar por asimilación a las actuaciones administrativas estatales, las instituciones desarrolladas para el proceso jurisdiccional, civil y penal, como se infiere de la lectura de Leyes como la 42 de 1993 (control fiscal), 87 de 1993, (control interno), 610 de 2000 (responsabilidad fiscal), la 734 de 2002 (responsabilidad disciplinaria), 1333 de 2009 (procedimiento sancionatorio ambiental, entre otras como la Ley 30 de 1992 (inspección y vigilancia sobre instituciones de educación superior y sus directivos), 1474 de 2011 (estatuto anticorrupción).

La contemplación en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, del debido proceso como derecho constitucional fundamental en toda clase de actuaciones administrativas, sin duda, ha permitido que muchas instituciones y garantías procesales desarrolladas para el proceso jurisdiccional, se tengan en cuenta en las actuaciones administrativas mediante una asimilación, no obstante esto no implica, per se, que el derecho procesal esté presente como disciplina o área del conocimiento jurídico para darle el sustento teórico debido a la relación procesal, no contenciosa, que se da en la actuación administrativa estatal, especialmente, cuando se trata de procedimientos administrativos sancionadores como el disciplinario, el Fiscal, los contravencionales, entre ellos el de tránsito, hoy tan controvertido por la implementación de las denominadas "fotomultas" o "fotodetecciones"<sup>15</sup>, los de inspección y vigilancia, el sancionatorio ambiental

<sup>15</sup> Las denominadas "fotodetecciones", son creadas por unas disposiciones jurídicas de nivel local, atentatorias de las garantías procesales propias de un Derecho Constitucional Fundamental al Debido Proceso, concebido dentro de un Estado Social y Constitucional de

y algunos en los que se deciden la imposición de multas y en los que se disciplinan personas mediante la aplicación de reglamentos internos expedidos con fundamento en la autonomía administrativa o de otra índole, reglamentos y decisiones administrativas, en veces, expedidas al margen del sistema de fuentes y de precedentes, que le implica al servidor público que desata, impulsa y decide la actuación administrativa, subordinarse a él tal y como lo reiteró la Corte Constitucional en la Sentencia C-539 del año 2011, para que no se vulnere ni el ordenamiento jurídico superior, ni el debido proceso como derecho constitucional fundamental.

3.2 Desde la jurisprudencia como precedente, se resaltan algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional en los que ha indicado por ejemplo que “el debido proceso 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 autoridades 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”<sup>16</sup>.

---

Derecho, en el que prevalecen los derechos fundamentales, porque la persona es estimada en toda su dignidad y no como un objeto para reprimir o amenazar, como se infiere del fin económico de la llamada “fotodetección”, que busca recaudar a toda costa, incluso mediante una práctica mercantil, de promoción, de oferta, como si se tratara de un mercado, que invita al dueño del vehículo, sea o no el presunto infractor, a realizar un pago bien del 50% o bien del 75%, antes de que piense siquiera en asumir una defensa técnica para demostrar su inocencia, ya que si decide ejercer el derecho de contradicción y defensa, la multa que se le impone, se sale de la promoción, de la oferta del mercado, y se le impone el ciento por ciento de ella si la decisión administrativa es adversa. Sin duda, la autoridad administrativa al crear las denominadas “fotodetecciones” lejos estuvo del interés general para el que se encuentra instituida, porque se enfocó en un fin económico y en prácticas que exhortan a no defenderse para que así se pueda pagar un poco menos, y no creó la norma una pretensión de corrección o de justicia como bien ha enseñado el maestro Robert Alexy para poder lograr la validez del derecho. Este es un evento más para pretender que el derecho procesal, amplíe su estatuto epistemológico para sumarle a su objeto de estudio la actuación administrativa estatal, privada de garantías procesales reales en tanto se desata, impulsa y culmina en procedimientos como el de Tránsito, a la luz de paradigmas positivistas formalistas que olvidan a la persona como fin esencial del Estado.

<sup>16</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-620 (13, noviembre, 1996). M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell. Expediente T-84714, Tema: El debido proceso en los procesos de responsabilidad fiscal.

