

DOCUMENTOS DE
TRABAJO AREANDINA
ISSN: 2665-4644

Facultad de Ciencias Jurídicas
Sociales y Humanísticas
Seccional Pereira



EL DEBIDO PROCESO EN LA VÍA ADMINISTRATIVA EN URUGUAY, CHILE Y COLOMBIA: ANÁLISIS COMPARATIVO

DANIELA DURÁN BETANCURTH
PAOLA ANDREA RAMÍREZ
MAYERLING FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
ANGÉLICA MILENA SILVA
CAROLINA TORO RINCÓN

Las series de documentos de trabajo de la Fundación Universitaria del Área Andina se crearon para divulgar procesos académicos e investigativos en curso, pero que no implican un resultado final. Se plantean como una línea rápida de publicación que permite reportar avances de conocimiento generados por la comunidad de la institución.



EL DEBIDO PROCESO EN LA VÍA ADMINISTRATIVA EN URUGUAY, CHILE Y COLOMBIA: ANÁLISIS COMPARATIVO

Daniela Durán Betancurth
Paola Andrea Ramírez
Mayerling Fernández Hernández
Angélica Milena Silva
Carolina Toro Rincón

Facultad de Ciencias Jurídicas Sociales
y Humanísticas
Fundación Universitaria del Área Andina en
Educación Superior.

Correos electrónicos:

dduran10@estudiantes.areandina.edu.co
pramirez11@estudiantes.areandina.edu.co
mfernandez27@estudiantes.areandina.edu.co
asilva17@estudiantes.areandina.edu.co
ctoro12@estudiantes.areandina.edu.co

Cómo citar este documento:

Durán Betancurth, D., Ramírez, P. A., Fernández Hernández, M., Silva, A. M. y Toro Rincón, C. (2018). El debido proceso en la vía administrativa en Uruguay, Chile y Colombia: análisis comparativo. *Documentos de Trabajo Areandina* (1). Fundación Universitaria del Área Andina. <https://doi.org/10.33132/26654644.1276>

Resumen

El presente artículo contiene un análisis comparativo sobre el derecho al debido proceso en la vía administrativa entre Colombia, Chile y Uruguay. Pensar de manera comparada un proceso complejo como el “debido proceso”, en la vía administrativa, implica pensar que este derecho es un mecanismo que nació para otorgar seguridad jurídica al administrado y, que dicho derecho, surgió como parte de una movilización social y política que se consolidó con la idea del Estado Social de Derecho. Por tanto, se realiza una descripción del debido proceso en la vía administrativa a través de la leyes, jurisprudencia, doctrina y concepciones constitucionales de cada país, a fin de entender cómo se desarrolla el debido proceso en cada país, poder establecer semejanzas y diferencias y, con ello, aportar a la discusión académica sobre esta garantía para el ciudadano.

Palabras clave:

Análisis comparativo del derecho, debido proceso Colombia, debido proceso Chile, debido proceso latinoamericano, debido proceso Uruguay.

Introducción

Realizar un análisis comparativo sobre un ejercicio de derecho implica no solo verificar las fuentes, sino intuir su aplicabilidad en cada país seleccionado. Por ello, este trabajo inició con la elección del debido proceso en la vía administrativa como tema objetivo, con el fin de verificar aquellas semejanzas y diferencias que podrían encontrarse en países como Chile, Uruguay y, por supuesto, Colombia. Estos tres países comparten en muchos ámbitos la historia del origen de sus normas y la concepción misma

de sus derechos. Latinoamérica ha sido testigo de la evolución y consolidación de la democracia, pero esta no ha sido ajena a las condiciones sociales y psicológicas que se heredaron de las dictaduras, de las guerras y de la violencia misma.

De allí que el lector, encontrará que, en Uruguay, por ejemplo, la consolidación del derecho al debido proceso ha sido más lenta. Seguramente esto deviene de una noción más represiva del Estado y de las largas luchas por superar los vestigios de la dictadura y las fricciones que esto genera.

Para el desarrollo del trabajo se revisó la Constitución de cada uno de los países, anteriormente señalados, se rastreó el desarrollo del debido proceso en la en la normatividad, así como los pronunciamientos de las altas cortes y se leyeron doctrinantes de cada país que hubieran reflexionado o realizado aportes importantes al respecto.

Se hizo uso de la metodología del derecho comparado y se sistematizó, mediante un cuadro comparativo, la información encontrada en Colombia, Chile y Uruguay, a fin de tener una perspectiva sobre las semejanzas y diferencias.

