

Las excepciones al Principio de Congruencia en el procedimiento administrativo general
regulado en la Ley 1437 de 2011

Gustavo José Llerena Rodas

Trabajo de grado presentado como requisito para optar por el título de Magíster en Derecho
Administrativo

Director:

Juan Camilo Morales Trujillo



Pontificia Universidad Javeriana
Facultad de Ciencias Jurídicas
Departamento de Derecho Público
Bogotá, D. C.

2023

Contenido

Introducción	7
Capítulo 1. Constitucionalismo garante de derechos fundamentales	10
1.1 Filosofía jurídica de Colombia como Estado social de derecho	10
1.2 Principio de legalidad y juridicidad	15
1.2.1 Antecedentes	15
1.2.2 La legalidad y la juridicidad como principio y garantía	16
1.3 Garantías del debido proceso	20
1.4 Fundamento normativo del principio de congruencia en el ordenamiento jurídico colombiano	30
Capítulo 2. Procedimiento administrativo común y general y su relación con el principio de congruencia...	37
2.1 Principios generales del procedimiento administrativo en relación con las excepciones al principio de congruencia	37
2.2 Esquema general del procedimiento administrativo	41
2.3 Fin esencial del procedimiento administrativo general	43
2.4 Análisis de las excepciones al principio de congruencia en el proceso judicial.	44
2.5 Jurisprudencia de las altas Cortes colombianas en relación con el principio de congruencia	48
2.6 Conclusiones del capítulo	50

Capítulo 3. Aplicación de las excepciones ultra y extra petita en el procedimiento administrativo común y general	53
3.1 Distinciones y similitudes entre la función jurisdiccional y la función administrativa	54
3.2 Límites a las excepciones del principio de congruencia en el orden económico y público e interés general	58
3.3 Condiciones para aplicar la facultad ultra petita y extra petita del ámbito jurisdiccional en el procedimiento administrativo general	66
Conclusiones	70
Referencias	73

Lista de figuras

Figura 1 *Procedimiento Administrativo Común y General*

43

Resumen

El presente trabajo de investigación se dedica a analizar los fundamentos dogmáticos que facultan a la autoridad administrativa a decidir las actuaciones administrativas de forma *ultra y extra petita*, como excepción al principio de congruencia, mediante un acto administrativo motivado, en el ordenamiento jurídico colombiano, para lo cual se parte de analizar los principios que inspiran la filosofía jurídica del estado, así como la protección de los derechos fundamentales y las garantías del derecho al debido proceso. Para el efecto, se repasa en el procedimiento administrativo general contenido en la Ley 1437 de 2011 (en adelante CPACA), haciendo énfasis tanto en sus principios como su esquema y finalidad; teniendo presente que no existe norma expresa en el ámbito administrativo que habilite a decidir *extra y ultra petita*, lo que impone analizarla partiendo de su aplicación en el ámbito judicial y los límites constitucionales. Finalmente, se establecerán los supuestos fácticos y jurídicos para aplicar la excepción al principio de congruencia.

Palabras clave: derechos fundamentales, garantías del debido proceso, procedimiento administrativo, orden público e interés general.

Abstract

The purpose of this current paper is to analyze the dogmatic foundations that empower the administrative authority to resolve administrative acts exceptionally, applying the *ultra* and the *extra petita* figures as an exception to the principle of consistency throughout a motivated administrative act in the Colombian legal system, analyzing the legal philosophy of the State as well as the protection of fundamental rights, collective rights, and the guarantees of the fundamental right to due process. This paper analyzes the general administrative procedure contained in Law 1437 of 2011 (from now on CPACA), emphasizing principles such as legality, efficiency, time, and effectiveness, remembering that no express rule in the administrative field regulates these exceptions. In addition, the *ultra* and *extra petita* figures applied to the judicial field and the constitutional limits will be analyzed. Finally, it establishes the factual and legal assumptions to apply the exception to the principle of consistency.

Key Words: Fundamental rights, due process guarantees, administrative procedure, public order, and common goods/interest.

Introducción

La entrada en vigor de la Constitución Política de 1991 implicó un gran esfuerzo legislativo por adecuar, formal y materialmente, las leyes a la nueva realidad constitucional. La expedición del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA) da cuenta de ello desde una nueva visión que permite regular las distintas actuaciones, mejorando el funcionamiento del aparato Estatal.

Partiendo de esto, de forma preliminar, se indica que en la primera parte del CPACA se encuentran regulados, entre otros, los principios que gobiernan el procedimiento administrativo, el derecho de petición, el procedimiento administrativo general y los recursos administrativos, a lo que se suma la regulación de las formas de iniciar la actuación administrativa conforme lo prevé expresamente el artículo 4 de la aludida Codificación, según el cual las actuaciones administrativas podrán iniciarse:

1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.
2. **Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.**
3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.
4. Por las autoridades, oficiosamente.

Cuando el procedimiento administrativo común inicia a través del ejercicio del derecho de petición en interés particular, las personas pueden solicitar el reconocimiento de un derecho o que se resuelva una situación jurídica incierta, pedir la prestación de un servicio, pedir información, formular quejas, denunciar, reclamar e interponer recursos; todo esto, a través de un procedimiento reglado. Del mismo modo, la actuación oficiosa

bien podría entrañar la resolución de un aspecto que derive en la afectación positiva o negativa de un derecho o situación jurídica particular.

En cualquier caso, puede ocurrir que en el proceso se evidencie la necesidad de abordar aspectos y pronunciarse ante ellos, pese a que no constitúan, en principio, materia del trámite correspondiente y, por tanto, no fueron tenidos en cuenta *ab initio* de la actuación. Con todo, cuando se enfrentan estas circunstancias, la autoridad se encuentra con un obstáculo debido a la exigencia constitucional y legal de congruencia en las resoluciones públicas que implica el deber irrestricto de reconocer u otorgar (decidir) con base en los elementos fácticos, probatorios y jurídicos que dieron lugar a que se activará el procedimiento administrativo.

En ese escenario, ya sea que el procedimiento inicie por petición del interesado o de oficio, si a lo largo de su desarrollo la autoridad advierte que la decisión debe desbordar lo pedido por los interesados o lo debatido, se vería impedida para hacerlo en virtud del principio de congruencia, dado que no existe una norma jurídica que establezca excepciones para que la administración adopte una decisión *ultra y/o extra petita* en el procedimiento administrativo común y general.

Para abordar la problemática descrita, el presente trabajo se desarrolla bajo una metodología cualitativa de diseño de compilación, análisis revisión bibliográfica y documental, para lo cual se divide en 3 capítulos.

En los tres capítulos se aplicará el método dogmático, a través del análisis de las instituciones jurídicas como el debido proceso, principio de legalidad, principio de juridicidad, el principio de congruencia, procedimiento administrativo general, límites de

interés general, orden público, doctrina y jurisprudencia para identificar sus fundamentos, conceptos, definiciones, desarrollos normativos y jurisprudenciales. En el primer capítulo se analiza la filosofía jurídica del Estado colombiano y los derechos fundamentales, las definiciones, y su relevancia constitucional. En el segundo capítulo se analizan los principios, fines y el procedimiento administrativo común y general contenido en la Ley 1437 de 2011. Y necesariamente se analizará la facultad ultra y extra petita de la actividad judicial desarrollada en la doctrina, la jurisprudencia y las leyes adjetivas. En este capítulo se identifican las razones que habilitan la aplicación de la facultad ultra y extra petita en el ámbito judicial.

En el tercer capítulo se analiza la ley conjuntamente con la doctrina y jurisprudencia para determinar las diferencias y similitudes de la función jurisdiccional y administrativa, si comparten similitud o tienen su propia peculiaridad, las excepciones al principio de congruencia en el procedimiento administrativo común y general, así como, las condiciones y los límites para ello.

La importancia de estudiar este tema en particular yace en la necesidad de que los servidores públicos conozcan que la protección de los derechos fundamentales dentro de una actuación administrativa es un imperativo para el cabal cumplimiento de los fines esenciales del estado. El presente proyecto de investigación tiene como objetivo principal el análisis de las decisiones ultra y extra petita como excepción al principio de congruencia, desarrollados en las leyes y analizados por las Altas Cortes en el ámbito judicial, y a partir de ahí, establecer la posibilidad de aplicación y determinar en qué supuestos se puede incorporar al procedimiento administrativo común y general.

Capítulo 1. Constitucionalismo garante de derechos fundamentales

1.1 Filosofía jurídica de Colombia como Estado social de derecho

A partir de la entrada en vigor de la Constitución Política de Colombia de 1991, el constituyente primario ha incorporado en su artículo 1º lo siguiente:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Siendo así, la filosofía jurídica del Estado colombiano reposa en un modelo de Estado Social de Derecho que conforme la sentencia SU-747/98, se derivan 3 calificativos:

El primero, que es un Estado de derecho, y no cualquiera, sino uno constitucional, cuya esencia radica en el sometimiento de toda la sociedad y, en especial, a las autoridades públicas al derecho desde su cúspide, denominado como imperio de la ley, y también goza de otras características como la división de poderes, control de la legalidad de las actuaciones de la administración pública y el reconocimiento de los derechos y libertades de los ciudadanos (Corte Constitucional, SU-747 de 1998).

El segundo, respecto al carácter social, implica la intervención del Estado dentro de la sociedad, así como este deja de ser una persona jurídica limitada a la generación de normas, resolución de conflictos y la preservación de la seguridad para empezar a tener un

rol protagónico en la vida de sus habitantes debido a la búsqueda y consecución de sus fines esenciales: garantizar la vida digna en una sociedad desigual.

Y finalmente, el tercer calificativo que recoge el postulado del Estado democrático es el que da lugar a las características del régimen político, como el derecho a elegir a las autoridades públicas y su control del ejercicio del poder, el cual tiene su base en ser un Estado participativo y pluralista, de donde se deriva su legitimidad (Corte Constitucional, SU-747 de 1998).

En ese marco, el Estado constitucional democrático se fundamenta en la creación de herramientas de democracia participativa, de control político y la incorporación de principios y derechos que inspiran el marco constitucional.

Asimismo, el artículo primero de la Carta Magna expone gran parte de la filosofía del Estado colombiano y ha sido analizado, entre otras, mediante Sentencia T-406/92 de la Corte Constitucional. Allí, esta alta Corte describe dos ópticas de entendimiento de la noción de Estado social de derecho: uno cuantitativo y otro cualitativo.

De manera que, por un lado, es cuantitativo por la creación y la prestación de servicios públicos y por el otro es cualitativo, dado que entraña la “pérdida de la importancia sacramental del texto legal, entendido como emanación de la voluntad popular y mayor preocupación por la justicia material, y por el logro de soluciones que consulten la especificidad de los hechos” (Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992, núm. 3).

A partir de lo anterior, es preciso indicar que la prestación de servicios públicos está estrechamente vinculada con el denominado Estado de Bienestar, en el que se afirma que el Estado adquiere el deber dirigir la economía y de intervenir con el fin de garantizar la

prestación efectiva de bienes y servicios esenciales con especial atención en sujetos bajo condiciones vulnerables. Finalmente, se predica un mecanismo estatal frente a la realidad que propone que la teoría liberal no resultaba del todo adecuada.

Mucho se ha escrito sobre aquellas realidades; Farge (2007), incluso, indicó que fue así (reconociendo la afectación de derechos fundamentales, su mercantilización, el nacimiento del Estado de Bienestar de Esping-Andersen, etc.) cómo los estados entendieron la necesidad de reconocer los derechos de seguridad social obligatorios, además de la prestación de servicios indispensables como salud, educación, vivienda, entre otros.

De lo expuesto, se impone: i) Colombia es un Estado Social de Derecho, ii) Constitucionalizado y reglado, iii) social en cuanto su objetivo y fin es lograr dignidad humana en todo el territorio y sus habitantes, iv) con un régimen político democrático, v) que, dadas estas características, tiene dos enfoques: cuantitativo – por la creación y la prestación de servicios- y cualitativo – por la posición de la Constitución frente a la demás normativa-.

En este contexto, y para los fines que se persiguen, es necesario resaltar los deberes jurídicos que adquirió el Estado colombiano con sus nuevas instituciones consolidadas con la Constitución de 1991, de los que se resalta el de **garantizar y proteger los derechos fundamentales** de las personas desde una perspectiva fáctica y con especial atención en las condiciones de los grupos sociales.

En otras palabras, solo hay derechos en la medida en que estos se viven en la realidad. De ahí que el ejercicio intelectual de las autoridades no sea un ejercicio netamente normativo, prueba de ello es que el ordenamiento jurídico contemple mecanismos en los

que los particulares pueden dirigirse a las autoridades administrativas y judiciales sin que requiera para ello actuar por intermedio de apoderado, lo que se explica por la protección de los derechos fundamentales e intereses superiores cuya protección, en cierta medida, recae en cabeza de cualquier persona.

Por esto, el constituyente plasmó en la Carta constitucional los fines esenciales del Estado colombiano en el art. 2: “Son fines esenciales del estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y **garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución** [...]”.

Por tanto, para garantizar la efectividad de sus principios y los derechos de los particulares, removió algunas barreras y promovió el control de constitucionalidad para que todas las decisiones -judiciales y administrativas- guarden armonía con la Constitución Política.