La existencia del derecho constitucional fundamental al debido proceso es el reconocimiento de garantías procesales para quienes como personas naturales o jurídicas, se trenzan en actuaciones administrativas estatales y como lo ha señalado la Corte Constitucional en otra sentencia: "El derecho fundamental al debido proceso constituye una garantía de legalidad procesal para proteger la libertad, la seguridad jurídica, la nacionalidad y la fundamentación de las resoluciones judiciales. El derecho al debido proceso comprende un conjunto de principios materiales y formales entre los que se encuentran el principio de legalidad, el principio del juez natural o legal, el principio de favorabilidad penal y el principio de presunción de inocencia, todos los cuales responden mejor a la estructura jurídica de verdaderos derechos fundamentales. Una vez se ha particularizado el derecho que garantiza un debido proceso, este adquiere el carácter de derecho constitucional fundamental, en beneficio de quienes integran la relación procesal. De esta manera, quien se sienta amenazado o vulnerado por algún acto u omisión de la autoridad o de los sujetos de la relación procesal, podrá invocar y hacer efectivo los derechos que implícitamente hacen parte del debido proceso"<sup>17</sup>.

Con esta enunciación de garantías procesales que realiza la Corte Constitucional, y las instituciones a que alude la legislación y la doctrina administrativa, para afirmar que el debido proceso es aplicable en relación con ellas en las actuaciones administrativas estatales, se hace una conexión al derecho procesal como disciplina, como área o campo del conocimiento jurídico con la entidad y tradición suficiente para darle el sustento teórico a las mentadas garantías, dado que es desde esta disciplina que las garantías procesales han obtenido su concepción y desarrollo.

2.2 Desde la doctrina, se alude al procesalista Martín Agudelo Ramírez, que en su texto *Introducción al Estudio del Derecho Procesal*<sup>18</sup>, ha indicado, bajo un enfoque no clásico de la aproximación al derecho procesal (que es el que tiene al proceso jurisdiccional como el objeto único de estudio), sino desde la perspectiva de los que reconocen que junto al proceso jurisdiccional existen ciertas realidades conexas, que "el ámbito de aplicación de la disciplina procesal no puede ser relegado al mero estudio

<sup>17</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-572 (26, octubre, 1992). M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein. Expediente No. T-2975.

<sup>18</sup> AGUDELO RAMÍREZ, Martín. *Introducción al Estudio del Derecho Procesal*. 3° Ed. Medellín: Señal Editora. 2004, p. 27.

de los medios operativos sobre la solución de pugnas por bienes materiales entre contendientes, sino que ha de extenderse a todas aquellas realidades donde puede manifestarse el horizonte del Debido Proceso y el derecho de la tutela judicial efectiva” Agrega el doctor Agudelo en el mismo texto que, desde esas premisas, “puede ofrecerse una aproximación conceptual alternativa sobre el derecho procesal, no sujeta exclusivamente a los mojones conceptuales delimitados tradicionalmente, por cuanto es necesario renovar sus contenidos temáticos a partir de los resultados ofrecidos por la disciplina jurídica constitucional y por la filosofía jurídica, en aras de concebir la disciplina procesal como un saber referente a unos medios que integran una serie de garantías y protecciones que hacen posible la defensa y efectividad de los derechos de carácter sustancial, sin importar la materia de que se trate”. Este autor<sup>19</sup>, señala en la misma obra que “es problemático identificar el objeto el derecho procesal solamente con la realidad del proceso jurisdiccional, reduciéndolo al mero estudio de la trilogía estructural y clásica del derecho procesal en la que se integran los conceptos de acción procesal, jurisdicción y proceso. En la aproximación conceptual a la referida disciplina no puede ignorarse el estudio de ciertos objetos conexos, realidades que no pueden ser indiferentes a nuestra disciplina jurídica. Es ejemplo de estas realidades conexas los procedimientos administrativos en los que deba respetarse la garantía constitucional del debido proceso; espacios en los que debe observarse unos presupuestos mínimos de competencia, de formalismo y de defensa, para así evitar actuaciones arbitrarias e irracionales que socaven los derechos fundamentales de los coasociados”.

Otro procesalista que reconoce un espectro más amplio del objeto de estudio del derecho procesal es Humberto Briseño Sierra<sup>20</sup> quien asegura que, aunque el proceso puede ser considerado abstractamente, es necesario tener en cuenta que el perímetro del derecho procesal se extiende más allá de la teoría de los conceptos de acción, jurisdicción y proceso.

Así entonces, claro es que la consideración de los autores citados de que junto al proceso jurisdiccional como objeto de estudio del derecho procesal hay otras realidades conexas, permite afirmar que una de esas realidades es la actuación administrativa estatal en la que parafraseando

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 31-32.