De esta reflexión, se consiguió realizar una descripción y análisis comparativo de lo que ha sido el derecho al debido proceso en la vía administrativa en tres países latinoamericanos, y se propició una discusión respecto a la construcción académica de estudios cada vez más conscientes de la historia, la comparación y las miradas amplias sobre una misma figura jurídica.

Planteamiento del problema

Una de las dificultades más dominantes en los ámbitos académicos es poder desplegar una mirada amplia sobre un tema específico. Una de las razones de dicha problemática tiene que ver con que, a los estudiantes, les es indiferente entender que el origen de las normas no es solo el proceso legislativo de cada país, sino que las razones de fondo para expedir, decretar, legislar sobre un



tema o asunto, tiene a su vez que ver con fenómenos sociales, políticos e históricos que han definido el transcurrir jurídico de un país en un determinado momento.

Así, las constituciones políticas, la noción de Estado social de derecho, el concepto mismo de derecho y las prerrogativas en materia de derechos humanos tienen que ser analizados desde una perspectiva histórica y comparativa a fin de superar esa mirada selectiva que se tiene de las normas y de la función de las mismas.

Uno de los campos en los que más se ha avanzado, sin que esto implique que se tienen sistemas jurídicos maduros en Latinoamérica, es en el desarrollo de nociones cada vez más conscientes de los derechos de los ciudadanos y de la relación cada vez más participativa de estos hacia la administración.

Por ello es importante, para superar esta mirada obtusa y egoísta que se tiene de los ordenamientos jurídicos de cada país, dar una mirada comparativa sobre uno de los derechos más importantes de los sistemas políticos democráticos de Chile, Uruguay y Colombia: el debido proceso en la vía administrativa.

Lo anterior, con el fin de entender, desde el derecho comparado, cuáles son las diferencias y semejanzas en la concepción del debido proceso como un derecho constitucional y cómo este ha sido concebido desde sus constituciones políticas y aplicado en la vía administrativa. Esto permitirá reflexionar de manera amplia, pero más profunda, si lo que actualmente se aplica en Colombia es el ideal jurídico para los ciudadanos administrados.

Recordemos que, para el sistema jurídico colombiano, uno de los mecanismos en materia de protección de derechos más importantes es el debido proceso. Este se aplica de manera diferente en el ámbito judicial y en el ámbito administrativo; sin embargo, su tutela está orientada a garantizar la seguridad jurídica de las personas.

Cuando revisamos las fuentes históricas, se encuentra que el derecho latinoamericano se ha alimentado de fuentes europeas como el derecho romano, de fuentes francesas que dieron origen al derecho administrativo y, posteriormente, se ha visto permeado por condiciones provenientes de España, Alemania y Norteamérica, dando vida a un sistema que tiene diferentes influencias y que ha sufrido cambios sustanciales propios de un continente que debió ajustar su ordenamiento a condiciones sociales en que se debatían y se debaten diversos conflictos. Dice José Ramón Cossio (2000) que la ciencia jurídica latinoamericana del siglo xx siguió siendo permeada y moldeada por referentes históricos de otros países, que por supuesto llevaban gran ventaja en el desarrollo de su propio ordenamiento normativo. “Por este motivo, las constituciones latinoamericanas sufrieron cambios importantes que, en un primer momento, les llevaron a adicionar sus antecedentes norteamericanos y franceses, otros provenientes de las constituciones mexicanas de 1917, alemana de 1919 y española 1931” (Cossio, 2000, p. 25).

el origen del derecho al debido proceso, en abstracto responde a un momento o momentos históricos y sociales que consolidaron la idea de un Estado Social de Derecho.

De allí que, pensar históricamente un proceso complejo como el “debido proceso” en la vía administrativa implica pensarlo también como un mecanismo que nació para otorgar seguridad jurídica al administrado y, que dicha discusión surgió como parte de una movilización social y política que se consolidó con la idea del Estado Social de Derecho. Un Estado que hizo partícipe a sus ciudadanos de la construcción y regulación del mismo.

Por tanto, el origen del derecho al debido proceso, en abstracto responde a un momento o momentos históricos y sociales que consolidaron la idea de un Estado Social de Derecho que debía, entre todos sus fines y principios, conceder una especial protección procesal al ciudadano a fin de ofrecerle unas garantías jurídicas mínimas y, tam-

bién, imponerle a la administración el cumplimiento de unas condiciones para el ejercicio de sus funciones.

Pregunta problema

¿Cuáles son aquellas semejanzas y diferencias del derecho al debido proceso para los ciudadanos, en la vía administrativa, en países como Uruguay, Chile y Colombia y cómo esto aporta en la discusión académica sobre el derecho administrativo?