Los elementos que configuran este artículo son, entonces, parámetros generales de entendimiento del interés general y, a su vez, **parámetros de control de la autoridad**. Esto, como se indicó, en virtud de que toda acción u omisión contraria a los fines que persigue la norma por parte de las autoridades o entidades implica desvío del poder público para el cual fueron instituidos y, asimismo, da lugar a indemnizar por el daño causado a las personas.

Sobre ello, es preciso reiterar que la Constitución establece la protección para los miembros del Estado, incluso, si tales afectaciones provienen de las acciones de él o sus agentes. Esto significa que la adopción del modelo político jurídico de Estado Social de Derecho está fundamentada en la dignidad de las personas, el trabajo y la solidaridad

(Const., 1991, art. 1), lo cual cobra especial importancia, dado que reconoce la gran cantidad de afectaciones que pueden sufrirse, los diferentes tipos agresores y, asimismo, brinda herramientas para su protección.

Estos fundamentos del Estado merecen especial atención, por lo que se da a entender, según la sentencia T-291/16, que la Corte Constitucional le dio a la dignidad humana una triple visión: i) Principio fundador del estado y del ordenamiento jurídico, ii) valor y principio constitucional y iii) Derecho fundamental de protección directa e inmediata.

Siendo así, el primer principio fundador es la dignidad humana, sobre el cual la misma sentencia indica que tiene tres lineamientos claros y diferenciables: (i) autonomía - diseñar un plan vital y de determinarse según sus características-, (ii) condiciones materiales concretas de existencia y (iii) intangibilidad de los bienes no patrimoniales -integridad física e integridad moral-.

Para desarrollar el Principio fundador de trabajo, se trae a colación la Sentencia T-611 de 2001, donde la Corte indicó que el trabajo tiene una doble dimensión: individual y colectiva. El plano individual es una facultad de elección del trabajo que se acomoda a las aptitudes y libertades de cada uno, y en cuanto al plano colectivo, radica en el deber jurídico del Estado en garantizar el pleno empleo a través de políticas públicas.

De la misma forma, en Colombia, el trabajo tiene tres facetas: derecho fundamental, deber social y principio fundador del Estado social entendido como un valor constitucional.

En último lugar, pero no menos importante, el principio fundador de la solidaridad, pilar fundamental del Estado social debido a que contribuye a alcanzar los fines esenciales

contenidos en el artículo 2 de la Constitución Política. El principio ha sido definido como “un deber impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo” (Sentencia T-413/13, núm. 4.1).

De esta manera, el principio impone un deber de intervención obligatoria a los ciudadanos y a los servidores públicos, a favor de los más desventajados, mediante acciones afirmativas. En ese sentido, hay varios ejemplos de este principio rigiendo toda la normativa colombiana.

Con todo, se puede afirmar que el constituyente, al dictar la Constitución Política de 1991, realizó el esfuerzo de plasmar una filosofía jurídica que irradia la búsqueda de la equidad y promoción de derechos fundamentales. Aunado a ello, el compromiso por esos fines ha seguido vigente y se nota a través de los tratados internacionales de derechos humanos que integran la normativa nacional a través del bloque de constitucionalidad, pues su carácter vinculante es parámetro de actuación para los servidores públicos y las personas.

1.2 Principio de legalidad y juridicidad

Sumado al reconocimiento de los derechos fundamentales, su garantía y protección a cargo de las autoridades se acompasa con los principios de legalidad y juridicidad, en tanto que estos refuerzan el ideario del Constituyente, lo que impone mencionar los aludidos axiomas.

1.2.1 Antecedentes

La legalidad, al ser una institución jurídica, tiene su origen en la propia noción de Estado de Derecho que nace con la revolución francesa, pues es a partir de ese momento que se dejó de lado la visión de que la autoridad actúa por sí misma y empieza a reconocerse como una Entidad que representa la voluntad general y debe cumplir unas expectativas.

Con la teoría del filósofo Jean-Jacques Rousseau, se buscó entender, en el marco del escenario conflictivo imperante, que la ley es la materialización de la voluntad general y que las autoridades instituidas debían someterse a ella.

Paralelo a lo anterior, nació el principio de división de poderes, en el que se diferencia las funciones dentro del Estado. Así, el parlamento es el órgano que legisla, la administración pública es la encargada de aplicar la ley y los jueces son los encargados de juzgar y ejecutar lo juzgado. Sujeto a ello, toda persona, así como toda autoridad, se encuentran sometidas a las prescripciones normativas de la ley, por lo que surge un vínculo entre el estado, las normas jurídicas y la democracia, de tal manera que se constituye en un límite a los excesos arbitrarios de la autoridad sobre los ciudadanos.

El principio descrito no es sólo un postulado institucionalizado, sino que es un dogma que orienta al Constituyente para la redacción del texto constitucional, lo que hace indiscutible que, en los orígenes del estado, la carta fundamental, la división de poderes y la democracia son el fundamento de toda actuación.

1.2.2 La legalidad y la juridicidad como principio y garantía

La legalidad y la juridicidad en el actual estado del arte y en el paradigma constitucional, no se puede considerar como sinónimos, dado que existen diferencias conceptuales, doctrinarias y jurídicas que merecen su esclarecimiento. Por un lado, la palabra legalidad, cuyo origen proviene del latín *legalis*, significa que las actuaciones se encuentran según la ley, esto hace referencias directamente a que los actos desplegados por autoridad o un órgano del estado deben estar conforme al derecho vigente (Arvizu et al., 2017).

El doctrinario Pantoja (2007), respecto al principio de juridicidad, afirmó que es el avance del principio de legalidad en virtud de las corrientes del neoconstitucionalismo o constitucionalismo moderno difundido en el mundo. Ese cambio no solo implica la simple función reguladora y normativa de competencias, sino que va más allá al ser un mecanismo de realización del Derecho que implica la cobertura integral, tanto formal como sustancial, en la vida administrativa.

Desde un punto de vista formal, Pantoja (2016) consideró que el principio de juridicidad regula la organización y actuación de la administración pública, es decir: la organización y las actividades tienen su fuente en la constitución y la ley y, de cierta forma, procuran abarcar a todas las instituciones, dependencias, entidades, organismos, a las y los servidores públicos y las personas naturales que actúen bajo una potestad estatal, además de que ejercerán solamente las competencias y las facultades que le sean atribuidas en la constitución y la ley en procura de la Seguridad Jurídica.

Desde una perspectiva sustancial, su núcleo implica que el propósito y alcance es el resguardo, protección y aplicación de la constitución de forma integral al ser la norma de normas y fundamento del Estado.

Así, es preciso mencionar que el principio de juridicidad se diferencia del principio de legalidad debido a que la propia acepción del término de legalidad direcciona única y, por entero, a la ley. Por lo que, jurídicamente, se entendería que deja de lado a las demás normas que forman parte del orden jerárquico y dado el sentido de la juridicidad, este se despliega en la totalidad del ordenamiento jurídico, desde el preámbulo de la Constitución hasta la norma jerárquica inferior.

Ahora bien, Merkl (2014), en su obra *Teoría General del Derecho Administrativo*, explicó que la conexión existente entre la administración pública y el derecho es designada como “Principio de la juridicidad de la administración” (p. 213), el cual no se lo puede confundir con el principio de legalidad de la administración. El principio de juridicidad significa que no solo se deben tomar las actuaciones de la administración en conjunto que estén sujetas al derecho administrativo, sino que cada acción administrativa aislada debe estar sujeta a una norma administrativa que habilita dicha acción.

Por tanto, el principio de juridicidad es un precepto jurídico-teórico que implica que toda actuación administrativa debe encontrarse sustentada en el ordenamiento jurídico y no exclusivamente en la ley formal. Solo si existe un precepto jurídico que derive dicha acción, se podrá entender como función jurídica (Merkl, 2014; Corte Constitucional, Sentencia C-479/92).

Sujeto a estas precisiones conceptuales, es menester asentar estos principios en la actual realidad jurídica colombiana, de manera que es plausible sostener que el principio de juridicidad encuentra consagración en la Constitución Política:

“La soberanía reside en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos establecidos por la Constitución” (art. 3).

“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones” (art. 6)

“Ninguna autoridad del estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la constitución y la ley” (art. 121).

“No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente” (art. 22).

Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que por el momento desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio. (art. 123)

Las normas antes descritas, irradian la juridicidad como principio rector del ejercicio del poder, de suerte que no existe potestad, competencia o facultad si no se

encuentra prescrita con anterioridad en la Constitución o la ley, de forma clara, expresa y precisa. A pesar de lo anteriormente indicado, en relación con la atribución de competencias de forma expresa, tiene que ser entendido también bajo la doctrina de las competencias implícitas o inherentes, la cual se justifica por el deber de colaboración y auxilio entre autoridades y que se encuentra implícito por ser un Estado Unitario.

Esto se desarrolla en el capítulo 2, sujeto a la explicación sobre la actuación administrativa según una norma administrativa, pues se sustenta en el ordenamiento jurídico y el procedimiento administrativo tiene su propia regulación que es uniforme y encauza la función de las Entidades del estado.

Por tanto, la juridicidad tiene como base la soberanía que radica en el pueblo y que es delegado a los órganos y ramas del poder público, en la que, a través de su separación tradicional, buscan la consecución de unos fines determinados en la Carta Constitucional en sus artículos 2, 3, 113, 365 y 366 (Corte Constitucional, Sentencia C-449/92).

Por lo expuesto, puede concluirse que la juridicidad conlleva la sujeción de las ramas y órganos estatales al ordenamiento jurídico en su totalidad, mientras que el de legalidad, en estricto sentido, exige que la norma (a la que se debe sujeción) sea escrita y previa a través de la ley.

1.3 Garantías del debido proceso

En el marco de la filosofía jurídica que inspira el accionar del Estado y dentro del cual juega un papel protagónico el principio de juridicidad, sobresalen las garantías del derecho fundamental al debido proceso que se concretan en el sinnúmero de situaciones

jurídicas que, ineludiblemente, merecen ser estudiadas, discutidas y resueltas, de tal manera que los involucrados cuenten con mecanismos que les permitan tener confianza a partir del ideario de la justicia, entendida más allá de la decisión que adopten los jueces en tanto se entiendan incluidas aquellas en las decisiones a cargo de las autoridades de otra índole, lo que superpone la protección de la persona por su respectiva dignidad (Sosa, 2010).

En Colombia, es constitucional y fundamental el derecho al debido proceso, por tanto, es una prerrogativa exclusiva de cada persona natural y jurídica. Es un derecho que versa sobre el respeto y la observancia de los procedimientos establecidos para todo el actuar del estado.

Por lo tanto, el debido proceso profesa el imperativo de un proceso justo y equilibrado en el que las personas buscan que la decisión sea proferida por un tercero fuera imparcial, objetivo, idóneo, ya sea que se trate de una autoridad administrativa o judicial, de allí que la Constitución Política de Colombia, en su artículo 29, consagra este derecho en los siguientes términos: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

De esta manera, el debido proceso constituye un límite de conducta al estado y a sus funcionarios, puesto que permite que los procesos y procedimientos tanto administrativos como judiciales, puedan ser calificados como justos, de suerte que su contenido y alcance entrañan ciertas garantías, entre ellas:

- Cosa juzgada.
- Derecho a la defensa.

- Derecho a allegar pruebas y a contradecir las que se practiquen en el curso del proceso.
- Derecho a que el procedimiento se adelante conforme las formalidades preestablecidas en la ley.

Aunado a lo que se mencionó, no puede perderse de vista que, una vez que se ratifican y aprueban los tratados internacionales, estos hacen parte de los lineamientos de conducta. Por ello, se trae a colación lo establecido en el artículo octavo de la Convención Americana de Derechos Humanos (Organización de los Estados Americanos, 1969), en donde se prevé un conjunto de garantías, así: i) presunción de inocencia, ii) legalidad, iii) proporcionalidad, iv) juez natural, vi) motivación, entre otras.

De lo anterior se colige la existencia de un catálogo de garantías que inicialmente aparentan ser exclusivos del ámbito penal o administrativos sancionatorios, pero que también son y deben ser aplicados a todo tipo de procedimiento. En este punto, es imperioso exponer algunas de las garantías que forman parte del debido proceso administrativo, así:

I. Ser oído durante toda la actuación

Existen diferentes perspectivas relacionadas con la garantía de ser oído durante todo tipo de actuación (Sentencia T-395/09), una instrumentalista y otra esencialista (Añón, 2010). La primera refiere a la garantía como un medio para alcanzar una decisión, y la segunda representa una verdadera oportunidad para que de forma directa o mediata sea escuchado en el procedimiento para alcanzar los valores de la dignidad (Sentencia SU-917/10), permitiendo así una verdadera participación de las personas (Sentencia

C-064/21) en los procedimientos administrativos, dado que aquellos tienen por objeto negar o conceder un derecho o pueden afectar directamente sus derechos fundamentales.

En el Estado colombiano, se reconoce el derecho a ser oído como un derecho fundamental de carácter esencial que permite alcanzar los valores constitucionales, de tal manera que su omisión o ausencia afecta directamente la decisión que se vaya a adoptar. Esto último explica que el CPACA incluya el debido proceso, la igualdad y la participación como principios que rigen la actuación, pues, lo que busca es guardar armonía con la Constitución y los tratados internacionales respecto al derecho fundamental expuesto.