<sup>20</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal*. Ciudad de México: Harla. 1995, p. 333.

al autor citado se ha manifestado el horizonte del Debido Proceso para lo cual la disciplina procesal ha de ampliar su objeto para estudiarla de manera concreta y específica.

También desde la perspectiva doctrinal se considera pertinente aludir a uno de los refundadores del derecho administrativo en Italia, que según se indicó en renglones precedentes, es el tratadista Sabino Cassese, quien con respecto a la actuación administrativa, precisó en su texto las Bases del Derecho Administrativo, que la ciencia jurídica administrativa venía ignorando este aspecto fundamental del proceso, sólo interesándose por los actos finales y no por los aspectos anteriores a las decisiones administrativas, quizás un poco influenciada por las elaboraciones ius privatistas, en donde los actos preparatorios, escasamente son de alguna importancia, e igualmente por criterios inmediateistas que hacían más importante la decisión final para efectos jurisdiccionales.

Para este autor, la importancia del acercamiento de la administración al proceso es tan grande, que en la práctica la legalidad sólo podría garantizarse en la medida del establecimiento de reglas claras sobre el comportamiento de los órganos y de los servidores del Estado con la participación armoniosa de los ciudadanos y demás sujetos y personas interesadas, en procura de adoptar las decisiones que correspondan. En otras palabras, el proceso aplicado a la Administración Pública constituye el elemento dinámico y cotidiano que garantiza decisiones conforme al ordenamiento jurídico. El proceso, ha sido entendido en sentido general como el conjunto de actos interrelacionados entre sí y caracterizados por su naturaleza eminentemente teleológica, en la medida que busca la realización de un fin determinado. Desde esta óptica, y tratándose de la función administrativa, el proceso sería aquel acervo de actuaciones administrativas coordinadas y orientadas a la producción de una decisión por parte de quien ejerce funciones administrativas. El procedimiento por su parte, lo entenderíamos como la especie motora de aquel. Todo proceso implica la existencia de uno o más procedimientos para el logro de sus finalidades. El procedimiento no es más que el cauce o camino que debe seguirse para obtener lo que teleológicamente el proceso (actuación), pretende. En ese sentido y en sus relaciones toda sucesión formal de actos, tendiente al cumplimiento de las competencias asignadas a quienes ejercen funciones administrativas pudiendo culminar en la expedición de un Acto Administrativo".

De otro lado, parafraseando a Ronald Dworkin para quien el derecho es un árbol y ese árbol tiene un mundo (concepto), y ramas (concepciones), las concepciones hacen parte del concepto, por tanto cada vez que sopla el viento las ramas se acomodan. En este contexto, se cree que la incorporación del debido proceso como derecho constitucional fundamental aplicable a toda clase de actuaciones administrativas, es un viento fuerte que demanda que las ramas del derecho, como lo es el derecho procesal, debe acomodarse para darle cabida o abrirle campo al nuevo escenario (actuación administrativa estatal) que aplicará instituciones procesales para poder garantizar el debido proceso y los derechos que entraña como los de contradicción y defensa.

Cierto es que en sede administrativa estatal, no surge necesariamente una litis en los términos del proceso jurisdiccional, pero, sí es claro que se crea una relación jurídica entre el particular y el Estado o entre las mismas instituciones públicas, que puede afectar derechos correlativos y que demandan la consideración de instituciones jurídicas que han sido desarrolladas por el derecho procesal, para que no se vulnere el ordenamiento jurídico vigente, instituciones elaboradas para procesos jurisdiccionales civiles y penales, por excelencia, que se trasladan por asimilación a la actuación administrativa estatal. En ese sentido, procesalistas como el doctor Martín Agudelo<sup>21</sup>, han indicado que “en el Estado constitucional de derecho se han extendido diversas garantías procesales a ámbitos distintos del proceso jurisdiccional. De esta manera se constituye en exigencia clara para las autoridades administrativas que vigilen el cumplimiento de la forma, de la competencia y de la contradicción, para que pueda generarse de manera adecuada la correspondiente decisión administrativa. Es imprescindible que se respete el procedimiento requerido para la emisión del acto administrativo final, permitiendo un equilibrio en las relaciones que se establecen entre la administración y los particulares, en aras de garantizar decisiones de conformidad con el ordenamiento jurídico por parte del sujeto director con funciones administrativas. Se trata, además, de un procedimiento en el que se debe velar continuamente por el derecho de defensa de todas aquellas personas que puedan resultar afectadas con la decisión administrativa a emitir”.