Objetivo general

Determinar las semejanzas y diferencias del derecho al debido proceso para los ciudadanos, en la vía administrativa, en Uruguay, Chile y Colombia.

Objetivos específicos

- » Identificar los fundamentos constitucionales y legales vigentes existentes sobre el debido proceso en Chile, Uruguay y Colombia.
- » Establecer aquellas semejanzas y diferencias a través de una matriz comparativa de las nociones elaboradas sobre el debido proceso en la vía administrativa en Chile, Uruguay y Colombia.
- » Analizar los hallazgos jurídicos a fin de entender el derecho al debido proceso en la vía administrativa en los tres países.



Justificación

Cuando se revisa la historia del nacimiento del derecho administrativo y con ella se reflexiona sobre el quehacer de la administración pública, se reconoce que, por su carácter privilegiado, la administración siempre ha gozado de prerrogativas que, en muchos casos, devienen en condiciones de ventaja sobre los particulares.

De allí que, asegurar la presencia de unas series procedimentales constituidas, en los que se ha de respetar un marco normativo mínimo, sea una necesidad ineludible para garantizar que los ciudadanos o particulares tengan unas reglas claras de comunicación con quien los administra, y para que estas reglas procedimentales garanticen que dichas actuaciones respondan de manera objetiva a fines del estado y no ha condiciones de abuso o desconocimiento.

En palabras del autor Martín Agudelo Ramírez (2005), “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” (p. 90). Este busca que las personas tengan una tutela clara de sus derechos y es aplicable a todos los procesos jurisdiccionales.

Dicho lo anterior, se hace importante reflexionar sobre el debido proceso como garantía procesal y su devenir jurisprudencial en Uruguay, Chile y Colombia para establecer como se ha concebido en diferentes contextos y determinar de qué manera este se ha constituido como un derecho. Asimismo, revisar la normatividad, jurisprudencia y doctrina nos permitirá, como estudiantes, tener una mirada amplia sobre las nociones del derecho administrativo y su conformación en Latinoamérica.

La investigación en el campo universitario debe proponer espacios participativos y formular propuestas que

“El debido proceso es un derecho fundamental complejo de carácter instrumental, continente de numerosas garantías de las personas [...]”

nutran el debate sobre las garantías procesales, especialmente, sobre la garantía del debido proceso y con ello, como dice Olano García (2016), evaluar cuáles han sido las razones que justifican que la administración pública conozca de un poder tan especial que la distingue y diferencia de todos los demás poderes públicos y de los particulares.

De esta reflexión, el estudiante podrá no sólo hacer una descripción y análisis comparativo de lo que ha sido el derecho al debido proceso en la vía administrativa en tres países latinoamericanos, sino que estará en capacidad de aportar a la construcción académica de estudios cada vez más conscientes de la importancia de la historia, la comparación y las miradas amplias sobre una misma figura jurídica.

Marco metodológico

Para el desarrollo de este trabajo se aplicó el derecho comparado. Este consiste en “asumir un punto de vista que impone una ampliación de la dimensión espacio-temporal y evidencia así una multiplicidad de aspectos problemáticos que, de otra manera, serían escasamente visibles, ocultados por la dimensión provinciana de la investigación” (Somma, 2015, p. 150).

La finalidad de usar el método comparativo o ciencia del derecho comparada radica en la necesidad de organizar sistemáticamente el conocimiento en el ámbito de estudio que le compete (Pegoraro y Figueroa, 2016). Esto significa organizar, de tal forma, lo encontrado sobre el debido proceso en Colombia, Uruguay y Chile, que el investigador y el lector sean capaces de identificar a ciencia cierta qué semejanzas y diferencias son palpables y cómo



Lo que involucra revisar la jurisprudencia, normatividad y doctrina que versa sobre el tema recogiendo dos sentencias recientes de cada país, dos textos normativos y dos teóricos,

estas pueden dar una idea general de lo que es el debido proceso en la vía administrativa en estos tres países.

Lo anterior implica, además, que el método usado para este análisis es una estrategia de investigación que consiste en organizar unos datos sobre el debido proceso en la vía administrativa, en un lugar y tiempo determinado, a fin de compararlo con el mismo tema en otro espacio, lugar y tiempo determinado, y llevar estos datos organizados sistemáticamente a una mirada general del investigador. Lo que involucra revisar la jurisprudencia, normatividad y doctrina que versa sobre el tema recogiendo dos sentencias recientes de cada país, dos textos normativos y dos teóricos, con el fin de construir una noción comparativa de los datos.