II. A la notificación oportuna y de conformidad con la ley,

La notificación está estrechamente ligada al principio de publicidad contenido en el artículo 209 de la Carta Constitucional, cuya esencia implica que toda actuación en ejercicio de la función administrativa debe ser puesta en conocimiento de las personas de manera formal y material.

Así, de manera concordante, el CPACA en su artículo 3 ordinal 9 establece el principio de publicidad en la medida en que todos los actos, contratos y resoluciones deberán ser publicados, comunicados y notificados. A través de la notificación surge un deber y un derecho de los interesados para interponer los recursos que franquea la ley; en ese sentido, se asegura el derecho fundamental al debido proceso y el derecho a la defensa.

La notificación, además de ser una garantía del derecho a la defensa, es un acto procesal vinculado directamente con un elemento de eficacia de los actos administrativos, pues en todo caso, las decisiones de la administración sólo surten efectos a partir de su

notificación, comunicación o publicación. En otras palabras, la notificación es parte de la eficacia porque es la base del acto para producir efectos.

Lo anterior, situado en la normativa actual del ordenamiento jurídico colombiano, se puede colegir la importancia del deber de notificación cuando, en el artículo 65 del CPACA, el legislador establece la notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto.

Por lo que, en conclusión, se tiene como garantía el deber de notificar los actos administrativos particulares y concretos para el cabal ejercicio del derecho a la defensa reconocido en la Constitución Política, cuya razón está ligada al principio de publicidad y la posibilidad de debatirlos, recurrirlos o impugnarlos de conformidad con la ley.

III. A que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico

La garantía contenida en la competencia y en las reglas previstas en el ordenamiento, tiene una estrecha vinculación con el principio de juridicidad, debido a que la determinación de la autoridad encargada de adelantar una actuación administrativa o de resolver una situación jurídica, debe estar detallada en la Constitución o la ley, así como el procedimiento administrativo encausado para resolver una situación jurídica.

De lo anterior se desprenden dos conceptos: el primero está ligado a la competencia del órgano, cuya conceptualización doctrinaria se tiene como la esfera de atribuciones que han sido delimitadas previamente en la Carta Constitucional, en la ley o en el reglamento, en resguardo de la Seguridad Jurídica.

Sobre esto, Penagos (2008) insistió en que existen diferentes elementos (internos y externos) para revestir de validez, existencia y eficacia al acto administrativo. Así, los elementos de validez de un acto administrativo son: i) competencia, ii) voluntad, iii) contenido, iv) motivación, v) finalidad y vi) forma. Debido a que este apartado se centra en la competencia y las formas propias, según el Consejo de Estado, se indica que competencia es la regularidad jurídica de una manifestación estatal y tiene dos vías: pasiva y activa. Por un lado, la vía activa de la competencia refiere a la aptitud para ejercer la función, mientras que la pasiva refiere “al conjunto de asuntos que a toda autoridad pública le está atribuida por la Constitución, la ley o el reglamento, para que actúe o provea en orden a la atención de los mismos” (Consejo de Estado, 2012, p. 1).

Desde el entendido de que todo funcionario público puede ejercer sólo ‘aquello que le está permitido’, la vulneración de este elemento de validez constituye una causal de nulidad del Acto Administrativo, pues atañe precisamente al derecho de ser juzgado según el *juez natural* determinado para cada procedimiento.

Es importante detenerse en este punto para asociar la competencia (activa y pasiva) y las formas propias del procedimiento administrativo en su empalme con el debido proceso porque es necesaria la observación de las pautas procesales para garantizarlo. De estos marcos procesales, la Corte Constitucional, en Sentencia SU-429 de 1998, exige que estén previamente definidas por el legislador, a saber:

La previa definición legal de los procedimientos que constituyen el debido proceso ha sido llamada por la Carta Fundamental como "formas propias de cada juicio", y constituye la garantía de referencia con que cuentan las personas para determinar el

momento en que la conducta de los jueces o de la administración se sale ilegítimamente de los cauces de la legalidad. (num. 3)

IV. Derecho a la defensa.

El derecho a la defensa se encuentra íntimamente vinculado al debido proceso, en el entendido de que cualquier proceso judicial o administrativo debe ser puesto en conocimiento de las personas interesadas. Esto, bajo el conocimiento del procedimiento adelantado que aquellos interesados y afectados puedan conocer, validar y/u oponerse, asunto que delimita el escenario de actuación de la autoridad administrativa, garantizando la participación, defensa y objetividad del procedimiento que desembocará en la creación o extinción de derechos (notificación, expuesto en párrafos anteriores).

De esta manera, el derecho a la defensa implica un deber fundamental de la administración pública por los excesos que se puedan producir en el ejercicio de la función administrativa. Con la notificación inicia el derecho a la defensa, se brinda el conocimiento del proceso que da la facultad de presentar o contradecir las pruebas, impugnar las decisiones contrarias a sus intereses, entre otras, garantizando una decisión con la mayor motivación (conocimiento de los hechos y demás asuntos relevantes) para que sea lo más cercana a lo justo.

Acorde con lo expuesto, la Corte Constitucional en Sentencia T-555 del 2010, precisó que el derecho de defensa en materia administrativa se traduce en la facultad que tiene el administrado para conocer la actuación o proceso administrativo que se le adelante e impugnar o contradecir las pruebas y las providencias que le sean adversas a sus intereses.

De ese modo, nace un deber de garantizar al ciudadano el conocimiento y acceso al expediente en cabeza de la administración. En efecto, si el administrado no está de acuerdo con una decisión de su área, también tiene derecho a ejercer los recursos correspondientes con el fin de obtener que se revoque o modifique y, en fin, de ser partícipe de todo el procedimiento para ejercer todas las actuaciones tendientes a defender sus derechos e intereses en su marco con todo lo que ello implica.

V. Derecho de audiencia.

Otra de las garantías que forman parte del debido proceso en materia administrativa es el derecho de audiencia que, en esencia, es la garantía de los administrados interesados de ser oídos por quien instruye el procedimiento.

Desarrollando esta garantía, el Pacto de San José, en su artículo 8, establece el derecho a audiencia, indicando que deberá ser respetado por los estados parte. Sobre esto, y dado que Colombia ha ratificado dicha convención, es deber de adecuar su ordenamiento jurídico, asegurando el respeto de la garantía ya indicada (Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)).

El derecho de audiencia se encuentra definido como el derecho a ser oído, a ejercer su defensa e incluso a ejercer contradicción. Sin embargo, en su artículo 35, en el marco de los procedimientos administrativos, el CPACA permite que las autoridades puedan decretar la práctica de audiencias.

Es decir, la práctica de la audiencia es un asunto sometido al ejercicio intelectual de la autoridad que instruye el procedimiento administrativo, al evaluar si el derecho o la situación jurídica en discusión amerita una audiencia para promover la participación ciudadana, asegurar el derecho de contradicción o contribuir a la pronta adopción de una decisión (inciso 3 art. 35 del CPACA). Pero el derecho a ser oído, a defenderse o a contradecir, sí debe ser observado con o sin audiencias administrativas. Es decir, el particular al cual puede recaer un acto administrativo de gravamen o declarativo, se le permite manifestar los hechos que sirven de base para que la decisión contenga todas las circunstancias, ya sea verbal o de forma escrita.

Este asunto es columna vertebral del debido proceso, pues todos los procedimientos administrativos están sometidos a esto, como lo confirma el art. 3 del CPACA cuando indica que la ‘plena garantía del derecho de defensa, contradicción y representación’.

Esto es, reconociendo los procedimientos propios de cada actuación administrativa, la norma no establece parámetros para su disposición dentro de un procedimiento, dado que el legislador entiende que cada actuación tiene sus particularidades y es importante no establecer mayores barreras al acceso a una pronta decisión.

VI. Doble instancia.

El debido proceso en el procedimiento administrativo no está sometido a la existencia de una segunda instancia, pues éste se refiere a las normas propias de cada procedimiento como se indicó anteriormente. Por tanto, si está estructurado como de única instancia, ese es el debido proceso al que el asunto está sometido.

Ahora bien, la garantía constitucional de la doble instancia no es la única protección frente a la arbitrariedad que puede producir una autoridad pública, dado que el procedimiento administrativo agotado es susceptible de impugnación en sede judicial para su respectivo control.

Lo anterior se basa en el principio de libertad de configuración normativa aceptado por la Corte Constitucional. Aquellos que se configuran como de doble instancia, se rigen constitucionalmente por los artículos 29 y 31, lo que permite que otra autoridad resuelva el recurso planteado, garantizando que exista congruencia de los hechos, peticiones entre el procedimiento inicial y el de alzada.

Adicionalmente, en este punto es preciso hacer una aclaración: la apelación en el procedimiento administrativo puede estar sometida a un superior jerárquico de la misma entidad que está pronunciando el acto recurrido. Por tanto, el concepto “otra autoridad” se refiere a otra interpretación, otra mirada, otro ejercicio intelectual. Esto, en sí mismo, genera confianza en que la administración está permitiendo otra lectura de los hechos, permitiendo el fortalecimiento de la confianza en las instituciones. No obstante, es importante reconocer que la ‘opción’ de acudir al ámbito de lo contencioso, se da únicamente cuando el acto administrativo es ‘definitivo’, es decir: no es posible que la actuación continúe.

VII. La Garantía de motivación

La garantía de motivación cobra especial relevancia en la presente investigación, como quiera que aluda a los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión administrativa (acto administrativo) que ponga fin al procedimiento correspondiente, debe contar con unos fundamentos (tanto fácticos, como legales).

En efecto, el Consejo de Estado, en Auto 110010325000201000064 de 2018, indicó que la motivación de los actos administrativos es una carga que el derecho constitucional y administrativo contemporáneo impone a la administración. Además, basado en la transparencia, la administración debe exponer las razones de hecho y de derecho que causan la decisión, puesto que la falsa motivación es una causal para la nulidad del acto administrativo, cuando las razones que llevaron a la toma de la decisión no son ciertas. Así también, la falta de motivación lleva a la nulidad del acto por expedición irregular de este.

Por consiguiente, la motivación desde el punto de vista del operador jurídico es una labor cognitiva que radica en analizar los hechos, el derecho y las pruebas para adoptar una decisión, plasmada en una providencia o resolución, lo que garantiza, a su vez, el principio de publicidad y el principio democrático (Salinas, 2014), de allí que se considere como elemento esencial de los actos administrativos. Así, resulta plausible sostener que la motivación, si bien es un elemento de validez del acto administrativo, constituye una exigencia tendiente a asegurar el debido proceso administrativo.

Según el derecho comparado, la Corte Constitucional en la legislación ecuatoriana en Sentencia No. 1158-17-EP/21, definió la motivación como la manifestación oral o escrita que sustenta razonablemente los actos de los poderes públicos, cuya esencia radica en el sustento mediante el cual está tomando una decisión en concreto, debiendo ser ésta suficiente para asegurar el catálogo de garantías que han sido aseguradas en la Constitución Política.

Así, a partir tanto de la motivación en Colombia como en el Ecuador, puede deducirse que esta se compone de dos elementos: el asunto fáctico, donde se deben tener en cuenta las perspectivas y condiciones particulares y generales; y la fundamentación normativa adecuada, lo que permite al destinatario de la decisión conocer a ciencia cierta los hechos y las normas jurídicas que constituyen el soporte de la decisión adoptada por la autoridad administrativa.

1.4 Fundamento normativo del principio de congruencia en el ordenamiento jurídico colombiano

Analizadas las garantías constitucionales que rigen el debido proceso administrativo, se desprende un principio cuya esencia pretende modular las competencias en las decisiones de los poderes públicos, conocido como congruencia, y cuyo fundamento reposa tanto en la Carta Constitucional como en la Convención Americana de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Es preciso entrar al tema con una definición del principio de congruencia contenida en la Sentencia C-025 de 2010, en la que la Corte Constitucional indica que es una regla que modula la competencia de las autoridades judiciales, en el sentido de limitar el ámbito de sus decisiones por cuanto solo se pueden pronunciar respecto a lo que ha sido pretendido y probado por las partes. Esto supone una restricción a la autoridad para que no incurra en decisiones que puedan ser calificadas de *ultra o extra petita*, en tanto que ello se traduciría en que, al resolver aspectos que no fueron parte de la *Litis* y pese a que se haya fijado el objeto del debate, la autoridad excedería los límites de su competencia.

Como fundamentos normativos del principio de congruencia, la Corte, en la sentencia ya expresada, alude a los artículos 29 y 31 de la Constitución Política, así como el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En la citada sentencia, si bien se hace referencia al contenido y alcance de la congruencia en materia penal y administrativa sancionadora, lo cierto es que esta también se predica del debido proceso aplicado a toda clase de actuación administrativa, así como en esferas judiciales y en las otras ramas del derecho, como el civil, el contencioso administrativo y el laboral.