<sup>21</sup> AGUDELO RAMÍREZ, Martín. *Filosofía del Derecho Procesal*. 2° Ed. Bogotá: Editorial LEYER. 2006, pp. 119 y 120.

## Conclusiones

Evocando a Francesco Carnelutti “es el momento de repetir que los hombres tienen necesidad de vivir en paz; pero si no hay justicia, es inútil esperar la paz. Por eso no debiera haber ningún servicio público al que el Estado dedicara tantos cuidados como al que toma el nombre de proceso”<sup>22</sup>. A ello no ha de escapar la Función administrativa estatal si para ella se encuentra reconocido el debido proceso como derecho constitucional fundamental.

Los administrados acuden a la entidad estatal en busca de respuestas a sus situaciones de necesidad no resueltas. Es la primera instancia en la cual buscan un poco de justicia. Y al no hallarla acuden a la Rama Jurisdiccional para que un juez declare el derecho que les corresponde o creen que les corresponde y en estos procesos de corte jurisdiccional, en veces, se dictan sentencias conclusivas de que en sede administrativa se vulneraron instituciones y garantías procesales, lo que hace necesaria una presencia del Derecho Procesal en todas las relaciones jurídicas.

La ampliación del objeto de estudio del derecho procesal mediante la incorporación de la actuación administrativa estatal, contribuirá con la superación del vacío de conocimiento que se presenta en dicho escenario para la resolución de los problemas a partir de la observancia permanente del proceso debido en las relaciones administrativas, no judiciales, que se establecen entre los administrados y las instituciones públicas y entre ellas. Se posibilitará, incluso, en términos de Ferrajoli, revisar el alcance de la legalidad, tan mal entendida por los servidores públicos que establecen formas para garantizar derechos, pero que no los garantizan porque institucionalizan formas para dejar constancias de un hacer vacío de la eficaz garantía de los derechos<sup>23</sup>. En palabras de Ferrajoli en su obra *Derecho y Razón*, “en todos los casos se puede decir que la mera legalidad,

<sup>22</sup> CARNELUTTI, Francesco. *Cómo se hace un Proceso*. Traducción de Santiago Sentis Melendo y Marino Ayerra Redín. Editorial TEMIS. S.A. Bogotá. 1997, p. 157.

<sup>23</sup> Tratándose de la verdadera garantía del derecho constitucional fundamental al debido proceso, por ejemplo al llevar a cabo una notificación de un acto administrativo, no basta la simple inserción en el correo de la citación, sino que como lo ha advertido el Consejo de Estado en fallo del 29 de octubre de 2008, Expediente no. 05001-23-31-000-2008-00651-01, “el derecho a la notificación no se agota con la expedición de las comunicaciones por parte de la administración sino en la efectiva entrega de estas al administrado”, con la consecuente decisión de amparar el derecho constitucional fundamental al debido proceso de la actora, quien invocó vulneración del mismo por indebida notificación originada en una indebida citación.

al limitarse a subordinar todos los actos a la ley cualquiera que sea, coincide con su legitimación formal, mientras la estricta legalidad, al subordinar todos los actos, incluidas las leyes, a los contenidos de los derechos fundamentales, coincide con su legitimidad sustancial<sup>24</sup>.

En la medida en que el debido proceso aplique en las actuaciones administrativas estatales entraña el reconocimiento de instituciones y garantías procesales, o al menos su necesaria presencia y en esa misma medida, el derecho procesal debe ampliar su objeto de estudio mediante la incorporación de la actuación administrativa estatal en una perspectiva intra e interdisciplinaria por ser ella también objeto de estudio del derecho constitucional, del derecho administrativo y de la administración pública, entre otras disciplinas.

El debido proceso ya no es un privilegio de aplicación exclusiva en las actuaciones judiciales, sino que este es ya de aplicación en todas las actuaciones administrativas y así se reconoce desde una concepción no clásica del derecho procesal y desde la Constitución Política de Colombia como quedó visto. Por lo tanto, el debido proceso es no solo un derecho fundamental de los ciudadanos, sino también una institución del derecho procesal, su mayor expresión. Es también un principio y una garantía, que posibilitan un justo actuar, justo actuar que debe darse tanto en las actuaciones judiciales como en las actuaciones administrativas. Ello quiere decir, que es indispensable que en tratándose de la actuación administrativa estatal, se dé aplicación a diferentes instituciones procesales en aras de garantizar el debido proceso, que visto como derecho fundamental<sup>25</sup> es el eje articulador de otros derechos fundamentales que podrían verse afectados, mermados, restringidos, limitados, si aquel, el debido proceso, no es observado en toda su dimensión<sup>26</sup>, para lo cual es indispensable que

<sup>24</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y Razón*. Madrid: Editorial Trotta. 2001, p 851.