El método constituyó de tres momentos importantes: 1) revisión de los fundamentos jurisprudenciales, normativos y de la doctrina; 2) construcción de la matriz comparativa, usando lo encontrado en el momento uno; y 3) análisis de los datos recogidos de la matriz a fin examinar y reflexionar sobre la manifestación jurídica de cada país, coincidencias, escisiones y condiciones excluyentes. Esto permitió no solo una toma de postura frente al derecho al debido proceso en la vía administrativa, sino que dio una idea de lo que debería ser dicho derecho como ideal jurídico y político.

La revisión de los fundamentos jurisprudenciales definió una primera ruta inicial que consistió en revisar la Constitución Política de cada país y cómo, el órgano de cierre encargado de su salvaguarda, ha desarrollado a través de jurisprudencia el debido proceso en la vía administrativa.

Marco teórico

Para el caso de Colombia la Constitución Política ha contemplado el “debido proceso” en el artículo 29 así:

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso. (1991, art. 29)

La Constitución Política de Colombia, en el artículo 6, establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la constitución y las leyes y además por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior guardando concordancia con otra norma superior que establece que los servidores solo podrán ejecutar las funciones que se determine por la constitución y la Ley (art. 121). Igualmente, estos preceptos constitucionales se encuentran reglamentados por el numeral 1º, del artículo 3º, de la Ley 1437 de 2011, en donde se establece que, el debido proceso es un principio fundamental de la función administrativa (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Este principio, a su vez, ha tenido un desarrollo jurisprudencial a través de la Corte Constitucional quien, para el tema de estudio, ha discurrido a través de las sentencias C-980 de 2010, C-034 de 2014 y T-051 de 2016. En estas sentencias, la Corte Constitucional ha definido conceptualmente que se entiende por el debido proceso en la vía admi-

nistrativa y, además, ha podido resolver casos específicos en sentencia de tutela en los que se pueden encontrar aspectos propios como la notificación, regulación y aplicación del mismo.

Dichas sentencias se vuelven importantes porque ubican la discusión sobre un plano deontológico que fundamenta la aplicación de la reglamentación.

Para la Corte Constitucional colombiana el debido proceso en la vía administrativa se entiende como:

(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal". Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados". (Corte Constitucional de Colombia, 2010)

En cuanto a las garantías que devienen de la aplicación de dicho derecho procesal estas son:

(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso. (Corte Constitucional de Colombia, 2010)

Asimismo, la Corte Constitucional colombiana ha manifestado que el debido proceso comprende:

a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo. b) El

derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley. c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso. d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables. e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo. f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas. (Corte Constitucional de Colombia, 2016)

Por otra parte, la Corte Constitucional colombiana lleva el concepto a un nivel más amplio y complejo al enfatizar en que este derecho está íntimamente relacionado con lo que se conoce como Estado Social de Derecho, con la limitación del poder y el ejercicio ciudadano de participación.

El debido proceso es un derecho fundamental. Posee una estructura compleja, en tanto se compone por un plexo de garantías que deben ser observadas en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que operan como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público. Por ese motivo, el debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad. (Corte Constitucional de Colombia, 2014)

Como se puede observar en la descripción anterior parece que, el debido proceso en la vía administrativa cuenta con una amplia funda-

mentación constitucional y buen desarrollo normativo. Todo desde la ley podría funcionar si no fuera porque en la aplicación aparecen conflictos propios del sistema jurídico y del acaecer social de un país. Por ello es importante, para este estudio, poder revisar aquella fundamentación doctrinal y reflexión teórica que han hecho algunos expertos sobre el tema y con ello poder participar de su sana crítica.

Para Bernardo Carvajal Sánchez (2010), por ejemplo, el debido proceso contiene una diversidad de procedimientos que atienden cada función de la administración pública. Esta diversificación de funciones y de trámites puede, en palabras del autor hacer, “estallar el debido proceso en múltiples fragmentos”:

Sin que sea necesario exponer exhaustivamente el catálogo de procedimientos especiales yuxtapuestos al procedimiento genérico del Código Contencioso Administrativo, pareciera que, a cada función, por no decir, a cada entidad, autoridad y órgano de la administración pública colombiana correspondería un tipo de procedimiento administrativo. Intuitivamente podría pensarse que, entre más procedimientos, habría un mayor riesgo de hacer “estallar” el debido proceso en múltiples fragmentos. (2010, p. 10)

Al respecto, Agudelo Ramírez dice que:

Los diversos procesos jurisdiccionales y procedimientos afines, dirigidos a proteger o asegurar efectividad de los derechos sustantivos, deben ser espacios claros para el ejercicio de una racionalidad deliberativa, y no meramente instrumental, en aras de conciliar derecho y justicia. (2004, p. 100)

El riesgo es pensar que el procedimiento pueda estar por encima de la salvaguarda del derecho, lo que pone de manifiesto una reflexión sobre el derecho material y el derecho sustancial, que puede ser discusión de otro estudio.