En efecto, la Corte Constitucional, en las Sentencias T-1175/00 y T-230/20, analizó la congruencia desde la perspectiva del deber de las autoridades de resolver en forma debida las peticiones que se eleven en ejercicio del derecho de petición consagrado en el 23 de la Constitución. Al respecto, dicho Tribunal sostuvo:

El artículo 23 de la Constitución dispone que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.” Esta garantía ha sido denominada derecho fundamental de petición, a partir del cual se promueve un canal de diálogo entre los administrados y la administración, “cuya fluidez y eficacia constituye una exigencia impostergable para los ordenamientos organizados bajo la insignia del Estado Democrático de Derecho”. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esta garantía tiene dos componentes esenciales: (i) la posibilidad de formular peticiones respetuosas ante las autoridades, y como correlativo a ello, (ii) la garantía de que se otorgue respuesta de fondo, eficaz, oportuna y **congruente con lo solicitado** (la negrita me pertenece).

Sobre esta sentencia, además, es preciso señalar que establece que la respuesta de fondo debe ser: “(iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado”, cuya esencia tiene estrecha relación con la garantía de motivación que forma parte del debido proceso.

En la misma línea, el propio Consejo de Estado en materia Contenciosa Administrativa ha considerado al principio de congruencia como una verdadera garantía del

derecho al debido proceso, dado que la autoridad solamente se encuentra habilitada a pronunciarse con base en lo pretendido, probado y lo excepcionado.

Así se tiene que, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 23, regula lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.”

El artículo 29 del cuerpo normativa indicada, señala:

Nadie podrá ser juzgado si no es conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa. 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.

A su vez, el artículo 31 *ejusdem* determina que “El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único”.

Y finalmente, en los tratados internacionales, se tiene que dentro del artículo 8 de la Convención (Organización de los Estados Americanos, 1969), se precisa que cualquier acusación debe estar determinada para garantizar el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa, así como en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas, 1976) centró la protección en las acusaciones de las personas y su determinación dentro del respectivo proceso.

Ahora bien, descendiendo a la consagración legal en lo que a la congruencia se refiere, se encuentra que, para el ámbito de los procesos de índole judicial, en la Ley 270 de

1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, el legislador estableció el mandato de la congruencia a los operadores judiciales de la siguiente manera: “ELABORACIÓN DE LAS PROVIDENCIAS JUDICIALES”. Las sentencias judiciales deberán referirse a todos los hechos y asuntos planteados en el proceso por los sujetos procesales” (p. 19).

Por otra parte, la Ley 1437 de 2011, en lo relativo al proceso contencioso administrativo, reconoce el principio de congruencia, pero no lo regula; por lo que, en virtud de la integración normativa, debe acudir a la Ley 1564 de 2012 de conformidad con el artículo 306 que establece:

Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Así, la Ley 1564 de 2012 en su artículo 281, ha establecido el principio de congruencia en los siguientes términos:

La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidas en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley.

No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda ni por causa diferente a la invocada en esta.

Si lo pedido por el demandante excede de lo probado, se le reconocerá solo lo último.

En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial sobre el cual verse el litigio, ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que aparezca probado y que haya sido alegado por la parte interesada a más tardar en su alegato de conclusión o que la ley permita considerarlo de oficio.

Ahora bien, en la perspectiva del procedimiento administrativo general previsto en la Ley 1437 de 2011, se encuentra, *prima facie*, que el legislador previó algunas reglas concernientes a la congruencia. Así, los artículos 42 y 80 de la mencionada ley, al respecto, consagran lo siguiente:

ARTÍCULO 42. Contenido de la decisión. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada. La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido planteadas dentro de la actuación a su debido tiempo, por el peticionario y por los terceros reconocidos.

ARTÍCULO 80. Decisión de los recursos. Vencido el período probatorio, si a esto hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso. La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido planteadas sin demora y las que surjan con motivo del recurso.

A partir de lo expuesto, es posible concluir que el principio de congruencia encuentra su fundamento en normas constitucionales, tratados internacionales y en la ley de forma genérica, tanto así que dentro del procedimiento administrativo común y general el legislador no ha establecido excepciones o, por lo menos, no expresamente.

Las normas a las que se alude regulan la decisión de la autoridad y las decisiones que se profieren como resultado de la interposición de los recursos verticales y horizontales, por lo que, en teoría, el principio de congruencia, a la luz de estos postulados, tendría carácter absoluto y, por tanto, no contempla excepción alguna.

Capítulo 2. Procedimiento administrativo común y general y su relación con el principio de congruencia

2.1 Principios generales del procedimiento administrativo en relación con las excepciones al principio de congruencia

Los principios que regulan la actuación de la administración pública no son simples normas de interpretación, sino mandatos de optimización de la ley, normas rectoras y vinculantes a las actuaciones y los procedimientos administrativos. Ahora bien, la Constitución se desarrolla con la ley; unos le llaman la constitucionalización del derecho, pero en criterio de este investigador, la ley no se “constitucionaliza” sino que nace de la Constitución y se da en desarrollo de esta.

Lo anterior debido a que lo que no nace dentro de ese marco constitucional establecido, muere pronto -a través del control de constitucionalidad, que puede darse de diferentes formas- y que, al final, no deja más que el rastro del ‘daño’ producido por una norma que ‘nunca debió existir’-. La Constitución rige y obliga: ninguna norma, resolución, decreto y por tanto ninguna disposición normativa puede salirse del marco fijado en la norma superior.

No obstante, la tendencia actual que confiere la jurisprudencia es de papel protagónico, incluso, en el marco de las competencias atribuidas a las autoridades administrativas. En ese sentido, el artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo reconoce esta conexión entre la Constitución y su desarrollo legal y establece una obligación de aplicación uniforme, indicando: “*Al resolver los asuntos de su competencia,*

las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos”.

Por tanto, cuando el artículo 10 CPACA indica que “las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme”, establece innegablemente un carácter vinculante del precedente, así como del sistema jurídico en el procedimiento administrativo.

En este punto, es crucial hacer algunas aclaraciones: i) el reflejo del principio de igualdad, que es del orden constitucional, se da cuando a los mismos supuestos se aplican las mismas disposiciones; ii) los principios, como mandatos de optimización, buscarán la manera más adecuada la resolución de aquellos conflictos, siempre en el marco del respeto de la igualdad; y iii) los principios aplicados en la resolución de los asuntos no solo son aquellas que se encuentran consagradas en la ley, sino que son todos aquellos que se encuentran en las diferentes fuentes del derecho contempladas en el artículo 10 del CPACA, siempre bajo respeto de la igualdad.

En ese sentido, cuando se indica que la administración debe resolver asuntos con los mismos supuestos fácticos y jurídicos, aplicando las normas y procedimientos de manera uniforme, se busca la no discriminación como principio fundante de los derechos humanos y los fines del estado.

Con todo, los fines que el legislador le confirió al procedimiento administrativo, se constituyen en verdaderas herramientas para conseguir los fines esenciales del estado y la protección de los derechos fundamentales. Un claro reflejo de esto se aprecia en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 CPACA, donde se afirma lo siguiente:

Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

En consecuencia, se destacan y definen los siguientes axiomas aplicables al procedimiento administrativo:

Principio del debido proceso: además de ser un principio, es un derecho en sí mismo y, a su vez, una garantía para el acceso a otros derechos sustanciales en el marco de la actuación y de los procedimientos administrativos y judiciales debido a que incluye los “derechos de representación, defensa y contradicción”. Esto implica una especial atención a promover la participación de los ciudadanos en todas las etapas del procedimiento.

Principio de imparcialidad: también es un principio relacionado directamente con un derecho por su vinculación estrecha con la garantía del derecho fundamental a la igualdad, reconocida y garantizada por la Carta Constitucional y los instrumentos internacionales de derechos humanos cuya inobservancia tiene estrecha relación con el concepto de “daño” generado por “la acción u omisión de la administración”.

Principio de moralidad: refiere a la obligación de actuar con rectitud, lealtad y honestidad; asunto que, a su vez, tiene una vinculación intrínseca con los principios

democráticos, la transparencia y la rendición de cuentas. (Ley 1437, 2011, artículo 3, numeral 5)

Principio de eficacia: las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y, de acuerdo con este código, sanearán las irregularidades procedimentales que se presenten, en pro de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa. (Ley 1437, 2011, artículo 3, numeral 11)

Principio de economía: recalca la austeridad como proceder, además retoma la eficiencia desde el sentido de optimizar los recursos para evitar dilaciones innecesarias u otras situaciones que aumenten el costo del proceso. (Ley 1437, 2011, artículo 3, numeral 12)

Principio de celeridad: refiere al deber de impulsar oficiosamente las actuaciones, asunto que es una imposición para la administración. Este principio, con la debida relación en los demás axiomas, tiene como propósito evitar dilaciones injustificadas, asegurando que los derechos fundamentales sean cabalmente gestionados suprimiendo aquellos trámites innecesarios, puesto que su inobservancia puede conllevar la responsabilidad disciplinaria de la autoridad a cargo del trámite (Santofimio, 2011, p.).

Lo expuesto, conlleva un marco determinado de actuación para la administración, derivado de la instauración legal de los principios que rigen el procedimiento administrativo y la consagración legal de este.

2.2 Esquema general del procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo común y general contemplado en la Ley 1437 de 2011 es un procedimiento residual, lo cual implica que su aplicación se encuentra supeditada a constatar que no exista un procedimiento especial previsto en la ley para desplegar la actuación administrativa concreta. Empero, de encontrarse que la actuación de la autoridad debe ceñirse a normas procedimentales y sustanciales especiales, es preciso que este no regule aspectos que sí se encuentran consagrados en el procedimiento tipo o base y, en virtud del principio de integración normativa y prevalencia interna, deberá acudir a este tal y como lo impone el artículo 2 tercer inciso del CPACA. A esto se suma que, en todo caso, los principios que gobiernan el procedimiento administrativo general son, además, de forzoso acatamiento en aquellos procedimientos especiales por virtud de lo que dispone el artículo 209 de la Constitución Política.

Ahora bien, el esquema general que contempla la Ley 1437 de 2011 se desprende de lo consagrado en los artículos 35 y siguientes, el cual se puede describir de la siguiente manera:

- Petición escrita, verbal o electrónica de la parte interesada para adelantar el procedimiento administrativo.
- Petición escrita o electrónica si el procedimiento administrativo se inicia de oficio con la condición de informar (no notificar) al interesado.
- Es facultativo la práctica de audiencias para la participación ciudadana y el régimen probatorio.

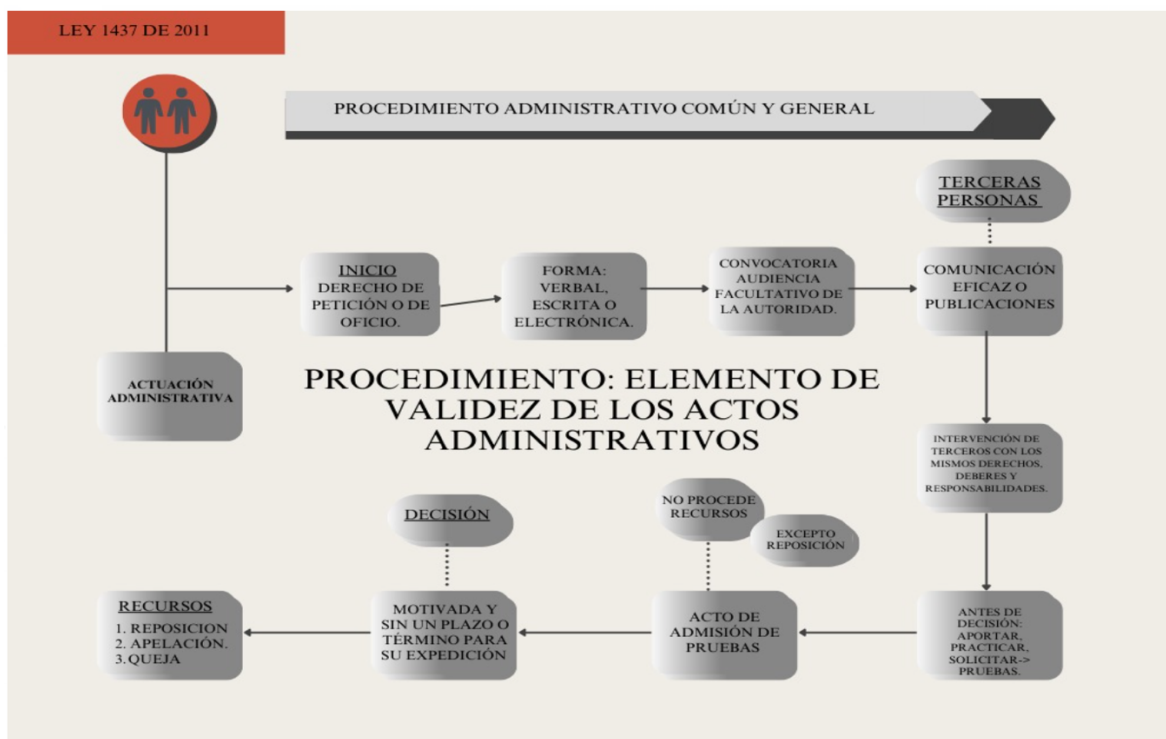
- Cuando el acto administrativo es particular y concreto y puede afectar a terceras personas, la administración debe comunicarles, a través del medio más eficaz; y, de no poder identificarlas, o de tratarse de personas indeterminadas, se debe realizar una publicación en la prensa masiva a nivel nacional o local.
- Las terceras personas pueden intervenir con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de la parte interesada.
- Hasta antes de que se profiera la decisión se pueden aportar, pedir o practicar pruebas de oficio, o a petición del o los interesados.
- Frente al acto que decide la solicitud de pruebas, no cabe recurso alguno.
- La norma no establece un término específico entre el periodo de prueba y la resolución, dado que depende de la carga probatoria y su práctica.
- Decisión motivada.
- Por regla general, contra los actos administrativos proceden los recursos de reposición, apelación y queja.
- Oportunidad: los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal o en 10 días después de la notificación o el aviso. Los recursos contra los actos presuntos se pueden interponer en cualquier tiempo, siempre y cuando no se haya impugnado en vía judicial.
- Los recursos se deben tramitar en el efecto suspensivo. Primero se ha de decretar la práctica de pruebas solicitadas por la parte interesada o decretadas de

oficio por la autoridad, de ser el caso; y luego, se deben resolver de plano los recursos.