<sup>25</sup> En relación con el debido proceso como derecho fundamental, A. Hoyos, en su texto el debido proceso, citado por AGUDELO RAMÍREZ, Martín, *Filosofía del Derecho Procesal*, Editorial LEYER, segunda edición, 2006, p. 98, sostiene que "el debido proceso es un derecho fundamental complejo, de carácter instrumental, continente de numerosas garantías de las personas, y constituido en la mayor expresión del derecho procesal. Se trata de una institución integrada a la Constitución y que posibilita la adhesión de unos sujetos que buscan una tutela clara de sus derechos".

<sup>26</sup> En el caso colombiano, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha manifestado, con suficiente claridad, que el debido proceso debe aplicarse en las actuaciones administrativas y se ha referido tanto al poder ejecutivo como a los Órganos de Control y a la labor administrativa que desarrollan o llevan a cabo los funcionarios de la Rama Jurisdiccional. La sentencia C-189 de 1998 es claro ejemplo de tal afirmación.

el derecho procesal como disciplina sustente la forma como el debido proceso debe aplicar en la actuación administrativa estatal de manera concreta y específica, ya que no basta que desde las fuentes del derecho incluidas las auxiliares como la jurisprudencia y la doctrina se admita que el derecho procesal no estudia sólo el proceso jurisdiccional sino otras realidades, sino se dice o expresa la medida o alcance de las instituciones procesales que son tomadas del proceso jurisdiccional y llevadas a esas otras realidades.

En el contexto de la definición que del derecho procesal aporta el doctor Alvarado Velloso, esto es, que el derecho procesal es la rama del derecho que estudia el fenómeno jurídico llamado proceso y los problemas que le son conexos, se advierte que hay una invitación a desarrollar otros aspectos en los que el derecho procesal puede tener cumplida vigencia, el cual no es otro que la actuación administrativa estatal en tanto aplique para ella el debido proceso como derecho constitucional fundamental y garantía de legalidad procesal. Esto implica, ya no sólo darle énfasis al desarrollo del derecho procesal en lo que hasta ahora se ha hecho con exclusividad para el proceso, las partes y todos los sujetos procesales –así como la acción, la pretensión, la competencia y la jurisdicción, entre otros–, sino también a ampliar epistemológicamente su campo de conocimiento.

Por otro lado, el doctor Alvarado Velloso, realiza especial diferencia entre lo que es el proceso y lo que es el procedimiento, pero, no obstante las diferencias que establece, no lo lleva a afirmar que el procedimiento no haga parte del objeto de estudio del derecho procesal, máxime cuando para este autor todo proceso supone un procedimiento y no al contrario, pero ambos son objeto del derecho procesal.

**BIBLIOGRAFÍA**

- AFTALIÓN, Enrique. *Introducción al Derecho*. 10ª ed. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1980.
- AGUDELO RAMÍREZ, Martín. *Introducción al Estudio del Derecho Procesal*. 3ª ed. Medellín: Señal Editora. 2004.
- AGUDELO RAMÍREZ, Martín. *Filosofía del Derecho Procesal*. 2ª ed. Bogotá: Editorial LEYER. 2006.
- ALEXY, Robert, "La Validez del Derecho" en *Concepto y Validez del Derecho*. Barcelona: Gedisa, 1994.
- ALSINA, Hugo. *Tratado Teórico Práctico de derecho procesal civil y comercial*. 2ª ed. Buenos Aires: EDIAR S. A. Editores. 1956, Tomo I.
- ALVARADO VELLOSO, Adolfo. *Introducción al Estudio de Derecho Procesal*. Bogotá: Rubinzal Culzoni. 2000. Tomo I.
- BETANCUR JARAMILLO, Carlos. *Derecho Procesal Administrativo*. 6ª ed. Medellín: Señal Editora. 2004.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. *Derecho Procesal*. Ciudad de México: Harla. 1995.
- CARNELUTTI, Francesco. *Cómo se hace un Proceso*. Traducción de Santiago Sentis Melendo y Marino Ayerra Redín. Santafé de Bogotá: Editorial TEMIS S.A. 1997.
- CASSESE, Sabino. *Las Bases del Derecho Administrativo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 1994.
- CASSESE, Sabino. *La Globalización Jurídica*. Prólogo de Luis Ortega. Madrid: INAP. 2006.
- CLARÍA OLMEDO, Jorge. *Derecho Procesal. Tomo I. Conceptos Fundamentales*. Buenos Aires: Editorial DEPALMA. 1989. Volumen dos.
- DEVIS ECHANDÍA, Hernando. *Compendio de Derecho Procesal, Teoría General del Proceso*. 12ª ed. Medellín: Editorial DIKÉ. 1987. Volumen I.
- ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos. *La Protección Constitucional del Ciudadano*. Bogotá: Editorial LEGIS. 2004.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y Garantías. La Ley del más débil. Prólogo y traducción de Perfecto Andrés Ibáñez*. 4ª ed. España: Editorial Trotta.

- FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y Razón*. Madrid: Editorial Trotta. 2001.
- FERRAJOLI, Luigi. *Ensayo sobre la cultura jurídica italiana del siglo XX*. México. Universidad Autónoma de México. 2010.  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2840>
- FERRAJOLI, Luigi. *Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional. Prólogo y traducción de Perfecto Andrés Ibáñez*. España: Editorial Trotta. 2011.
- FIORINI, Bartolomé A. *Derecho Administrativo*. 2ª ed. Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot. 1995. Tomos I y II.
- GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo, El Procedimiento Administrativo*. 1ª ed. Medellín: Editorial DIKÉ. 2001.
- HOYOS, Arturo. *El Debido Proceso*. Santa Fe de Bogotá: Editorial Temis. 1996.
- MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, tomo 1. Buenos Aires, 1965, 2ª ed. Buenos Aires, 1967.
- MONTAÑA PLATA, Alberto. *Dimensión Teórica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Colombia*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2005. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho 36.
- MONTAÑA PLATA, Alberto. *Fundamentos del Derecho Administrativo*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2008.
- QUINTERO, Beatriz. PRIETO, Eugenio. *Teoría General del Proceso*. Santa Fe de Bogotá: Editorial Temis. 1992. Tomo I.
- SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *El Derecho de defensa en las actuaciones administrativas-situación jurisprudencial*. Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. 1998.
- SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo. Introducción a los conceptos de la Administración Pública y el Derecho Administrativo*. 3ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2007. Tomo I.
- VELEZ GARCÍA, Jorge. *Los Dos Sistemas del Derecho Administrativo*. 2ª ed. Santafé de Bogotá: Institución Universitaria Sergio Arboleda. 1996 (Serie Major-2).
- YOUNES MORENO, Diego. *Derecho del Control Fiscal*. 5ª ed. Bogotá: Editorial Ibáñez. 2006.

**Disposiciones jurídicas expedidas por el Congreso de la República de Colombia en torno a actuaciones administrativas estatales sancionadoras.**

- COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política (4 julio, 1991). Gaceta Constitucional. Bogotá. No. 116.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 42 (26 enero, 1993). Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1993, No. 40732.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 087 (29 noviembre 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1993, No. 41120.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 190 (6 junio, 1995). Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa. Diario Oficial. Bogotá D.C. 1995, No. 41878.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 734 (5 febrero, 2002). Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Diario Oficial. Bogotá D.C. 2002, No. 44.699.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1333 (21 julio, 2009). Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C. 2009, No. 47417.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 (18 enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Bogotá D.C. 2011, No. 47.956.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1474 (12 julio, 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Diario Oficial. Bogotá D.C. 2011, No. 48.128.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1476 (19 julio, 2011). Por la cual se expide el régimen de responsabilidad administrativa por pérdida o daño de bienes de propiedad o al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, sus entidades adscritas o vinculadas o la Fuerza Pública. Diario Oficial. Bogotá D.C. 2011, No. 48.135.

### **Jurisprudencia de la Corte Constitucional**

COLOMBIA CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-572 (26 octubre, 1992). M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein. Expediente No. T-2975.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-620 (13 noviembre, 1996). M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell. Expediente T-84714.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-540 (23 octubre, 1997). M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara. Expediente D-1667.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 (6 mayo, 1998). M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero. Expediente D-1859.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-539 (6 julio, 2011). M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente D-8351.

### **Jurisprudencia del Consejo de Estado**

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Subsección B. Acción de Tutela. (29 octubre, 2008). Consejera Ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez (E). Expediente No. 05001-23-31-000-2008-00651-01.