Para el caso de Chile, se encontró que el debido proceso es concebido por la Constitución Política como: “Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos” (1980, art. 19, No. 3, inciso 5).

De allí se desprende una descripción general de debido proceso para Chile, en el que se revisaron las normas más importantes, lo que además permitió de entrada entender que las nociones no están expresamente consagradas como compendio, sino que merecen un entendimiento holístico a través de diferentes normas emanadas.

Es por ello que, se revisaron las leyes: No. 18575, sobre bases generales de la administración del Estado (Ministerio del Interior de Chile, 2001); la ley No. 18834, estatuto administrativo (Ministerio de Hacienda de Chile, 2004); ley No. 19880, establece las bases de los procedimientos administrativos y la jurisprudencia emanada (Ministerio Secretaria General de la Presidencia, 2008). También se tuvo en cuenta un texto muy descriptivo sobre el derecho administrativo en Chile, escrito por José Esteban Albornoz Gabilán (2011), quien hace un recorrido histórico, normativo y doctrinal que permite entender mejor como el debido proceso se ha ido estructurando en su país.

De lo anterior, se puede rescatar las siguientes premisas. Para el Estado Chileno el concepto de debido proceso está íntimamente ligado a las visiones que se tenga del proceso en un Estado democrático y la importancia que este Estado le dé a la garantía de la protección del ciudadano frente a quien lo administra. “En este sentido y jurídicamente hablando, el proceso debe entenderse como el instrumento a través del cual el Estado dota a sus ciudadanos para que estos resuelvan sus conflictos de relevancia jurídica” (Albornoz Gabilán, 2011, p. 18).

Por lo que las garantías del debido proceso en la normatividad chilena protegen una comunicación oportuna de su condición de inculpado, a que se le proporcione toda la información debida, derecho a ser oído en sus declaraciones y obligaciones, que se le dé conocimiento personal de los cargos, a acceder sin restricciones al proceso, ofrecer y producir pruebas, tener representación, impugnar ante órganos de jerarquía superior el acto administrativo que lo afecta.

Dicho derecho está asegurado por la Constitución Política de la República, que toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado, y es así como la misma Carta Fundamental, en el inciso sexto del numeral 3° de su artículo 19

confiere al legislador la misión de establecer siempre las garantías de un procedimiento racional y justo. En cuanto a los aspectos que comprende el derecho del debido proceso, no hay discrepancias en que, a lo menos lo conforman, el derecho de ser oído, de presentar pruebas para demostrar las pretensiones de las partes, el que la decisión sea razonada y la posibilidad de recurrir en su contra siempre que se estime agravante. (Corte Suprema de Chile, 2012a)

En la jurisprudencia chilena, por ejemplo, aparecen reflexiones donde se identifica que existen procedimientos claros y bases administrativas que regulan la relación Estado vs administrados, y la relación funcionarios vs Estado. Ambas relaciones tienen reglas claras de comunicación y producen efectos jurídicos.

La legislación chilena distingue entre las fases administrativas y jurisdiccionales de los procedimientos contencioso administrativos. Por su parte, en relación con la primera etapa, la Ley 19.880 “establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la Administración del Estado” (art. 1°). Regula igualmente en su Capítulo I lo relativo a las disposiciones generales, debiendo, en lo pertinente, atender a lo dispuesto en el artículo 8° que se reconoce el principio conclusivo, conforme al cual todo procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad. (Corte Suprema de Chile, 2012b)

Según Albornoz Gabilán (2011), la jurisprudencia ha sostenido que

[...] la igualdad ante la ley significa que toda persona que habite en el territorio nacional está sujeta, en identidad de condiciones, a unas mismas normas jurídicas, para disfrutar de unos mismos derechos y acatar idénticas obligaciones, pero la consagración de esta igualdad jurídica y legal. (pp. 17-18)

Por último, para el caso de Uruguay, se encontró que también es una garantía constitucional; sin embargo, ella está explícitamente ligada al funcionario que trabaja bajo la tutela del Estado, haciendo referencia a la jurisdicción.