- Decisión de los recursos.

Figura 1

Procedimiento Administrativo Común y General



Fuente: Elaboración propio 2023.

2.3 Fin esencial del procedimiento administrativo general

De lo previsto en la Ley 1437 de 2011, se desprende que el procedimiento administrativo constituye el cauce formal para la protección y promoción de los derechos y de esa forma cumplir los fines del estado. Bajo este marco, el procedimiento administrativo

no solo se limita a hacer efectivo el derecho fundamental de petición y asegurar la eficacia de las decisiones que adopten las autoridades administrativas.

Aunado a ello, se suma el innegable propósito de propender la gobernanza y hacer un fuerte llamado a la participación de los ciudadanos como otra de sus finalidades esperadas. Del mismo modo, sirve como instrumento de relacionamiento entre las autoridades y los particulares.

Sujeto a lo mencionado, el legislador estableció una finalidad precisa al procedimiento común y principal, en los siguientes términos:

Las normas de esta parte primera tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del estado y de los particulares. (Ley 1437, 2011, artículo 1)

De esta forma, se entiende al procedimiento como un medio y como un fin en el que se debe respetar y promover los derechos fundamentales en todo momento y ceñirse a lo establecido por la Constitución, la ley y el régimen jurisprudencial aplicable.

2.4 Análisis de las excepciones al principio de congruencia en el proceso judicial.

Como se desarrolló en los puntos 1.3 y 1.4, las decisiones de los poderes públicos deben estar motivados (por regla general) en el aseguramiento de los principios de

publicidad y demás principios democráticos; esto, sin perjuicio de que el legislador, en casos concretos, exima a la autoridad de motivar la decisión que adopte dada su naturaleza.

En todo caso, lo cierto es que las decisiones que pongan fin al procedimiento común y general previstos en la Ley 1437 de 2011, deben estar motivadas al tenor de lo previsto en su artículo 42, siendo este un elemento que repercute en la validez del acto administrativo y que, para los efectos de este trabajo, tiene estrecha relación con el principio de congruencia, puesto que impone reglas a la autoridad sobre el campo de análisis interno y externo al momento de emitir una decisión.

En efecto, la aludida relación se encuentra marcada en tanto que, si la motivación entraña las consideraciones fácticas y jurídicas que soportan la decisión administrativa, estas deben obedecer a lo pretendido, probado y discutido a lo largo del trámite, lo que se traduce en la exigencia de consonancia entre lo que la administración busca, sus límites y su decisión.

No obstante, como se mencionó, esta exigencia no se aprecia con nitidez debido a que las normas que regulan el procedimiento administrativo no contemplan el principio de congruencia con precisión y claridad tal y como sí se predica de su consagración tratándose del proceso judicial, sea contencioso administrativo, civil o laboral, obligando a que se examine su contenido en dicho ámbito.

Al respecto, tratadistas como Sanabria (2021) y De los Santos (2005), consideraron que el principio de congruencia se deriva del principio dispositivo contenido en normas que regulan la actuación judicial del orden legal, el cual hace referencia a la obligación de las partes de estimular la actividad judicial.

Ahora bien, Picó (2002) afirmó que el deber de congruencia entre los hechos, pretensiones y excepciones, se vincula al derecho a la tutela judicial efectiva, por ende, la congruencia superpone la necesidad de coherencia, objetividad y estrecha vinculación con los hechos y la demostración procesal; y, en tal sentido, el juzgador debe fallar conforme a las pretensiones de las partes del proceso, sin que ello pueda tenerse como una regla absoluta en tanto que, como se expondrá, se encuentra sujeta a ciertas excepciones.

En efecto, en el marco de la acción popular, establecida por la Constitución para la protección de los derechos colectivos cuyo desarrollo legal se da con la Ley 472 de 1998, el Consejo de Estado, en su Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo, y en la Sala Seis Especial de Decisión, con Sentencia del 5 de junio de 2018, bajo radicado 15001-33-31-001-2004-01674-01(SU) (REV-AP), ha aceptado jurisprudencialmente que se reconozca la posibilidad de que un juez popular pueda proferir decisiones *ultra* y *extra petita* para la protección efectiva de los derechos colectivos diferentes a los invocados por el actor, estudiar otros hechos complementarios, proferir órdenes distintas a las pretendidas por los actores “e incluso apartarse de los términos de impugnación en fallos de segunda instancia”.

Por otro lado, el legislador ha precisado en qué eventos es dable flexibilizar el principio de congruencia, circunstancias dentro de las cuales se destacan las siguientes:

1. En la jurisdicción civil, casos de familia, el parágrafo primero del artículo 281 en la Ley 1564 de 2012 indicó:
2. En los asuntos de familia, el juez podrá fallar *ultra petita* y *extra petita*, cuando sea necesario para brindarle protección adecuada a la pareja, al niño,

la niña o adolescente, a la persona con discapacidad mental o de la tercera edad, y prevenir controversias futuras de la misma índole.

3. Adicionalmente, en la jurisdicción civil, en materia de derecho agrario para los casos de las personas que gocen de amparo de pobreza, el juez está facultado “para reconocer y ordenar en sentencia el pago de derechos e indemnizaciones *extra o ultra petita*” (Sanabria, 2021, p. 588).
4. Asimismo, en el área comercial, la Ley 1480 de 2011 en su artículo 58 numeral 9, establece una excepción para la protección de los derechos de los consumidores.
5. En materia contenciosa-administrativa, se establece una excepción al tenor de la norma según la cual “[p]ara restablecer el derecho particular, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar éstas” (art. 187).

Además, a partir de lo decidido por la Corte Constitucional en sentencia C-197 de 1999, en materia contenciosa administrativa se ha señalado el deber del Juez Contencioso frente al principio del derecho sustancial, de tal manera que cuando se trate de derechos fundamentales y sean de aplicación inmediata, se debe aplicar la norma constitucional para garantizar su eficacia y efectiva vigencia aun cuando dicho aspecto no haya sido puesto de presente por la parte demandante.

Ahora bien, en lo relativo a los eventos en los que el juez incurre en una violación al principio de congruencia, la Corte Suprema de Justicia (CSJ, 2017), en sentencia SC-3085-2017, precisó:

Son incongruentes las sentencias que dejan de resolver alguno de los extremos del litigio (*mínima petita*), o que se pronuncian sobre cuestiones que no fueron materia de la controversia y que no podían contemplarse de oficio (*extra petita*), o que, pese a estar centradas en los aspectos que integran el debate litigioso, exceden los límites que les fijaron las partes o la ley (*ultra petita*). (p. 12)

2.5 Jurisprudencia de las altas Cortes colombianas en relación con el principio de congruencia

El Consejo de Estado (2013) ha manifestado que el principio de congruencia debe analizarse desde dos ópticas, una interna que refiere a la armonía entre la parte motiva y la parte resolutive en la sentencia; y otra externa, que alude a que la decisión es concordante con lo pedido por las partes en los actos procesales respectivos.

Igualmente, esa misma Corporación en providencia del año 2019, reiteró lo anterior señalando:

[Que] Cuando en una providencia judicial no se respeta el principio de la congruencia, se incurre en lo que la doctrina ha llamado fallo *ultra petita*, el cual consiste en reconocer un mayor derecho que el invocado por el demandante; *extra petita*: cuando se reconoce un derecho reclamado, que no ha sido reclamado o se acoge la pretensión, pero por una causa diferente o deducida de hechos no alegados,

y *minus petita*: cuando se omite el pronunciamiento sobre una de las pretensiones.

(p. 1)

De ese modo, la garantía de la congruencia interna y externa permite una efectiva protección del derecho a la defensa, también protege y promueve el principio y el derecho del debido proceso; así como también el derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

Por su parte, en la Sentencia T-455 de 2016, la Corte Constitucional señaló lo siguiente respecto al principio de congruencia:

Adicionalmente, el principio de congruencia de la sentencia se traduce en una garantía del debido proceso para las partes, puesto que garantiza que el juez solo se pronunciará respecto a lo discutido y no fallará ni *extra petita*, ni *ultra petita*, dado que, en todo caso, la decisión se tomará de acuerdo con las pretensiones y excepciones probadas a lo largo del desarrollo del proceso. Esto, además, garantiza el derecho a la defensa de las partes, puesto que durante el debate podrán ejercer los mecanismos que la ley ha establecido para ello en los términos adecuados. (núm. 24.1)

En sentido similar, el Consejo de Estado, en la Sentencia 2019-03970 de 2020, definió el principio de congruencia:

[Como] El principio normativo que delimita el contenido de las resoluciones judiciales que deben proferirse, de acuerdo con el sentido y alcance de las peticiones formuladas por las partes (en lo civil, laboral, y contencioso- administrativo) o de los cargos o imputaciones penales formulados contra el sindicado o imputado, sea

de oficio, por instancia del ministerio público o del denunciante o querellante (en el proceso penal), para el efecto de que exista identidad jurídica entre lo resuelto y las pretensiones o imputaciones y excepciones o defensas oportunamente aducidas, a menos que la ley otorgue facultades especiales para separarse de ellas. (p. 1)

En la aludida decisión judicial, el Tribunal Supremo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo analizó la posible vulneración del principio de congruencia en la sentencia de segunda instancia mediante el recurso extraordinario de revisión. Dicho pronunciamiento es de vital importancia, dado que la congruencia no solamente se puede producir desde el inicio del proceso hasta la emisión de la decisión respectiva, sino que además busca la coherencia o congruencia cuando la decisión ha sido discutida a través de un recurso como el de apelación.

En este caso, la Sala de lo Contencioso Administrativo, para responder el problema jurídico, planteó la siguiente interrogante: ¿se configuró la causa de nulidad en la sentencia, por haberse vulnerado el principio de congruencia, a través del medio extraordinario de impugnación? A efectos de resolver el problema jurídico, la Corporación tuvo que analizar los hechos probados en el proceso de nulidad y restablecimiento y la decisión contenida en el fallo de segunda instancia y elementos propios de primera y segunda instancia, indicando así que, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las decisiones son susceptibles de recursos tanto verticales como horizontales y el principio de congruencia toma esa posición multicanal.

Y finalmente, se tiene que en el Auto 360 de 2006 de la Sala Plena de la Corte Constitucional se consideró lo siguiente:

El juez constitucional puede fallar ultra y extra petita; la razón es muy simple, son guardianes de la integridad de la Constitución, no sólo de una parte de ella sino de toda la Constitución. Este principio, que se encuentra en todo el derecho comparado y el cual aplican todos los tribunales constitucionales, encuentra consagración positiva en el artículo 241 superior que establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. (p. 1)

2.6 Conclusiones del capítulo

A partir de este capítulo es preciso concluir que los esfuerzos legislativos cuentan con una ley que regula de forma expresa y completa los principios, los fines y el procedimiento administrativo común y general, que constituyen la base de toda actuación desplegada en el marco administrativo en Colombia.

Por lo que, cuando se habla de los principios del procedimiento administrativo, la congruencia, sus excepciones, el esquema general del procedimiento y sus finalidades, lo que se busca es poner el foco en su unidad, en su constitucionalidad para regular y proteger a las personas y controlar la actuación de la administración, puesto que para que existan derechos fundamentales, la garantía y control de la aplicación de los mismos debe tener la misma especificidad y cuidado que en su consagración.

Ahora bien, no sobra señalar que en Latinoamérica se ha ido difundiendo la necesidad de positivizar el derecho administrativo, materializado en códigos o leyes que regulan los procedimientos de la actividad administración pública. Entre estos, en mayor o menor grado, comparten aspectos del procedimiento, de los principios y de las finalidades,

tal y como ocurre en la legislación colombiana, la cual cuenta con un derecho administrativo positivizado, constitucionalizado y concretado en un código especial.

En efecto, dentro del contexto latinoamericano se aprecia la legislación ecuatoriana, donde se puede observar que el Código Orgánico Administrativo está sometido como base de la actuación de la administración pública, que data del año 2018, y dentro de este, se encuentra consagrado: i) en el libro preliminar los principios generales de la actividad de la administración, de la relación entre las administraciones públicas y los principios del procedimiento administrativo, ii) el procedimiento administrativo desde el artículo 183 al 216, que en gran medida comparte la mayoría de aspectos con el procedimiento administrativo común en Colombia, salvo por aspectos relativos a la intervención de terceras personas dentro del procedimiento, medidas cautelares en sede administrativa, terminación ordinaria y extraordinaria del procedimiento administrativo, entre otras.