A los Magistrados y a todo el personal de empleados pertenecientes a los despachos y oficinas internas de la Suprema Corte, Tribunales y Juzgados,

les está prohibido, bajo pena de inmediata destitución, dirigir, defender o tramitar asuntos judiciales, o intervenir, fuera de su obligación funcional, de cualquier modo, en ellos, aunque sean de jurisdicción voluntaria. La transgresión será declarada de oficio en cuanto se manifieste. Cesa la prohibición, únicamente cuando se trate de asuntos personales del funcionario o de su cónyuge, hijos y ascendientes. En lo que se refiere al personal de los despachos y oficinas se estará, además, a las excepciones que la ley establezca. (Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967, art. 252)

Por tanto, el debido proceso está consagrado en la Constitución, no como un solo concepto, sino como un compendio de acciones de protección al ciudadano al que se le entiende igual ante la ley. Así se pueden leer los artículos 8, 10, 11 a 13, 15, 23, 26, 28, 72, 332.

Por otra parte, se puede deducir de la revisión normativa que la ley 15982 o Código General del Proceso, actualizado en el 2014, es quien tiene a su bien la reglas que rigen el derecho procesal. Así lo estipula el artículo 11, numeral 11.1 de la ley mencionada, sobre derecho al proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva:

Cualquier persona tiene derecho a acudir ante los tribunales, a plantear un problema jurídico concreto u oponerse a la solución reclamada y a ejercer todos los actos procesales concernientes a la defensa de una u otra posición procesal y el Tribunal requerido tiene el deber de proveer sobre sus peticiones. (Congreso de la República Oriental del Uruguay, 1988)

Ley 19121, sobre el Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central, actualizado en 2013, estipula todas las actuaciones de los funcionarios frente al Estado y, además incluye, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, así como el régimen disciplinario y la definición de recursos a los que puede acceder el funcionario (Congreso de la República Oriental de Uruguay, 2013).

Por último, el decreto ley 19549/72 Ley nacional de procedimientos administrativos cuyo objeto la define como “las normas del procedimiento que se aplicarán ante la administración pública nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad” y cuyas garantías versan en los siguientes principios:

Debido proceso adjetivo: derecho de los interesados al debido proceso adjetivo, que comprende la posibilidad; Derecho a ser oído: de exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieran a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente. Cuando una norma expresa permita que la representación en sede administrativa se ejerza por quienes no sean profesionales del derecho, el patrocinio letrado será obligatorio en los casos en que planteen o debatan cuestiones jurídicas. Derecho a ofrecer y producir pruebas: de ofrecer prueba y que ella se produzca, si fuere pertinente, dentro del plazo que la administración fije en cada caso, atendiendo a la complejidad del asunto y a la índole de la que deba producirse, debiendo la administración requerir y producir los informes y dictámenes necesarios para el esclarecimiento de los hechos y de la verdad jurídica objetiva; todo con el contralor de los interesados y sus profesionales quienes podrán presentar alegatos y descargos una vez concluido el período probatorio. Derecho a una decisión fundada: que el acto decisorio haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas, en tanto fueren conducentes a la solución del caso. (Congreso de la República Oriental del Uruguay, 1972)

TABLA 1.
COMPARATIVO ENTRE COLOMBIA, CHILE Y URUGUAY.

País	Colombia	Chile	Uruguay
Derecho constitucional	Constitución de 1991, art. 29, art. 6.	Constitución de 1980, art. 19, No. 3, inciso 5.	Constitución de 1967, art. 252.
Normatividad que desarrolla el derecho	Numeral 1° del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011.	Ley 18575. Bases generales de la administración del Estado. Ley 18834. Estatuto administrativo. Ley 19880. Bases de los procedimientos administrativos.	Ley 15982. Código General del Proceso, artículo 11, numeral 11.1. Ley 19121. Estatuto del funcionario público de la administración central. Ley 19549. Ley Nacional de procedimientos administrativos.

(Continúa)

País	Colombia	Chile	Uruguay
Jurisprudencia	Corte Constitucional: Sentencias C-980 de 2010. Sentencia T-051 de 2016. Sentencia C-034 de 2014.	Corte Suprema de Chile: Rol N° 6.940-2012. Rol N° 6747-2012.	No se encuentra desarrollado como derecho autónomo sino como conexo a otros derechos.
Doctrina	Martín Agudelo Ramírez (2004). Bernardo Carvajal Sánchez (2010).	José Esteban Albornoz (2011).	No se encontraron referencias o documentos de doctrinantes que desarrollaran el debido proceso.