En definitiva, es posible que las normas que regulan la actuación administrativa en otros estados, de una u otra forma, difieran con el procedimiento administrativo regulado en Colombia, siendo importante destacar que, en Colombia, el esfuerzo del legislador por guardar armonía entre la Ley 1437 de 2011 y la Constitución Política.

Por otro lado, se tiene que el desarrollo legislativo y jurisprudencial del principio de congruencia es sumamente amplio y permite inferir, en principio, que la congruencia es una garantía absoluta fundamental del debido proceso, pero que, en determinadas circunstancias tiende a flexibilizarse para poder garantizar eficazmente los derechos fundamentales como vivo reflejo de la intención del constituyente.

En tal virtud, el siguiente capítulo abordará los supuestos jurídicos en los que se debe aplicar forzosamente el principio de congruencia y en aquellos en los que bien puede ser objeto de excepciones.

Capítulo 3. Aplicación de las excepciones *ultra* y *extra petita* en el procedimiento administrativo común y general

En principio se tiene que las decisiones judiciales *ultra* y *extra petita* se encuentran restringidas por expresa consagración legal, así, en materia civil, en virtud de lo que dispone el artículo 281 de la ley 1564 de 2012 la regla general dispuesta en dicha disposición legal se inclina por la congruencia sin perjuicio de las excepciones que la misma regulación procesal contempla.

Del mismo modo, es de anotar que en materia de tutela el juez no sólo está facultado, sino que tiene el deber de entrar a determinar cuáles son los derechos fundamentales vulnerados y/o amenazados, disponiendo lo necesario para su efectiva protección (SU-484 de 2008), lo cual da cuenta de la intención del Constituyente de proteger sus postulados. En ese sentido, se le dotó al juez de tutela de la facultad de proferir fallos *extra* y *ultra petita*, aún, cuando la protección del derecho fundamental no haya sido solicitada por el accionante (Sentencia T-104/18).

Siendo así, y habida cuenta que, como se explicó, el procedimiento administrativo persigue la efectividad y garantía de los derechos fundamentales, cabe repensar los límites de las autoridades administrativas en punto del principio de congruencia a fin de que se satisfagan los fines de los trámites que adelanten en el marco de su competencia, esto es, que exista la posibilidad excepcional, de que la decisión administrativa pueda ser, según las particularidades del caso, *extra* o *ultra petita*.

Así las cosas, es menester, dentro del presente capítulo, determinar la viabilidad de trasladar excepciones al principio de congruencia en materia judicial al ámbito administrativo, para lo cual es necesario establecer las distinciones y similitudes entre la función jurisdiccional y administrativa, los supuestos fácticos y jurídicos para su posible aplicación y los límites a los mismos.

3.1 Distinciones y similitudes entre la función jurisdiccional y la función administrativa

Conforme lo que se ha desarrollado en la presente investigación, se puede demostrar que el principio de congruencia y sus excepciones han sido bastante analizados, descritos y regulados en el ámbito judicial; siendo así, se estima necesario indagar y poner de manifiesto las posibles distinciones y similitudes entre la función administrativa y la jurisdiccional, con el fin de extraer elementos que se puedan compartir entre estos ámbitos para la aplicación de dichas excepciones en materia administrativa.

En ese orden de ideas, la primera distinción que podría advertirse es de carácter organicista, debido a que implica reconocer la estructura que ha adoptado el Estado colombiano respecto a los órganos que ejercen la actividad jurisdiccional y la función administrativa.

En efecto, ello obedece al principio de separación de poderes asumido por el constituyente y a partir del cual se han dividido los poderes públicos en ramas: la ejecutiva, la legislativa y la judicial, al tenor de lo que disponen los artículos 113 y siguientes de la Constitución Política.

Así las cosas, la rama judicial es la que constitucionalmente se encuentra investida del poder para administrar justicia y está compuesta por las cortes, los tribunales y jueces, salvo que de forma excepcional y de conformidad con la ley sea ejercida por autoridades administrativas o particulares. En contraste, la función administrativa es más compleja, debido a que se ejerce por distintos órganos con diferentes funciones dentro de la misma administración, la cual puede revestirse incluso de poderes de policía sin que ello implique una concepción clásica de separación de poderes en tanto que las ramas que conforman cada uno de ellos se complementan tal y como lo ha reconocido la propia Corte Constitucional (Corte Constitucional, Sentencia C-253/17).

Si bien se reconoce esa separación de los poderes del estado en la rama ejecutiva, legislativa y judicial, con funciones propias y exclusivas, no es menos cierto que la Constitución Política establece una naturaleza imbricada, dado que reconoce que las diferentes ramas, así como los órganos de control y órganos de organización electoral, pueden ejercer función administrativa, en el entendido de que puede ser activa y/o pasiva según sea el caso (Corte Constitucional, Sentencia C-189/98).

De ese modo, en el modelo y estructura del Estado colombiano actual, se ha dotado de forma transversal la función administrativa, incluso por parte de particulares cuando así lo establezca el ordenamiento jurídico, para materializar el derecho positivo y cumplir los fines del estado, puesto que catalogar o diferenciar las tipologías que versan sobre el concepto de función administrativa son insuficientes por su dinámica, lo que ha conducido a que dicha función implique, en palabras de la doctrina, un conjunto de acciones, el cumplimiento de fines, el ejercicio de autoridad, o hasta un carácter residual de las demás

funciones (identificación de la función administrativa como una de las posibles manifestaciones de la función ejecutiva) (Montaña, 2015).

Por otro lado, en la conformación de la rama judicial se encuentra la jurisdicción contencioso-administrativa, la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional, las cuales ejercen únicamente función jurisdiccional quienes actúan conforme al artículo 12 de la Ley 270 de 1996, de forma “propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo, según se precisa en la Constitución Política y en la presente ley estatutaria”.

Otra distinción desde la perspectiva orgánica radica en la calidad e idoneidad de las personas titulares del órgano. En ese sentido, se tiene que las y los jueces deben contar con título profesional en derecho de conformidad con lo establecido en el artículo 161 de la Ley 270 de 1996, calidades que no se predicán de manera forzosa en los agentes que tienen a su cargo el ejercicio de funciones administrativas activas o pasivas.

Adicionalmente, desde el punto de vista funcional o material, la función jurisdiccional y la administrativa tienen fines y potestades, así como las decisiones distintas, lo que reporta elementos en común que tienen directa relación con las excepciones al principio de congruencia.

De este modo, se tiene por un lado a la función jurisdiccional que implica la potestad de administrar justicia, lo que supone: i) imparcialidad e independencia del juez ii) conocer de los conflictos suscitados entre particulares o entre éstos y el estado, iii) la toma de una decisión en concreto iv) ejecutar lo decidido en sentencia, y vi) la cosa juzgada de lo resuelto. Debido a esto, la función jurisdiccional constituye una potestad y un servicio

público esencial, cuya actuación surge de los conflictos que son puestos en conocimiento o en casos excepcionales de oficio y en la consecución de la resolución de conflictos y el mantenimiento del ordenamiento jurídico, decide de tal forma que es hasta exigible por la fuerza.

Por otro lado, “la función administrativa es siempre actividad del poder estatal, sea que se realice por órganos o autoridades públicas o particulares, con la finalidad de materializar los derechos y principios consignados en la parte dogmática de la Constitución” (Consejo de Estado, 2019, p. 1). Esto, como se manifestó, deja ver que la autoridad tiene que conocer de una u otra forma la realidad social dentro del ámbito de sus competencias, para lo cual existen diferentes mecanismos que permiten adelantar una actuación concreta con el fin de materializar los derechos y principios, traducidos finalmente, entre otras, en la prestación de bienes o servicios públicos, en la concesión de permisos, en la gestión de uso y ocupación del suelo, en las funciones de inspección, vigilancia y control, o cualquier otra actuación que permita el desarrollo del bienestar social.

Así las cosas, una vez que las autoridades investidas de función administrativa conocen de un asunto, deben definirlo a través de un instrumento concreto y detallado en el ordenamiento del acto administrativo particular y concreto, el cual resuelve una situación jurídica, en principio incierta, creándola, modificándola o extinguiéndola; lo que en cierta medida se relaciona con lo que ocurre en el ámbito judicial, puesto que a través de las providencias judiciales, como la sentencia, el juez se encarga de resolver el litigio y por tanto, en algunos casos, por esa vía, crea, modifica o extingue derechos u obligaciones.

Tanto el acto administrativo como la providencia judicial tienen como base un sujeto o un grupo de sujetos con intereses, así como situaciones fácticas -con acervo probatorio de base- y sustentos jurídicos que motivan la decisión tomada; así para la autoridad administrativa como para la autoridad judicial.

A partir de lo expuesto, resulta posible afirmar que pese a las distinciones que pueden encontrarse en torno a la función jurisdiccional y la administrativa desde una perspectiva organicista y material, es evidente que estas se acercan si se repara en las finalidades que persiguen, toda vez que el ejercicio de una y otra tienen como propósito cumplir con fines esenciales del estado, garantizar el orden jurídico y asegurar el respeto por los derechos reconocidos en la Constitución y en la ley; punto de convergencia que resulta trascendente para este trabajo en tanto que, a partir de este, se impone colegir que las excepciones al principio de congruencia bien pueden tener cabida en el marco de la función administrativa, tal y como se contemplan, según sus particularidades, en el desenvolvimiento de la función jurisdiccional.

3.2 Límites a las excepciones del principio de congruencia en el orden económico y público e interés general (por qué tan separado)

Resulta complejo abordar la discusión sobre los límites a los que se encuentran sujetas las autoridades administrativas para tomar decisiones *ultra y extra petita*, en la medida que, como se ha dicho, tanto las normas como los pronunciamientos jurisprudenciales que se han encargado del asunto han cobrado vida en el ámbito judicial.

Sin embargo, la aplicación de estas facultades *ultra y extra petita* debe ser excepcional, por lo que es posible que se presenten restricciones, a fin de evitar que sea desmedido o ilimitado, por lo que se pretende establecer las situaciones en las que la autoridad, al momento de decidir, debe abstenerse de acudir a excepciones que conlleven a flexibilizar el principio de congruencia.

Acorde con ello, debe recordarse que incluso en materia judicial se han fijado límites, de allí que la Corte Constitucional en Sentencia T-176, respecto a las facultades *ultra y extra petita* del juez de la acción popular, ha señalado que estas encuentran supeditadas al derecho a la defensa, sus garantías y el equilibrio procesal.

Sin embargo, los límites indicados se enmarcan en un escenario donde existen diferentes sujetos procesales, situación que se diferencia diametralmente de un procedimiento administrativo donde por regla general se encuentra la Administración Pública y el sujeto con un interés concreto; esto, sin perjuicio de que en el procedimiento administrativo se haya dado la intervención de terceros bajo los supuestos previstos en los artículos 37 y 38 del CPACA.

A pesar de lo mencionado previamente, sigue siendo importante mantener un límite, puesto que el ordenamiento jurídico colombiano ha regulado dichas facultades, enfocándose en proteger ciertos sujetos y circunstancias especiales; lo que, en sede administrativa, conforme lo sostenido en la presente investigación, tiene como razón o fundamento la protección de los derechos fundamentales reconocidos en el orden constitucional, sin que ello pueda ser comprendido con carácter absoluto.

Por lo que, como primer límite que se plantea a las excepciones en materia administrativa, es el exceder, violar o adolecer de incompatibilidad alguna con la Constitución Política de Colombia en virtud de la disposición expresa del artículo 4 superior, pues se entendería que menoscaba su marco de actuación.

En otras palabras, el límite yace en la propia norma superior, de suerte que no podrá ser vulnerada vía decisión administrativa *ultra o extra petita* so pretexto de proteger un derecho fundamental por cuanto ello equivaldría a soslayar el principio de supremacía constitucional, lo cual implica desconocer hasta su propio fundamento como autoridad. En ese sentido, la actuación de la autoridad se convertiría en una vía de hecho, escenario en el que se atentaría los principios de legalidad, juridicidad y seguridad jurídica, considerando, incluso, la esencia de la noción de Estado de derecho.

Ahora bien, otro límite que impediría acudir a los medios tendientes a flexibilizar el principio de congruencia se daría en caso de que ello implique el desconocimiento o menoscabo de otro derecho fundamental, lo que parece ser, en principio, un argumento cierto e indiscutible. En ese sentido, en el caso hipotético en el que se contraponen el derecho fundamental de *M* en contra del derecho fundamental de *Y*, *M*, en ningún escenario encontrará una protección efectiva, puesto que *Y* goza del mismo nivel de protección.

Con todo, esta aparente sin salida bien puede ser asumida por la autoridad administrativa acudiendo a diferentes formas de argumentación jurídica que permitan resolver las tensiones entre derechos fundamentales y/o principios, como la ponderación, el test de proporcionalidad, de igualdad, entre otros (Reyes, 2023).