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el cuadro comparativo, el debido proceso es un derecho que en los tres países tiene una naturaleza constitucional. Para Chile, Uruguay y Colombia, el ciudadano tiene una herramienta de defensa que salvaguarda la Constitución.

Sin embargo, la Constitución de Uruguay no hace una referencia explícita del debido proceso como derecho autónomo que da garantías al ciudadano, sino que lo revela como un conjunto de derechos en el que está el derecho a ser oído o el derecho a la protección legal y que se referencia en sus artículos 8, 10, 11 a 13, 15, 23, 26, 28, 72, 332.

Lo anterior permite develar que, para Chile y Colombia el debido proceso en la vía administrativa tiene una concepción constitucional que luego se desarrollará en sus leyes o decretos ley; mientras que, para Uruguay, el debido proceso hace más referencia a unas formas comunes al proceso o legislación procesal, sin hacer distinción entre las diferentes ramas o ámbitos del derecho.

El Estado tiene el deber de responder oportunamente ante todas las peticiones de sus administrados

Si se revisa la manera en que el derecho al debido proceso en la vía administrativa cobra su desarrollo normativo, se permite corroborar que tanto en Colombia, Chile y Uruguay hay leyes que regulan los procedimientos administrativos y de lo Contencioso Administrativo, y que, en Chile y Uruguay, más que en Colombia, hay una fuerte tendencia a regular más lo que se refiere a los funcionarios como empleados del Estado.

En Colombia hay una conciencia clara de que la relación entre Estado y administrado no solo se circunscribe a quienes trabajan para la administración, sino que es correlativa a todos los ciudadanos.

Asimismo, que el Estado tiene el deber de responder oportunamente ante todas las peticiones de sus administrados y que el servicio está orientado a cumplir con los fines del Estado.

Para los tres países motivo de comparación, el debido proceso en la vía administrativa tiene una estrecha relación con el derecho a ser oído y el derecho a la defensa, lo que se expresa claramente en la normatividad y que además guarda relación con sus Códigos Generales del Proceso. Lo anterior implica que, dichos países, tienen una fuerte tendencia a pensar el debido proceso como un derecho vinculado a procesos en los que el ciudadano tiene un vínculo procesal y este requiere de unas garantías mínimas para ejercer la defensa.

Al revisar la jurisprudencia, se encontró que Colombia es el país que mejor tiene dispuesto al público las sentencias emanadas por sus altas Cortes y que, además, compila mayor número de sentencias en donde la Corte Constitucional ha desplegado sus consideraciones sobre el debido proceso en la vía administrativa.

La Corte Suprema de Chile, en su jurisprudencia, ahonda más en la resolución del problema jurídico en particular, que en retomar discusiones teóricas sobre lo

que es el debido proceso en la vía administrativa o lo que debería ser. La Corte Suprema de Justicia de Chile, trata de citar sus normatividades y darle una interpretación positiva.

Para el caso de Uruguay, la jurisprudencia respecto al tema fue más difícil de encontrar. Esta se encuentra organizada por temas; sin embargo, a la hora de indagar por el debido proceso en la vía administrativa, se evidenció que la Corte Suprema, no ha ahondado en el tema de manera conceptual, sino que, ha dedicado sus fallos a la aplicación taxativa de las normas.

Igualmente, los doctrinantes colombianos y chilenos son más propensos a reflexionar sobre casos o supuestos jurídicos y cómo estos se desarrollan en sus correspondientes legislaciones. De allí que, se pueda encontrar que para ambos países el debido proceso es un derecho fundamental que ha cobrado importancia en la medida en que es la debida comunicación del Estado con sus administrados.

Uruguay en cambio, no cuenta con doctrinantes o académicos que se hayan ocupado de la cuestión.

Conclusiones

Se evidencia un amplio desarrollo jurisprudencial en materia de derechos en Colombia. Se resalta la organización y sistematización de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, lo que permite realizar un mejor rastreo conceptual del debido proceso en la vía administrativa.

Cuando se comparan los pronunciamientos de las Cortes en los tres países, quedan las siguientes dudas: ¿la Corte Constitucional en Colombia amplía sus pronunciamientos e intenta decir, argumentar y hacer hermenéutica de las leyes para dar mayor claridad, lo que puede



pensarse como una extralimitación, por qué en muchos casos cambia el sentido de las mismas?

¿Es posible que, en Chile y Uruguay y sus respectivas Corte Supremas, les falta una mayor profundidad en sus pronunciamientos para dar sentido a los fallos y en sí a encontrar el sentido de la ley para que esta guarde relación con el espíritu de la constitución? ¿O en cambio desarrollan una interpretación positiva a fin de dar mayor poder a la ley?