Por lo tanto, en situaciones donde se genere el escenario en el que la autoridad se vea llamada a adoptar una medida y se encuentren en colisión derechos y principios se podría aplicar, entre otros, el test *ad hoc*, método que se emplea, mayormente, por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, cuya aplicación depende del caso concreto y de las características de este (Reyes, 2023).

Así, por ejemplo, la Corte Suprema, en el caso *New York Times vs Sullivan*, formularon un test ad hoc, en los supuestos de responsabilidad civil relacionadas con críticas al desempeño de funcionarios públicos. Así como el caso *Lemon vs. Kurtzman*, donde la Corte Suprema del mismo modo, ad hoc, aplicó el *test Lemon* (Reyes, 2023).

De ahí, resulta necesario manifestar que la contraposición con otros derechos fundamentales o principios constitucionales no limitan per se el ejercicio excepcional de medidas tendientes a no aplicar el principio de congruencia cuando la autoridad administrativa lo vea necesario para asegurar la protección efectiva de derechos fundamentales.

Por otro lado, si se encuentra un límite en lo que reconocen la doctrina y la Constitución Política respecto a el “interés general”, que no es otro que la sumatoria de los intereses individuales, dan como resultado un orden de cosas dentro de la sociedad, así como un deber imperativo e indiscutible de su realización, estos son, el interés general propiamente, del cual se desprenden el orden público y el orden económico.

Siendo estos elementos límites en sí mismos en lo que concierne a las excepciones al principio de congruencia, resulta necesario adentrarse en su contenido y alcance de

conformidad con la doctrina y la jurisprudencia a fin de visualizar de qué manera ha sido reconocido en el Estado Colombiano.

- Interés general

Existen algunas apreciaciones que deben ser diferenciadas para el presente documento: por un lado, se tiene el interés general; por otro, el social. La Constitución Política de Colombia contempla el interés social como parte del interés general. Este último es un precepto jurídico indeterminado que se desprende de la cláusula primera constitucional, cuyo fin es la satisfacción de los intereses generales. Montalvo (2011) consideró que en la filosofía contemporánea es complicado estructurar un concepto completo que permita entenderlo a cabalidad. Para el tratadista, el interés general radica en un verdadero interés común que representa a la colectividad y no simplemente los intereses de una minoría o representantes que indirectamente actúan para la sociedad.

Para empezar a definir lo que se entiende por “interés general” en el ámbito constitucional colombiano, se hace un muestreo de la relatoría de la Corte Constitucional, que con esas palabras tiene: 355 autos, 2576 sentencias de constitucionalidad, 195 sentencias de unificación y 3207 sentencias de tutela.

Lo anterior para demostrar que es un concepto base del Estado colombiano: su desarrollo constitucional puede ser inabarcable. Por ello, se seleccionan algunas sentencias de unificación para construir su definición y aplicación constitucional:

- **SU-250 de 1998:** la Corte estableció que cuando un servidor público ocupaba un cargo de carrera en provisionalidad el acto de desvinculación debía ser

motivado, “pues solo razones de interés general pueden conducir a la desvinculación” (Reiterado en SU-258/98, T-951/04).

- **Sentencia C-400/99.** PROCESO DE LICITACIÓN-Constitucionalidad método de selección contratistas en contratación pública: valor fundante del Estado colombiano al tenor del primer artículo de la Carta Fundamental. Desde este contexto, tal normatividad, contenida parcialmente en las normas demandadas, no solo se ajusta a la Constitución, sino que es su natural y obvio desarrollo.
- **SU773-14:** resalta la función social de la empresa, como contrapartida a los incentivos económicos que el legislador decide otorgar, esto es: *“se sustituyen los intereses particulares para obtener a toda costa el pago de obligaciones insolutas, por otro de interés general, de contenido social, a fin de que la empresa supere dificultades transitorias económicas, y continúe con sus actividades, de las cuales no ha de beneficiarse únicamente el empresario sino la sociedad.”*
- **SU698-17:** el *“falso debate”* en torno al desarrollo y al bienestar común que podría verse frenado a causa del interés particular de algunas comunidades: *“Al respecto la Sala recuerda que no se puede entender el “interés general”, “el desarrollo” o el “progreso” que traen las obras de infraestructura minera como procesos aislados de las particulares significaciones socioculturales que las comunidades locales e implicadas en dichas obras les dan a los procesos”.*

En ese sentido, se resalta que el interés general se impone en todos los ámbitos y, por tanto, se trata de un concepto transversal que irradia todas las esferas en donde actúa la administración e, incluso, en ciertos ámbitos de acción de los particulares.

- Orden público

Mediante la Sentencia C-204 de 2019, la Corte Constitucional definió el orden público como campo de actuación impuesto a la autoridad pública.

De esta forma, se legitima su intervención para garantizar el fin esencial consagrado en el artículo 2 de la Carta, que es la convivencia pacífica, la cual, a su vez, implica un límite de división entre lo público y lo privado. Sin embargo, vale resaltar que la ley también puede tener connotación de orden público. En ese sentido, la ley procesal, que, al tener esta condición, es de obligatoria observancia (Corte Constitucional, Sentencia T-213/08).

En tal virtud, lo que se resalta es la obligatoriedad del procedimiento administrativo, pues las normas de orden público no son susceptibles de ser obviadas (Sentencia C-800-05).

Volviendo al orden público como el estado de normalidad, funcionamiento correcto o armonía social, la Corte Constitucional (2019) lo definió en los siguientes términos:

El orden público es un asunto de interés general que se define como la reunión de los valores necesarios para que sean posibles la convivencia social y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana: **la seguridad pública, la tranquilidad pública y la sanidad medioambiental,**

concepto más amplio y exigente que el de la salubridad, ya que involucra el concepto de desarrollo ambientalmente sostenible” (en negrita me corresponde).

Para mantener el orden público y todos los aspectos que este comprende, es necesario que la autoridad, además de intervenir en el sector privado, establezca restricciones a las libertades de forma proporcional, razonable, necesaria y no discriminatoria. En consecuencia, el mantenimiento del orden público le corresponde a la función pública y que puede materializarse en la ley, actos administrativos generales y en servidores que la ejecuten.

- Orden económico

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-083 de 1999, la noción de orden económico de la siguiente manera: “la noción de orden público económico hace referencia al sistema de organización y planificación general de la economía instituida en un país” (núm.). En consecuencia, el modelo de Estado Social adoptado en Colombia como fundamento del modelo económico, normativamente, ha adquirido una preponderante intervención del estado en la esfera económica, a fin de limitar la actividad privada y la libre competencia, y así garantizar el interés general (C-083 de 1999, Corte Constitucional, 1999).

En la Constitución Política de Colombia de 1991 se puede visibilizar la intervención en los procesos económicos desde el título XII, concretamente entre los artículos 333 y 338. En el artículo 333, por ejemplo, el constituyente empieza indicando la libertad que tienen los actores económicos para que se autorregulen, y que el estado debe impedir cualquier tipo de restricción a dicha libertad. Pero en los artículos subsiguientes da cuenta de que

dicha libertad no es absoluta, de allí que en artículo 334 se indique que la dirección general de la economía está a cargo del estado y que este debe intervenir por mandato de la ley para racionalizar la economía con fines de bienestar general.

El orden legal económico tiene el deber de protección del derecho, principalmente a través del *ius puniendi*, para asegurar las condiciones normales en la prestación de los servicios que de él se deriven. Por lo tanto, cualquier resolución que contravenga los principios y mandatos que intentan mantener el orden económico vulneraría la filosofía jurídica del estado, así como el marco constitucional adoptado en la actualidad.

Lo anterior, por cuanto el estado legitimado tiene el deber de “garantizar que la economía funcione adecuadamente, combatiendo fenómenos negativos como la colusión empresarial, las prácticas restrictivas de la libre competencia y los abusos de la posición dominante, tratándose de una economía de mercado” (Corte Constitucional, Sentencia C-331/20, núm. 28). Además, se debe “procurar que la actividad financiera goce de suficiente solvencia, así como también impedir que la misma incurra en prácticas que afecten el ahorro privado” (Corte Constitucional, Sentencia C-331 de 2020, núm. 28).

En esta sección, es determinante indicar que el “orden económico” tiene dos dimensiones (Sentencia 083 de 1999): i) un orden público económico -sistema de organización y planificación general de la economía instituida en un país- base de un equilibrio entre la economía libre y la de mercado; ii) orden legal económico -constituye objeto de tutela del derecho *ius puniendi* (citado arriba)- pues es de suma importancia para la administración que la economía se desarrolle con normalidad.

Siendo así, los límites a la autoridad financiera se dan en función de la protección de los usuarios del sistema y del orden económico por su relevancia en la garantía general del bienestar del conglomerado.

Y finalmente, los límites que se desprenden de la noción básica del interés general, que desemboca en órdenes públicos, económicos, entre otros, los cuales no son susceptibles de transigibilidad, puesto que son imperativos que aseguran un orden dentro de la sociedad.

3.3 Condiciones para aplicar la facultad *ultra petita* y *extra petita* del ámbito jurisdiccional en el procedimiento administrativo general

De los diferentes análisis de las normas, pronunciamiento judiciales y doctrinales respecto a la aplicación de excepciones al principio de congruencia, se pone de manifiesto que existe una simetría en las decisiones y la visión orientadora de la Constitución Política de 1991, lo que se confirma en la sentencia SU-747/98 de la Corte Constitucional, en la que consideró que la filosofía del estado está ligada a la protección de los derechos fundamentales, a buscar bienestar general, la participación democrática y la realización de la sociedad.

En esa medida, se reconoce el derecho al debido proceso con una doble vertiente, es un derecho en sí mismo y, además, el guardián del catálogo de derechos constitucionales reconocidos en la Carta Magna, pues parte del ideario de un proceso justo.

En cuanto a la aplicación del principio de congruencia en el ámbito judicial, tanto en la normativa como en la jurisprudencia, se puede inferir que el establecimiento de las facultades *ultra* y *extra petita* responde a un deber especial de protección a sujetos o

circunstancias reconocidas en la Constitución; a modo de ilustración, se pueden anunciar los aspectos relacionados con la familia, dentro de la que encuentran los menores de edad que gozan de un plus de protección (Constitución Política de Colombia, 199, art. 44).

Finalmente, los deberes de protección, así como la habitación de facultades se asientan en un acto jurídico concreto, que en materia administrativa se denominan actos administrativos, cuya esencia es la resolución de las situaciones jurídicas puestas a su conocimiento o la ejecución material de la ley para la debida prestación de un servicio.

Las decisiones deben ser el producto de hechos, pruebas y peticiones y fines propios de la actuación, pues para su emisión previamente se encuentra presidido por un procedimiento administrativo común y general contenido en el CPACA, salvo que el legislador contemple un procedimiento especial; por otro lado, la autoridad administrativa debe velar por la protección efectiva de los derechos fundamentales de los sujetos que forman parte del trámite o que tienen un interés legítimo.

Para que se den estas condiciones, se debe tener como base lo siguiente:

1. Los principios de la Ley 1437 de 2011 que gozan del principio de juridicidad.
2. Hechos suficientes descritos en la solicitud inicial para la actuación.
3. Las pruebas deben ser útiles, pertinentes y conducentes para verificar los hechos base de la petición.
4. Las peticiones tienen que ser claras y concretas (no es absoluta).
5. Deben tener sustento en la Constitución y/o la ley.

A partir de esto, se impone una carga a la autoridad administrativa a motivar sus decisiones; es así, y con base en todo lo expuesto en los capítulos anteriores, que todas las

autoridades del Estado colombiano, ya sean judiciales o administrativas, deben respetar y promover la Constitución y, en ese contexto, se puede soportar la posibilidad de que la decisión administrativa sea *extra o ultra petita*; en la imposición de promover derechos fundamentales o fines esenciales del estado, sin violar el principio de supremacía constitucional así como el concepto de interés general del cual derivan otras instituciones jurídicas, tales como el orden público, orden económico, entre otros.

Bajo estas premisas, las excepciones se encuentran justificadas cuando lo que se busca promover son los derechos fundamentales y principios rectores desarrollados en los capítulos 1 y 2.

En determinadas circunstancias, la administración, profiera decisiones *ultra o extra petita* para asegurar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, puesto que el ordenamiento colombiano no se restringe o limita a la aplicación y ejecución irrestricta de la ley en sentido formal. Por ello, las facultades anotadas encuentran plena cabida sin que se puedan acusar de estar viciadas por desconocer el principio de congruencia.

En ese aspecto no se puede afirmar que los ‘mismos’ supuestos que recoge la sede judicial sean aplicables a la función administrativa; la aludida función y su procedimiento ha cumplido un papel más determinante del que suele reconocerse por las diferentes esferas que se encuentra interviniendo dentro del conglomerado social.

No obstante, se puede concluir que los supuestos que se recogen en sede judicial tienen exactamente la misma aplicación en el ámbito administrativo, puesto que en el deber de obedecer la congruencia en sus decisiones se ve flexibilizada al proteger y promover los

postulados constitucionales. Esto significa la posibilidad de que la autoridad administrativa decida de forma *ultra o extra petita* para la protección de los derechos fundamentales y concretamente su aseguramiento, radica en el riesgo (o no) de que su decisión desconozca de otros derechos o principios constitucionales en tensión, en cuyo escenario la autoridad tiene la posibilidad de aplicar un tipo de argumentación jurídica para su efectivo cumplimiento.

Lo anterior se fundamenta en los postulados y características que forman parte de la visión y filosofía del Estado colombiano, así como de los axiomas constitucionales orientadores de la función administrativa, y de las normas constitucionales o legales que habilitan una actuación administrativa en concreto.

Conclusiones

Dentro del Código de procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011, es posible la aplicación de las excepciones al principio de congruencia, cuando otorga a las autoridades la facultad de fallar *ultra y extra petita*, en virtud de las siguientes razones jurídicas:

I) los principios generales, en particular el principio de juridicidad, someten a la autoridad administrativa al ordenamiento jurídico de manera completa; por lo tanto, se tiene que los fines esenciales del derecho, la función administrativa y la prevalencia del derecho sustancial imponen el deber de protección, garantía y efectividad de los derechos fundamentales. Además, si bien el principio de congruencia operante parece ser absoluto,

esto no se refleja en el ámbito judicial, dado que la ley, así como las sentencias de las altas Cortes, habilitan la aplicación de la facultad excepcional, pero no hay ley o pronunciamiento expreso del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional respecto a su aplicación dentro de un procedimiento administrativo concretamente.

II) En un proceso judicial o administrativo, la actividad decisoria tiene notorias diferencias orgánicas y funcionales, como el hecho de que, en un proceso judicial dentro de la *litis*, los sujetos procesales son el actor y el demandado; y, como tercero imparcial, se tiene al juez. Sin embargo, a pesar de las diferencias, estos guardan armonía con otros elementos: sujeto o un grupo de sujetos con intereses, así como situaciones fácticas -con acervo probatorio de base- y sustentos jurídicos, que motivan la decisión tomada. Por tanto, es posible su aplicación, siempre y cuando no se contraría con la Constitución Política por principio de Supremacía Constitucional, así como las reglas jurídicas; de esta forma, la autoridad administrativa, mediante un examen especial de motivación, puede proteger con celeridad, eficiencia y eficacia los derechos fundamentales.

III) El procedimiento administrativo, es un elemento de validez y es el medio para que la autoridad decida una situación jurídica concretada en actos administrativos, dentro del cual se analiza el sujeto o un grupo de sujetos con intereses, así como situaciones fácticas -con acervo probatorio de base- y sustentos jurídicos para que se cumplan los fines esenciales del Estado.

IV) El autor Baena Carrillo ya había hecho una reflexión sobre su duplicidad de fuentes con un largo recorrido frente a ello, pero aquello puede resumirse así: ambos son equiparables en lo único importante: suponen procedimientos preestablecidos mediante los

cuales se construye una verdad y en ella se fundamenta una decisión jurídica. Se menciona esto debido a que si bien el estudio del procedimiento administrativo ha sido frecuente en la academia colombiana, no existe registro de las excepciones a la facultad *extra y ultra petita* en el procedimiento administrativo.

Es precisamente esta particularidad la que distingue y resalta esta investigación, que busca promover la obligación de las autoridades administrativas en construir una verdad compleja y real, para fundar sus decisiones; donde prevalezca el derecho sustancial.

La esencia de esta tesis es comprobar cómo es posible extrapolar las excepciones del principio que se creía netamente dispositivo, al procedimiento administrativo, pues se deriva de la garantía del debido proceso, del deber de motivación y de los artículos 23, 29 y 31 de la Constitución Política de Colombia -y art. 8 de la Convención Americana de DDHH-.

Aunado a ello, es importante destacar que es factible establecer *una excepción* al mismo, desde lo *extra y ultra petita*; se resalta que es una excepción para que no se convierta en la regla general del procedimiento administrativo, afectando el orden y el correcto funcionamiento de la administración.

La decisión *extra y ultra petita*, es la excepción a la congruencia identificada en la presente investigación, asunto que se resalta porque la Ley 1437 de 2011 no establece excepciones para el principio de congruencia dentro de un procedimiento administrativo. De ese modo, se recomienda al legislador, quien, conforme al artículo 150, numeral 6, de la Constitución Política de Colombia, tiene la potestad de reformar e incorporar en la Ley 1437 de 2011 las excepciones al principio de congruencia en el procedimiento

administrativo general cuando su razón o fundamento sea la protección de derechos fundamentales. Finalmente, esta reforma es necesaria en virtud de que la aplicación excepcional de los principios consagrados en la Ley 1437 de 2011 pueden afectar el principio de la Seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Referencias

- Añón, M. J. (2010). El derecho a ser oído y la justicia del proceso. *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, (8), 173-202.
- Arvizu, I., Vásquez, J., & Bello, N. (2017). Principio de Legalidad vs. Principio de Juridicidad: Evolución Constitucional en México. *Letras jurídicas: Revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas UV*, 18(35), 1-154.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7376220>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Legis
- Cea, J. (1979). Función jurisdiccional y poder judicial. *Revista Chilena de Derecho*, 3, 298-305. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2649301.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (1996). Ley 270 de 7 de marzo de 1996. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1998). Ley 472 de 5 de agosto de 1998. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 18 de enero de 2011. [Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo]. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1564 de 12 de julio de 2012 [Código General del Proceso]. Bogotá, Colombia.
- Consejo de Estado. (2011). Sentencia 540 del 8 de junio de 2011. Sala de los Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado número

41001-23-31-000-2004-00540-01(AP). Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2012). Sentencia del 18 de julio de 2012. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno (E). Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00345-01. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (2013). Sentencia del 22 de marzo de 2013. Sala de los Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Radicado número 63001-23-31-000-2010-00110-01(19136). Consejero ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (26 de marzo de 2015). Sentencia n° 15001-23-31-000-2011-00031-01(AP). Fallo extra petita. Sala Contenciosa Administrativa - Sección Primera. C.P. Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado. (22 de marzo de 2016). Principio de congruencia de la sentencia. Congruencia interna de la Sentencia. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta:

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/140/S4/63001-23-31-000-2010-00110-01\(19136\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/140/S4/63001-23-31-000-2010-00110-01(19136).pdf)

Consejo de Estado. (26 de octubre de 2017). Principio de Congruencia: Alcance. Sentencia de reconocimiento de pensión de jubilación con fundamento en norma no invocada. Principio de congruencia/Fallo extra / Fallo ultrapetita. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. CP. César Palomino Cortés. Radicación número: 25000-23-42-000-2014-01139-01(2458-15). Bogotá, Colombia.

- Consejo de Estado. (2018). Auto 110010325000201000064 00 (0685-2010). Sala de la Contencioso Administrativo - Sección Segunda. C.P. Gabriel Valbuena Hernández.
- Consejo de Estado. (2018). Sentencia del 5 de junio de 2018. Radicado 15001-33-31-001-2004-01674-01(SU) (REV-AP). Sala Seis Especial de Decisión. Bogotá, Colombia.
- Consejo de Estado. (8 de marzo de 2019). Medio de control de nulidad. Normas violadas y concepto de violación de la demanda. Principio de congruencia de la sentencia. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. CP. Stella Jeannette Carvajal Basto. Radicación 13001-23-31-000-2007-00638-02(22963). Bogotá, Colombia.
- Consejo de Estado. (2019). Sentencia del 30 de julio de 2019. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado número 11001-03-06-000-2019-00051-00(2416). Consejero ponente: Germán Alberto Bula Escobar. Bogotá, Colombia.
- Consejo de Estado. (2020). Sentencia 2019-03970 de 2020. Bogotá, Colombia.
- Consejo de Estado. (3 de marzo de 2020). Sentencia 2019-03970 de 2020. Sala plena de los Contencioso Administrativo. Sala 27 especial de decisión. Radicación número: 11001-03-15-000-2019-03970-00(REV). CP. Rocío Araújo Oñate. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (1992). Sentencia T-406 de 5 de junio de 1992. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (1992). Sentencia T-291 de 2 de junio de 2016. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (1997). Sentencia 083 de 17 de febrero de 1999. Bogotá, Colombia.

- Corte Constitucional de la República de Colombia. (1998). Sentencia C-189 de 6 de mayo de 1998. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (1998). Sentencia SU-250 de 26 de mayo de 1998. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (1998). SU-429 de 19 de agosto de 1998. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (1998). SU-747 de 2 de diciembre de 1998. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (1999). Sentencia C-083 de 17 de febrero de 1999. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (1999). Sentencia C-400 de 2 de junio de 1999. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2000). Sentencia T-1175 de 2 de septiembre de 2000. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2001). Sentencia T-611 de 8 de junio de 2001. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2005). Sentencia C-800 de 2 de agosto de 2005. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2006). Auto 360 del 6 de diciembre de 2006. Sala Plena de la Corte Constitucional. M.P.: Clara Inés Vargas Hernández. Bogotá, Colombia.

- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2008). Sentencia SU-484 de 15 de mayo de 2008. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2008). Sentencia T-213 de 28 de febrero de 2008. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2009). Sentencia T-395 de 28 de mayo de 2009. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2010). Sentencia C-025 de 27 de enero de 2010. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2010). Sentencia SU-917 de 16 de noviembre de 2010. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2010). Sentencia T-555 de 7 de julio de 2010. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2013). Sentencia T-413 de 4 de julio de 2013. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2013). Sentencia C-479 de 13 de agosto de 1992. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2013). Sentencia C-449 de 9 de julio de 1992. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2014). Sentencia SU-773 de 16 de octubre de 2014. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2016). Sentencia T-455 de 25 de agosto de 2016. Bogotá, Colombia.

- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2016). Sentencia T-176 de 11 de abril de 2016. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2017). Sentencia C-253 de 27 de abril de 2017. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2017). Sentencia SU-698 de 28 de noviembre de 2017. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2018). Sentencia T-104 de 23 de marzo de 2018. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2019). Sentencia C-204 de 15 de mayo de 2019. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2020). Sentencia C-331 de 20 de agosto de 2020. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2021). Sentencia C-064 de 18 de marzo de 2021. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 1158-17-EP de 20 de octubre de 2021. Quito, Ecuador.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Caso Fermín Ramírez vs Guatemala*.
Casos: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_126_esp.pdf
- Corte Suprema de Justicia [CSJ]. (2017). *Sentencia SC-3085 del 7 de marzo de 2017*.
Radicación n.º 08001-31-03-004-2007-00233-01. M.P.: Álvaro Fernando García Restrepo. Bogotá, Colombia.

- De los Santos, M. (2005). Postulación y flexibilización de la congruencia. *Revista Peruana de Derecho Procesal*, (8), 87-106.
<https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3062/per-postulacion-flexibilizacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Farge, C. (2007). El estado de bienestar. *Enfoques*, 19(1-2), 45-54.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25913121005>
- Giova, S. (2018). Principio de proporcionalidad y garantías hipotecarias. *Iuris Tantum. Revista Boliviana de Derecho*, (25), 306-318.
http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S2070-81572018000100009&script=sci_abstract&tlng=es
- Giraldo, O. (1984). La vía gubernativa. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, (65), 127-136.
<https://doi.org/https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/5284>
- Merkel, A. (2014). *Teoría general del derecho administrativo*. Ediciones Coyoacán.
- Montalvo, J. (2011). Interés general y administración contemporánea. *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 1(14), 129-149.
https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/12255/interes_montalvo_UNIV_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Montaña, A. (2015). La incorporación de agencias en la estructura administrativa colombiana del orden nacional. Una confrontación axiológica de dos modelos organizacionales de la administración pública. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (13), 27-43.
<https://doi.org/10.18601/21452946.n13.04>

- Naciones Unidas. (1976). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Instrumentos de Derechos Humanos: https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. Tratados: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Pantoja, R. (2007). *El derecho administrativo: Clasicismo y modernidad*. Editorial Jurídica de Chile.
- Pantoja, R. (2016). El principio de juridicidad. *Revistas Académicas de la Universidad de Chile*, (62), 156-168. <https://doi.org/https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i62.43212>
- Penagos, G. (2008). *El acto administrativo, Tomo I, Parte General Nuevas Tendencias*. Ediciones Doctrina y Ley LtdaBogotá.
- Picó, J. (2002). *Las garantías constitucionales del proceso* (3ª reimpresión ed.). José María Bosch.
- Reyes, J. M. (2023). *Más allá del test de proporcionalidad: análisis, crítica y metodologías de adjudicación alternativas al modelo de Robert Alexy*. LIBRUNAM.
- Salinas, D. (2014). Control de motivación de fallos en la Corte de Estrasburgo. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XLVII (140), 649-683. <https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v47n140/v47n140a9.pdf>
- Sanabria, H. (2021). *Derecho Procesal Civil General*. Universidad Externado de Colombia.

- Santofimio, J. (1994). Legalidad de la actividad estatal principalmente de la administración. En J. Santofimio, *Acto administrativo. Procedimiento, eficacia y validez* (págs. 96-120). Universidad Externado de Colombia.
- Santofimio, J. (2011). *Procedimientos administrativos y tecnología*. Universidad Externado de Colombia.
- Sosa, J. (2010). *El debido proceso. Estudios sobre derecho y garantías procesales*. Gaceta Jurídica S.A
- Uranga, C. (1989). El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una Administración por sistemas. *Documentación Administrativa*, (218-219), 97-10.
<https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5134/5188B%5D=5185>