Dichas dudas no son susceptibles de resolver en un trabajo comparativo como este, pero da pie para que en futuras oportunidades se pueda ampliar la discusión y definir, a través de un derecho, ya sea el debido proceso u otro, cómo se abordan estos temas desde el ámbito constitucional y cómo se piensan desde cada país.

Vale la pena también, después de una revisión comparativa, ahondar en las razones por las cuales Uruguay es el país con menos desarrollo jurisprudencial y doctrinal respecto al derecho al debido proceso en la vía administrativa. Para tal, es preciso pensar los países desde su historia y con ello desde los conflictos sociales, esto permitirá pensar que estos tienen una fuerte vinculación, sino la más importante en el desarrollo legislativo. Uruguay tuvo un lento retorno a la democracia a partir de 1980. Lo que puede dar luces sobre su lento desarrollo legislativo en materia de derechos y en cómo se concibe la relación Estado-Ciudadanía.

Todos los países democráticos consideran de vital importancia garantizar a los ciudadanos un proceso justo y con recursos procesales que les permita la controversia, la defensa y la oportunidad de ser escuchado.

Asimismo, esto demuestra que el Estado ha empezado a pensarse como una construcción social que requiere de sus administrados para cumplir de manera efectiva sus fines y objetivos, y para ello debe crear procedimientos que le permitan una comunicación con los ciudadanos. Ya sea porque estos le requieren o porque el Estado debe trazarse unos límites.

Referencias

- Agudelo Ramírez, M. (2005). El debido proceso. *Opinión Jurídica*, 4(7), 89-105. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1307>
- Albornoz Gabilán, J. E. (2011). *El debido proceso administrativo y su reconocimiento en los procedimientos disciplinarios de los órganos de la administración del Estado regidos por la Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo* [tesis de maestría, Universidad de Chile]. Repositorio Institucional. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/111833>
- Carvajal Sánchez, B. (2010). Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (4), 7-21. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2765>
- Congreso de la República de Colombia. (2011, 18 de enero). *Ley 1437. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial 47956. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html
- Congreso de la República Oriental de Uruguay. (1972). *Ley 19549. Ley de procedimiento administrativo*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22363/norma.htm>
- Congreso de la República Oriental del Uruguay. (1988, 18 de octubre). *Ley 15982. Código General del Proceso*. https://web.oas.org/mla/en/Countries_Intro/sp_ury-int-text-cgeneralp.pdf
- Congreso de la República Oriental de Uruguay. (2013, 20 de agosto). *Ley N° 19121 Regulación del estatuto del funcionario público de la administración central*. Diario Oficial 28787. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19121-2013>
- Constitución Política de Colombia (1991). Gaceta Constitucional No. 116. <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

- Constitución Política de la República Chilena. (1980). Decreto Supremo No. 100.
https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. (2004[1967]). *Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitarias el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.*
https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_uruguay_3001.pdf
- Corte Constitucional de Colombia. (2010, 1 de diciembre). Sentencia C-980/10 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-980-10.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2014, 29 de enero). Sentencia C-034 (Juan José Gómez Ureña M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-034-14.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2016, 10 de febrero). Sentencia T-051. (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo M.P.).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-051-16.htm>
- Corte Suprema de Chile. (2012a). Rol N° 6.940-2012 Pronunciado por la Cuarta Sala de la Corte Suprema Integrada.
- Corte Suprema de Chile. (2012b, 24 de enero). Rol N° 6747-2012. Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema Santiago.
- Ministerio de Hacienda de Chile. (2004, 16 de junio). *Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18834, sobre el Estatuto Administrativo.* <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=236392>
- Ministerio del Interior de Chile. (2001, 17 de noviembre). Ley No. 18575. Ley orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29967>
- Ministerio Secretaria General de la Presidencia. (2008, 20 de agosto). *Ley 19880. Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.*
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9075.pdf>
- Olano García H. A. (2016). *Manual erudito de derecho administrativo.* Universidad de La Sabana. <https://bit.ly/3ozod1u>

- Pegoraro, L. y Figueroa Mejía, G. A. (2016). Las citas doctrinales en las sentencias de los tribunales constitucionales. Especial análisis de aquellas incorporadas en los pronunciamientos de acción de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia mexicana. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (147), 137-171.
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/10642/12810>
- Somma, A. (2015). *Introducción al derecho comparado*. Trad. Esteban Conde Naranjo. Universidad Carlos III de Madrid.
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34961.pdf>

